**Раздел 1. Основы государственных и муниципальных финансов.**

**Тема 1.1. Содержание и функции финансов. Государственная финансовая политика.**

1. Финансы как экономическая категория, их сущность и место в системе экономических отношений.

2. Финансовые ресурсы как материальные носители финансовых отношений.

3. Определение финансовой политики, ее содержание и значение; основные принципы и задачи.

***1. Финансы как экономическая категория, их сущность и место в системе экономических отношений***

*Термин "финансы" происходит от латинского слова "finis" (финиш), означающего конец, окончание, а именно, завершение платежа, оконченный расчет. Позднее от слова "finis" произошло слово"financia" (финансы), обозначающее денежный платеж.*

*Итак, финансы - исторически сложившаяся экономическая категория. Она возникла с развитием товарно-денежных отношений. Исходным условием возникновения финансов является товарное производство, опосредованное денежными отношениями.*

Финансы являются неотъемлемой частью денежных отношений, их роль и значение зависят от того, какое место денежные отношения занимают в экономике. На поверхности общественной жизни финансы существуют как движение наличных и безналичных денежных средств. В отличие от денег, выполняющих роль всеобщего эквивалента, финансы являются экономическим инструментом распределения и перераспределения 2 макроэкономических показателей: Валового Внутреннего Продукта (ВВП) и Национального Дохода (НД), а также средством контроля за образованием и использованием фондов денежных средств.

Для того чтобы определить место финансов в системе экономических отношений, необходимо отметить, что общественный продукт проходит такие стадии своего движения, как:

производство → распределение → обмен → потребление.

Каждый последующий цикл воспроизводства возможен лишь после того, как вновь созданная стоимость подвергнется распределению, в результате которого будут созданы целевые денежные фонды, являющиеся основой удовлетворения разнообразных потребностей. Причем это происходит в обезличенной форме. Реальное движение денежных средств происходит на второй и третьей стадиях воспроизводственного процесса.

В системе производственных отношений финансы выступают как особая форма этих отношений, отражающая важнейшую их составную часть - распределительные отношения.

Финансы возникают на второй стадии общественного воспроизводства, где движение стоимости ВВП осуществляется обособленно от движения его натуральной формы (товаров и услуг). Этот процесс можно разделить на два этапа:

1) первичное распределение стоимости НД и образование первичных доходов: формируются дохода участников материального производства, составляющие по сумме НД. Это - заработная плата рабочих и служащих, доходы предприятий, занятых в сфере материального производства и др.;

2) вторичное распределение стоимости НД и образование вторичных доходов: доходы непроизводственной сферы и налоги. Вторичные доходы формируют конечные пропорции использования НД - фонд потребления и фонд накопления.

*Таким образом, перераспределение НД происходит между производственной и непроизводственной сферой экономики, отраслями материального производства, регионами страны, формами собственности, различными социальными группами населения. На стадии распределения и перераспределения стоимости ВВП и НД деньги принимают форму финансовых ресурсов, формирующихся у субъектов хозяйствования (децентрализованные) и государства (централизованные).*

Финансы - это специфическая форма экономических отношений, возникающих по поводу распределения и перераспределения ВНП и НД и формирования на этой основе централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, используемых на цели расширенного воспроизводства и удовлетворения общегосударственных потребностей.

При этом под централизованными финансами понимаются экономические отношения, связанные с формированием и использованием денежных средств государства, аккумулируемых в государственной бюджетной системе и правительственных внебюджетных фондах;

а под децентрализованными финансами понимаются денежные отношения, опосредующие кругооборот денежных фондов предприятия.

Подводя итоги, можно констатировать, что имеются следующие **специфические черты финансов**, определяющие их сущность:

1. Финансы - это денежные отношения;

2. Финансы регулируются государством;

3. Финансы - это распределительная категория;

4. Финансы связаны с образованием и использованием денежных доходов и фондов.

Общественное назначение финансов реализуется через их функции:

1) распределительная. Заключается в том, что через распределение и перераспределение вновь созданной стоимости обеспечиваются общегосударственные потребности, формируются источники финансирования общественного сектора экономики, достигается сбалансированность бюджетов. Основными объектами реализации распределительной функции финансов являются обязательные платежи в бюджет и внебюджетные фонды;

2) контрольная. Контрольная функция состоит в контроле за распределением ВВП по соответствующим фондам и их расходованием по целевому назначению посредством регламентации финансовой информации и стимулирования процесса расширенного воспроизводства.

Реализуется по следующим направлениям:

- контроль за правильным и своевременным перечислением средств в централизованные фонды;

- контроль за соблюдением заданных параметров централизованных фондов денежных средств с учетом потребностей производственного и социального развития.

Они осуществляются одновременно, т.к. каждая финансовая операция означает распределение общественного продукта и контроль за этим распределением.

3) регулирующая функция. Эта функция связана с вмешательством государства через государственные расходы, налоги, государственный кредит в процесс воспроизводства. В целях регулирования экономики используются также финансовое и бюджетное планирование, государственное регулирование рынка ценных бумаг.

***2. Финансовые ресурсы как материальные носители финансовых отношений.***

Финансовые ресурсы - это фонды денежных средств, находящиеся в распоряжении государства, хозяйствующих субъектов и населения, образуемые в процессе распределения и перераспределения части стоимости ВНП, в денежной форме и предназначенные для обеспечения расширенного воспроизводства и удовлетворения общегосударственных потребностей.

Главное условие роста финансовых ресурсов - увеличение НД.

Финансы и финансовые ресурсы не тождественные понятия.

Финансовые ресурсы - это денежные средства, а финансы - это общественные отношения по поводу их образования, распределения и использования.

В зависимости от того, в чьих руках находятся финансовые ресурсы, они делятся на:

- финансовые ресурсы государства;

- финансовые ресурсы предприятий;

- финансовые ресурсы специальных фондов;

- финансовые ресурсы населения.

Источники формирования финансовых ресурсов могут быть следующие:

1) Государственные финансовые ресурсы формируются за счет:

- налогов и других обязательных платежей юридических и физических лиц;

- неналоговых доходов (внутренние и внешние займы; доходы по государственным ценным бумагам; доходы от государственного имущества; доходы от ВЭД...)

2) Финансовые ресурсы предприятий формируются за счет;

- собственных средств (выручка, прибыль, амортизация, внереализационные доходы...);

- заемных средств (ссуды, займы и кредиты, полученные от кредитных учреждений, государства и других предприятий...);

- привлеченных средств (средства, полученные от выпуска и операций с ценными бумагами, средства, полученные от вышестоящих структур...)

3) Финансовые ресурсы специальных фондов формируются за счет:

- специальных налогов;

- добровольных взносов;

- средств государственного бюджета

4) Финансовые ресурсы населения формируются за счет:

- заработной платы;

- пособий, пенсий, стипендий;

- дотаций;

- сумм страховых возмещений...

***3. Определение финансовой политики, ее содержание и значение; основные принципы и задачи***

*Государству, как и любому другому участнику общественных отношений присущи свои специфические функции, реализацию которых оно осуществляет путем формирования экономической политики и ее стержневой основы - финансовой политики.*

Финансовая политика как часть (подсистема) экономической политики государства представляет собой особую сферу его деятельности, направленную на мобилизацию финансовых ресурсов, рациональное распределение и использование которых служит средством для осуществления государством своих функций.

В процессе реализации финансовой политики создаются и активно функционируют различные финансовые институты и используются финансовые инструменты.

Финансовые инструменты и финансовые институты - едины. Это единство проявляется в том, что любой финансовый инструмент (будь то бюджет, льготы, фонды и т.д.) используется в финансовой жизни страны лишь при условии, если технология его практического использования формируется в государственно-финансовых институтах (Министерство финансов, Министерство налоговой службы, Министерство экономики, Федеральная комиссия по валютному контролю, Пенсионный фонд и т.д.).

Методы проведения финансовой политики в каждой конкретной стране зависят от:

- исторических условий;

- национальных традиций;

- уровня экономического развития.

Содержание финансовой политики предопределяет финансовые отношения, выступая их основой, которые заключаются в отношениях между государством и хозяйствующими субъектами по поводу формирования финансовых ресурсов и их использования.

Теория и практика хозяйствования выработали научно обоснованные ***требования***, предъявляемые к финансовой политике, а именно:

- научный подход к выработке финансовой политики, *который предполагает ее соответствие закономерностям экономического развития общества, постоянный учет выводов финансовой теории;*

- учет специфики конкретных исторических условий, особенностей внутреннего положения и международной обстановки, реальных экономических и финансовых возможностей государства;

- тщательное изучение опыта предшествующего хозяйственного и финансового строительства, новых тенденций и прогрессивных явлений, мирового опыта*, что позволяет в короткие сроки и с меньшими потерями решить задачи, стоящие перед государством*;

- обеспечение тесной взаимосвязи между основными частями экономической политики;

- повышение эффективности использования финансовых ресурсов *как результат действенности финансовой политики, в противном случае происходит распыление средств, сокращение источников финансирования потребностей государства;*

- прогнозирование результатов и последствий проведения мероприятий финансового характера и т.д.

*Результативность финансовой политики тем выше, чем больше она учитывает потребность общественного развития, интересы всех слоев общества, конкретно-исторические условия.*

Основными целями финансовой политики государства являются:

- наиболее полная мобилизация финансовых ресурсов, необходимых для удовлетворения потребностей государства;

- изыскание резервов и обеспечение благоприятных условий для развития малого бизнеса и предпринимательской деятельности;

- определение рациональных форм изъятия доходов предприятия в пользу государства;

- определение степени участия населения в формировании финансовых ресурсов.

Финансовая политика включает в себя следующие **самостоятельные части**:

Налоговая политика, *главное назначение которой состоит в реализации интересов государства путем изъятия части валового общественного продукта на общегосударственные нужды, мобилизации этих средств и перераспределения через бюджет. Свое назначение налоги реализуют в едином бюджетном процессе, выполняя фискальную и стимулирующую функции. Первая заключается в изъятии части доходов населения и хозяйствующих субъектов для формирования доходной базы бюджетного фонда; вторая выражается через экономические рычаги воздействия на усиление мотивации к труду, экономное расходование финансовых ресурсов, финансовую поддержку реформирования экономики, а также оказывает влияние на воспроизводственный процесс, стимулируя или сдерживая темпы его развития.*

Бюджетная политика, *которая связана с распределением фонда денежных средств государства и его использование по отраслевому, целевому и территориальному назначению.*

Денежно-кредитная политика, целевые ориентиры которой сводятся к повышению роли денежно-кредитной сферы в стимулировании заинтересованности хозяйствующих субъектов в эффективном использовании заемных средств и формировании цивилизованного рынка.

В зависимости от характера поставленных задач и длительности периода финансовая политика подразделяется на финансовую стратегию и финансовую тактику.

Финансовая стратегия ориентирована на длительный период развития и предусматривает решение крупномасштабных задач.

Финансовая тактика направлена на решение задач конкретного этапа развития государства и связана с изменением форм и методов организации финансовых отношений исходя из его текущих потребностей.

**Тема 1.2. Финансовая система: содержание и структура.**

1. Содержание и состав финансовой системы.

2. Понятие и структура децентрализованных финансов.

3. Сущность и функции государственных финансов.

***1.1 Содержание и состав финансовой системы РФ.***

*Понятие финансовой системы является развитием более общего определения – финансы, которое выражает экономические общественные отношения. Однако эти отношения проявляются по-разному, имеют свою специфику в каждом звене финансовой системы. Каждое звено финансовой системы определенным образом влияет на процесс воспроизвод­ства, имеет свои, присущие ему функции.*

Финансовая система - система форм и методов образования, распределения и использования фондов денежных средств государства и организаций.

Основные элементы финансовой системы:

Финансовая система РФ включает в себя 2 крупные *сферы*:

- финансы предприятий, учреждений и организаций (децентрализованные финансы);

- общегосударственные финансы (централизованные финансы).

Обеспечивающие элементы финансовой системы:

1) Банковская система. В РФ включает 2 уровня: Банк России и коммерческие банки;

2)Специализированные финансово-кредитные организации: негосударственные пенсионные фонды, паевые инвестиционные фонды, лизинговые компании и др.;

3)Биржевая система включает фондовые, товарные и валютные биржы. Осуществляет перераспределение финансовых ресурсов через ценные бумаги и др.;

4) Внебиржевой поток;

5) Средства технических коммуникаций.

***2.*** ***Понятие и структура децентрализованных финансов.***

Финансы предприятий - исходное звено финансовой системы, являющееся основой общегосударственных финансов. Это объясняется тем, что именно на предприятиях в процессе материального производства создается решающая доля национального дохода страны - главного источника формирования, как децентрализованных, так и централизованных денежных фондов. Поэтому от состояния данного звена финансовой системы во многом зависит финансовое положение страны в целом.

Финансы предприятий представляют собой систему денежных отношений, связанных с формированием и использованием денежных фондов предприятий.

Финансы предприятий состоят из двух ***подсфер***:

- финансы предприятий материального производства и

- финансы учреждений и организаций непроизводственной сферы.

Решающую роль в национальной экономике играют финансы предприятий материального производства, которые непосредственно обслуживают производство, кругооборот средств предприятий. Именно в этой подсфере создается решающая часть финансовых ресурсов предприятий, значительная доля которых затем посредством налогов направляется на формирование доходной части государственного бюджета.

В зависимости от ряда объективных факторов, существенно влияющих на организацию финансовых отношений, каждая подсфера финансовой системы может подразделяться на отдельные звенья.

Так, в зависимости от:

1) ***характера деятельности субъекта хозяйствования*** сфера финансов предприятий классифицируется на такиезвенья, как:

а) финансы предприятий, работающих на коммерческих условиях;

б) финансы предприятий, занимающихся некоммерческой деятельностью;

в) финансы общественных объединений;

2) ***отраслевой направленности*** в первой подсфере (финансы предприятий материального производства) можно выделить такие звенья, как:

а) финансы предприятий промышленности;

б) финансы предприятий сельского хозяйства и агропромышленного сектора;

в) финансы предприятий транспорта, связи, торговли, общепита и т.д.;

во второй подсфере (непроизводственной) различают такие звенья, как:

а) финансы образования;

б) финансы культуры и искусства;

в) финансы здравоохранения и физической культуры и т.д.;

3) ***формы собственности***различают следующие звенья:

а) финансы государственных учреждений и организаций;

б) финансы предприятий коллективной собственности (акционерные предприятия);

в) финансы предприятий совместной собственности;

г) финансы предприятий частной собственности;

д) финансы предприятий смешанных форм собственности.

***3. Сущность и функции государственных финансов.***

Государственные финансы представляют собой экономические отношения, возникающие в реальном денежном обороте по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов финансовых ресурсов.

Государственные финансы являются центральным звеном финансовой системы.

Их структура включает следующие элементы:

1) Бюджетная система как совокупность финансовых планов органов власти различных уровней и бюджетов внебюджетных фондов.

2) Система государственных и муниципальных займов, являющаяся способом мобилизации государственных доходов и обслуживающая дефициты бюджетной системы.

Государственные и муниципальные финансы

Бюджетная система

Система внебюджетных фондов

Система государственного и муниципального кредитования

*Главным звеном общегосударственных финансов является государственный бюджет.*

*Его роль как централизованного фонда денежных средств государства велика, так как через него перераспределяется около 50% НД страны.*

*Крупным звеном финансовой системы являются внебюджетные фонды. К числу основных внебюджетных фондов России относятся: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Государственный фонд занятости населения, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.*

*Необходимость использования средств внебюджетных фондов наряду с государственным бюджетом вызвана, прежде всего, тем, что бюджетные ресурсы ограничены. А формирование внебюджетных фондов позволят привлечь дополнительные финансовые ресурсы, которые используются на конкретные мероприятия в рамках деятельности фондов.*

*Важным звеном общегосударственных финансов является государственный кредит, посредством которого осуществляется формирование дополнительных финансовых ресурсов государства за счет мобилизации временно свободных денежных средств населения, предприятий, учреждений, организаций и иностранных государств.*

Государственные финансы основываются на ряде принципов, к числу которых относятся:

- единство законодательной и нормативной базы;

- открытость и прозрачность;

- разграничения полномочий и предметов ведения;

- целевой ориентированности:

- научного подхода;

- экономичности и рациональности;

- управляемости финансовыми потоками на централизованной основе.

В социально-экономическом развитии общества государственные финансы выполняют ряд функций:

1. Планирования – предполагает формулирование целей и выбор путей их достижения на основании разграничения полномочий и предметов ведения между Федерацией, субъектами РФ и органами МСУ. Реализуется через составление бюджетов, балансов финансовых ресурсов, определение порядка налогообложения и т.д.;
2. Организации – включает бюджетное устройство, бюджетную классификацию, единые процедуры бюджетного процесса. С этой функцией связан процесс организационного построения внутренней системы регулирования и контроля бюджетных потоков и финансовых ресурсов государства;
3. Стимулирования – основывается на деятельности, направленной на реализацию целей. С помощью этой функции интерпретируются факторы, влияющие на финансовую деятельность и учитывающие ее потребность в денежных средствах;
4. Контроля – означает содействие реализации поставленных целей. К ним относятся выработка норм и нормативов, являющихся эталоном, критерием оценки результатов, сравнение достижений с поставленными целями.

**Раздел 2. Бюджетная система Российской Федерации.**

**Тема 2.1. Понятие бюджета. Структура и принципы бюджетной системы. Бюджетная классификация.**

1. Содержание и структура государственного бюджета.

2. Понятие бюджетной системы, ее структура и принципы.

3. Бюджетная классификация.

***1. Содержание и структура государственного бюджета.***

Центральным элементов финансовой системы страны является государственный бюджет. Бюджет служит для аккумуляции финансовых ресурсов и их использования на выполнение основных функций государства.

Как экономическая категория бюджет представляет собой денежные отношения, возникающие по поводу перераспределения национального дохода.

В статье 6 Бюджетного кодекса РФ дается следующее определение бюджета - “форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления”.

При употреблении слова “бюджет” на практике под ним понимается как денежный фонд, находящийся в руках государства, так и документ, определяющий порядок его образования и использования. С терминологической точки зрения более правильно разделять эти понятия. Бюджетный план - документ, законодательно устанавливающий роспись доходов и расходов государства на центральном, региональном или местном уровне на определенный период времени.

Бюджетный фонд - централизованный фонд финансовых ресурсов, предназначенный для исполнения бюджетного плана.

Бюджетный план составляется органами исполнительной власти, рассматривается и утверждается законодателями, после чего обретает силу закона. Закон о бюджете является основным финансовым документом страны. Он составляется на определенный период времени, именуемый бюджетным периодом, который, как правило, равен календарному или хозяйственному году. В России бюджетный период соответствует календарному году (с 1 января по 31 декабря), а в США длится с 1 октября по 30 сентября.

Бюджет как система экономических отношений имеет две взаимосвязанные составляющие: отношения по поводу образования бюджетного фонда за счет различных видов доходов; и по поводу его использования в форме бюджетных расходов. Структура доходов и расходов бюджета на очередной год является основным содержанием бюджетного плана, она определяет перспективные направления социально-экономической политики государства и ресурсы для их осуществления.

Доходы бюджета формируются за счет налогов, а также некоторых других видов поступлений, именуемых неналоговыми доходами (доходы от продажи и использования государственной собственности, от внешнеэкономической деятельности и др.). Структура доходной части бюджета не постоянна, она подвержена изменениям в зависимости от условий развития страны, конкретной социально-экономической ситуации и направлений государственной политики. Например, налоговые доходы увеличиваются при росте экономической активности в стране, доходы от продажи государственной собственности - при проведении приватизации.

Целью бюджетных расходов является финансовое обеспечение деятельности государства по исполнению его экономических функций - распределения ресурсов, перераспределения и стабилизации. Расходы бюджета направляются, в первую очередь, в общественный сектор экономики для финансирования деятельности органов государственного управления по производству общественных благ (оборона, охрана правопорядка, культура и искусство, здравоохранение, образование, наука и т.п.), а также поддержки предприятий, находящихся в государственной собственности. Часть расходов осуществляется и за пределы общественного сектора: за счет государственных средств предоставляются пособия малоимущим гражданам, выплачиваются пенсии и стипендии, оплачиваются государственные заказы, к исполнению которых были привлечены частные фирмы. Расходы бюджета, их объем и структура подвержены более частым изменениям, чем его доходы.

Бюджет оказывает не только прямое, но и косвенное влияние на социально-экономическое развитие страны. Прямое влияние – это изменение распределения ресурсов в экономике, которое являются непосредственным результатом налогообложения или осуществления бюджетных расходов. Косвенное воздействие заключается в том, что закрепленные в бюджетных документах прогнозные значения основных показателей развития страны (ВВП, уровня инфляции, курса национальной валюты и др.), приоритеты государственной финансовой политики, конкретные направления формирования и расходования средств бюджета формируют в обществе определенные ожидания и учитываются другими субъектами рынка при планировании своей хозяйственной деятельности на перспективу.

***Функции бюджета.***

*Основное назначение бюджета заключается в том, что он позволяет аккумулировать финансовые средства в руках государства и использовать их для финансирования различных программ. Однако, помимо этой важнейшей задачи, бюджет выполняет и ряд других функций. К их числу относятся*:

1) Контрольная функция. *Бюджет позволяет осуществлять контроль за действиями исполнительной власти, который может осуществляться в различных формах – со стороны специализированных органов, наделенных контрольными полномочиями (например, Счетная палата), со стороны вышестоящей организации и др. В странах с развитыми демократическими традициями важное значение отводится общественному контролю, для развития которого принимаются специальные программы повышения прозрачности бюджетной системы. Бюджет принимается как закон и тем самым накладывает ограничения на действия правительства. В нем законодательно закреплены лимиты отдельных статей доходов и расходов, которые государство должно четко соблюдать при проведении социально-экономической политики.*

2) Информационная функция. *Бюджет – это индикатор текущего состояния экономики страны, социальной сферы, политической ситуации. Структура его доходной и расходной части позволяет судить о приоритетах государственной политики, масштабах влияния на нее отдельных групп интересов. Более того, поскольку закон о бюджете на очередной год составляется как плановый документ, он выступает как прогноз будущей экономической ситуации. Его разработка сопровождается прогнозными расчетами основных показателей развития страны, на которые ориентируются не только государственные учреждения, но и организации негосударственного сектора экономики, а также простые граждане.*

3) Институционализация общественных предпочтений. *В демократических государствах принятию закона о бюджете обязательно предшествует его рассмотрение в парламенте. На этом этапе в составленный правительством законопроект вносятся корректировки с учетом мнений депутатов, представляющих интересы своих избирателей. Таким образом, структура бюджета отражает общественные предпочтения в отношении государственной политики. Посредством механизмов представительной демократии эти предпочтения воплощаются в конкретных цифрах доходных или расходных статей.*

4) Регулирующая функция. *В условиях рыночной экономики основным инструментом государственного регулирования является финансовая система, центральным звеном которой является бюджет. Любые значимые решения в области экономической политики должны иметь финансовое обеспечение, поэтому они подкрепляются соответствующими бюджетными расходами.*

***2. Понятие бюджетной системы, ее структура и принципы.***

Согласно БК РФ, бюджетная система Российской Федерации - основанная на экономических отношениях и государственном устройстве, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Связующим звеном бюджетной системы являются экономические отношения и нормы права, обеспечивающие функционирование и взаимодействие бюджетов.

Основой построения бюджетной системы, т.е. бюджетного устройства выступает государственное устройство.

Бюджетное устройство - организационные принципы построения бюджетной системы, ее структура, взаимосвязь объединенных в ней бюджетов. *Бюджетное устройство определяется государственным устройством. Таким образом, в федеральных государствах бюджетная система включает три уровня бюджетов, а в унитарных - два.*

Бюджетная система состоит из трех уровней:

первый уровень - федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

второй уровень - бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

третий уровень - местные бюджеты, в том числе:

- бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

- бюджеты городских и сельских поселений.

Бюджетная система РФ основана на принципах:

1) единства бюджетной системы РФ- *единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, санкций за нарушение бюджетного законодательства, единый порядок финансирования расходов бюджетов и ведения бухгалтерского учета средств бюджетов;*

2) разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ - *закрепление соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами власти*;

3) самостоятельности бюджетов, что означает: *право законодательных (представительных) и исполнительных органов власти самостоятельно осуществлять бюджетный процесс; наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня; законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов бюджетов в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством; право самостоятельно определять направления расходования средств и источники финансирования дефицита бюджета; недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов о бюджете, сумм превышения доходов над расходами и сумм экономии по расходам бюджетов*;

4) равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований - *определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными БК;*

5) полноты отражения доходов и расходов бюджетов - *все доходы и расходы, а также иные обязательные поступления, определенные законодательством подлежат отражению в бюджете в обязательном порядке и в полном объеме*;

6) сбалансированности бюджета - *объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета*;

7) общего (совокупного) покрытия расходов – *близкий к принципу сбалансированности. Означает обязательное покрытие всех расходов общей суммой расходов. Одновременно он означает, что доходы бюджета не должны жестко увязываться с определенными расходами по своим источникам. Т.е. используется принцип «общего котла».*

8) эффективности и экономности использования бюджетных средств - *при составлении и исполнении бюджета уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с минимизации размера с использованием определенного бюджетом объема средств;*

9) гласности - *означает обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении; полноту предоставления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению законодательных представительных) органов власти; обязательную открытость для общества и СМИ, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе, по вопросам, вызывающим разногласия. Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета;*

10) достоверность - *надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета;*

11) адресности и целевого характера бюджетных средств - *бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей с обозначением направления их использования на конкретные цели. Нарушение адресности, предусмотренных бюджетом средств является нарушением бюджетного законодательства РФ.*

***3. Бюджетная классификация.***

В соответствии с Бюджетным кодексом Бюджетная классификация - это группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов, используемая для составления и исполнения бюджетов и обеспечивающая сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

Бюджетная классификация РФ включает:

***Классификацию доходов бюджетов РФ*** - группировка доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ основанная на законодательных актах, определяющих источники формирования этих доходов;

***Экономическую классификацию расходов бюджетов РФ***- группировка расходов бюджетов всех уровней по их экономическому содержанию (капитальные вложения, заработная плата, субсидии...);

***Ведомственную классификацию расходов бюджетов*** - группировка расходов, отражающая распределение бюджетных средств по главным распорядителям средств соответствующего бюджета (по министерствам, ведомствам, комитетам, а внутри них по секторам и отделам);

***Функциональную классификацию расходов бюджетов РФ*** - группировка расходов бюджетов всех уровней, отражающая направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства;

***Классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов РФ*** *-* группировка заемных средств, привлекаемых РФ, субъектами РФ и органами местного самоуправления для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов (внешние и внутренние);

***Классификацию видов государственных и муниципальных долгов*** (внешние и внутренние).

**Тема 2.2. Структура доходов бюджетов всех уровней.**

1. Налоговые доходы.
2. Неналоговые доходы.

***1. Налоговые доходы бюджетов.***

Доходы бюджета – это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Бюджетный кодекс в главе 6 дает подробную характеристи­ку доходов бюджетов всех уровней, классификацию их по ви­дам, а также характеристику по каждому уровню бюджетной системы. Отношения по доходам бюджетов регулируются нор­мами бюджетного и налогового права. Все доходы бюджетов в зависимости от источников формирования классифицируются на налоговые, неналоговые и безвозмездные перечисления.

***Налоговые доходы.***

Налоговые доходы бюджетной системы в настоящее время являются основным источником поступления средств в бюдже­ты и внебюджетные фонды.

Согласно ст. 50 БК, в категорию налоговых доходов включа­ются все налоги, поступление которых предусмотрено налого­вым законодательством федерального, регионального и местно­го уровней, а также пени и штрафы, взимаемые за нарушения налогового законодательства. В состав налоговых доходов под­лежат включению и те средства, которые могут поступить в бюджеты позже. Речь идет о предоставлении финансовыми органами соответствующего бюджета налоговых кредитов, от­срочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей.

К категории налоговых доходов относятся и таможенные платежи. Понятие «таможенные платежи» определяется как совокупность таможенной пошлины, налогов, таможенных сбо­ров, сборов за выдачу лицензий, других платежей, взимаемых в установленном порядке таможенными органами.

***2. Неналоговые доходы.***

Неналоговые доходы, согласно п. 4 ст. 41 БК, подразделяют­ся на следующие группы:

1. **Доходы от использования имущества**, находящегося в го­сударственной или муниципальной собственности. В данную категорию доходов входят:

- средства, полученные от аренды или сдачи во временное пользование государственной либо муниципальной собственно­сти;

- доходы от продажи или иного возмездного отчуждения имущества, находящегося в государственной или муниципаль­ной собственности. К таковым доходам, например, относятся доходы от реализации вооружения, воен­ной техники и иного имущества;

- средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюд­жетных средств на счетах в кредитных организациях;

- средства, полученные от передачи в залог либо в довери­тельное управление государственного или муниципального иму­щества;

- платежи за пользование бюджетными средствами на усло­виях срочности, возвратности, платности;

- доходы в виде прибыли, которая приходится на доли в уставных капиталах хозяйственных товариществ или обществ, а также дивидендов по акциям, принадлежащих государству или муниципальным образованиям;

- часть прибыли унитарных предприятий, которая осталась у них после уплаты всех налогов;

- другие возможные доходы от использования имущества.

2. **Доходы от платных услуг**, оказываемых бюджетными уч­реждениями, находящимися в ведении федеральных, региональ­ных и местных органов власти. К ним, на­пример, могут относиться коммунальные услуги, предоставляе­мые учреждениями органов местного самоуправления. Следует учитывать, что Бюджетный кодекс не предусматривает возмож­ности оказания платных услуг самими органами власти.

3. Отдельный режим имеют **средства**, полученные в результа­те применения **мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности**, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в порядке возмеще­ния вреда, причиненного государству и муниципальным образо­ваниям, и иные суммы принудительного изъятия. В отличие от налоговых платежей эти суммы поступают в бюджет только при наличии правонарушения плательщиком и наличии у него вины. Однако штрафные санкции за нарушение налогового зако­нодательства относятся к группе налоговых доходов.

4. **Доходы в виде финансовой помощи**, полученной от бюд­жетов других уровней бюджетной системы, за исключением бюджетных ссуд и бюджетных кредитов;

5. Допускается поступление **иных неналоговых доходов**. Например, пожертвования в пользу государства от физических и юридических лиц, международных организаций, бесхозяйное имущество и т.п. К этой категории поступлений могут отно­ситься средства, получаемые бюджетами из вышестоящего уров­ня в режиме взаимных расчетов после завершения процесса утверждения закона о бюджете.

**Тема 2.3. Структура расходов бюджетов всех уровней.**

1. Формы осуществления расходов бюджетов всех уровней.
2. Виды расходов: текущие и капитальные.
3. Расходные обязательства: понятие, виды.
4. ***Формы осуществления расходов бюджетов всех уровней.***

Расходы бюджетов представляют собой сложившийся комп­лекс отношений, способов и приемов, благодаря которым сред­ства из бюджетов поступают по своему назначению. Это именно то свойство бюджетов, с помощью которого реализуются цели всей бюджетной деятельности. С точки зрения материального носителя, расходы бюджета есть денежные средства, направля­емые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

*В системе отношений по формированию доходов и осуществ­лению расходов, ведущую роль имеют отношения по расходам. От показателей расходов зависят показатели по доходам. Функ­ция бюджета реализуется таким образом, что если государство ограничено в доходных источниках бюджетов, то оно изыщет источник в режиме заимствований, осуществит эмиссию денег, но, в любом случае, наиболее значимые расходы оно обязано осуществить. Кстати, здесь используется свойство финансов как сообщающихся сосудов, учитывая взаимосвязь доходов и рас­ходов. Процесс бюджетных расходов никогда не должен преры­ваться. В этом плане он настолько важен, как и сама жизнедеятельность общества.*

Общий объем расходов каждого в отдельности бюджета ог­раничен устанавливаемым законом или решением представи­тельного органа местного самоуправления, а также предельны­ми показателями размера дефицита бюджета. Одновременно направления расходов во многом предопределены бюджетной функциональной классификацией.

Статья 69 Бюджетного кодекса определила исчерпывающий пе­речень **форм осуществления расходов** бюджетов. К ним относятся:

1. **Ассигнования на содержание бюджетных учреждений.** В соответствии со статьей 70 БК бюджетные учреждения расходуют бюджетные средства исключительно на:

- оплату труда в соответствии с заключенными трудовыми договорами и правовыми актами, регулирующими размер заработной платы соответствующих категорий работников;

- перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;

- командировочные и иные компенсационные выплаты работникам;

- оплата товаров, работ, услуг по заключенным контрактам;

2. **Средства на оплату товаров, работ, услуг** выполняемых на основе гражданско-правовых договоров между органами власти, с одной сто­роны, и физическими и юридическими лицами, с другой стороны (так называемый государственный или муниципальный заказ);

3. **Бюджетные кредиты** юридическим лицам, включая на­логовые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и других обязательных платежей;

4. **Субвенции и субсидии юридическим и физическим ли­цам**;

5. **Бюджетные инвестиции** в уставные капиталы юридичес­ких лиц;

6. **Средства в виде бюджетных ссуд, дотаций, субвенций и субсидий бюджетам других уровней**, а также государственным внебюджетным фондам. *Примером подобной передачи средств может стать возмещение Пенсионному фонду расходов на вып­лату и доставку государственных пенсий и пособий, выплачива­емых за счет бюджета*;

7. **Кредиты и займы** внутри страны за счет государственных внешних заимствований;

8. **Кредиты иностранным государствам**;

9. **Средства на обслуживание долговых обязательств**, в том числе государственных или муниципальных гарантий;

10. **Трансферты**, которые, в свою очередь, состоят:

- из ассигнований на реализацию муниципалитетами обяза­тельных выплат населению на условиях, определенных феде­ральным и региональным законодательством, а также правовы­ми актами представительных органов местного самоуправления;

- из ассигнований на осуществление отдельных государствен­ных полномочий, делегируемых на нижестоящие органы власти;

- из ассигнований на компенсацию дополнительных расхо­дов, возникших в результате решений, принятых органами го­сударственных власти и приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов.

В содержательном плане трансферты являются формой пе­редачи денежных средств либо определенных прав другому субъекту. В бюджетных правоотношениях различают транс­ферты населению (это средства, передаваемые из вышестояще­го бюджета на решение социальных проблем) и просто транс­ферты (средства передаваемые из вышестоящего бюджета на инвестиционные цели и проч.). Объединяющим началом трансфертов в бюджетной деятельности является то, что это в любом случае всегда безвозмездные платежи, не предполага­ющие компенсаций.

В статье 75 Бюджетного кодекса под трансфертами населе­нию понимаются бюджетные средства, предназначенные для финансирования обязательных выплат населению: пенсий, сти­пендий, пособий, компенсаций, других социальных выплат, установленных законодательством Российской Федерации, за­конодательством субъектов РФ, правовыми актами органов ме­стного самоуправления. Это форма финансового обеспечения обязательств государства и органов местного самоуправления. В бюджетной сфере трансферты всегда предполагают передачу денежных средств с одного уровня бюджетной системы на дру­гой уровень.

***2. Виды расходов: текущие и капитальные.***

В зависимости от эконо­мического содержания расходы всех уровней бюджетов подраз­деляются на текущие и капитальные, которые, в свою очередь, устанавливаются экономической классификацией расходов бюд­жетов.

**Текущие расходы бюджетов** предназначены для обеспечения текущих, ежегодно возобновляющихся расходов. 3а исключе­нием капитальных расходов, это все расходы бюджетов, кото­рые обеспечивают текущее функционирование органов государ­ственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений. Из этой группы расходов средства поступают на обеспечение межбюджетного механизма перераспределения ресурсов, в частности, осуществляется государственная поддер­жка в форме дотаций, субвенций другим бюджетам и отдель­ным отраслям экономики.

Согласно экономической классификации расходов бюд­жетов, к категории текущих расходов бюджетов относятся закупки товаров и услуг, оплата труда служащих, денежное довольствие военнослужащих, выходные пособия при уволь­нении и др. Это та группа расходов, с помощью которых государство распределяет средства на реализацию текущих функциональных задач, стоящих перед ним. Получателями текущих расходов в режиме финансирования становятся раз­личные органы исполнительной власти на всех уровнях вла­сти, бюджетные учреждения и другие получатели средств из бюджетов.

**Капитальные расходы бюджетов** предназначены для обес­печения расширенного воспроизводства инновационной и инвестиционной деятельности, включая инвестиции в виде бюджетных кредитов в деятельность юридических лиц в со­ответствии с инвестиционными программами. К данному виду расходов относятся расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта, расходы, пред­назначенные для увеличения государственного или муници­пального имущества. Возможны иные направления расхо­дов, включенные в категорию капитальных расходов в соответствии с экономической бюджетной классификацией.

***3. Расходные обязательства: понятие и виды.***

Понятие расходных обязательств является новым в бюджетном законодательстве. Под расходным обязательством понимается обусловленная зако­ном или иным нормативным актом, договором или соглашением обязанность органов власти различных уровней предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления и иным субъектам средства соответствующего бюджета.

В соответствии с Методическими рекомендациями Минфина России, нормативное правовое регулирование расходных обязательств состоит в установлении законодательными и иными нормативными правовыми актами целей, общих принципов, объема, порядка и условий осуществления деятельности органов власти, требующей определенных бюджетных расходов. Нормативное правовое регулирование осуществляется в двух формах.

1) Введение расходного обязательства - определение функций и задач органов власти, общих принципов финансового обеспечения и исполнения расходных обязательств. Соответствующие правовые акты определяют основания, указывают на необходимость того или иного действия и/или мероприятия.

2) Установление расходного обязательства - определение содержания расходного обязательства, порядка его исполнения, нормативов и объемов расходования бюджетных средств. Установление любых расходных обязательств может осуществляться исключительно путем принятия правовых актов и заключения в их развитие соответствующих договоров (со­глашений).

Таким образом, расходное обязательство бюджета возникает в том случае, когда:

- соответствующее направление расходов относится к предметам ведения соответствующего бюджета, расхо­дование средств бюджета на другие цели не допускается;

- органы государственной власти или местного самоуправления принимают нормативный акт, заклю­чают договор или соглашение, предусматривающее осуществление со­ответствующих расходов.

***Действующие и принимаемые расходные обязательства***

Расходные обязательства можно разде­лить на действующие и принимаемые. К действующим обязательствам относятся те, которые существуют в настоящее время и будут действовать в пла­новом периоде в соответствии с уже принятыми нормативными актами и за­ключенными договорами. *Например, в число вопросов местного значения поселений, в соответствии с Законом 131-ФЗ, входит «создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организации культуры». В соответствии с данным вопросом местного значения, из бюдже­та поселения осуществляется финансирование сельского клуба. Расходные обязательства поселения возникают в связи с заключенными с работниками клуба трудовыми договорами, договорами на предоставление услуг по тепло-и водоснабжению, водоотведению, вывозу мусора и т.п. Данные обязатель­ства являются достаточно устойчивыми - прекращение их выполнения может быть вызвано только закрытием клуба и увольнением его работников. Еще более «неотвратимыми» оказываются обязательства по уже выполненным договорам - например, местный бюджет ни при каких обстоятельствах не мо­жет не рассчитаться с подрядчиком за уже выполненные своевременно и с соблюдением установленных технологий работы, например за ремонт того же клуба.*

Совсем другой характер носят обязательства, которые не действуют на настоящий момент и собираются вводиться в действие лишь в плановом периоде, т.е. принимаемые обязательства. Принимая решение о расходных обязательствах на плановый период, необходимо исходить из следующих подходов:

- первоочередному финансированию подлежать действующие обязательства: *нельзя, не расплатившись за ремонт клуба, начинать финансирование студии народных танцев*;

- новые обязательства принимаются в объеме разницы между бюджетом действующих обязательств и реалистично прогнозируемым объемом доходов*: нельзя принимать на следующий год обязательство по ремонту библиотеки в целом, если финансовых средств хватает только на ремонт крыши*;

- в части принимаемых обязательств в первую очередь необходимо профинансировать обязательства, общие для всех бюджетных учреждений и органов власти - *повышение тарифов на коммунальные услуги, рост оплаты труда,* а затем уже принимать решение о финансировании капитальных расходов и различных программ;

- если обязательство носит долгосрочный характер, на следующий год оно из принимаемого превращается в действующее: *например, если в этом году принята трехлетняя программа благоустройства и озеленения территории,, на следующий год она из принимаемого обязательства становится действующим*;

- если принимаются новые обязательства капитального характера

(строительство либо реконструкция какого-либо объекта), в дальнейшем потребуются средства на текущую эксплуатацию данного объекта, что должно быть предусмотрено в финансовых планах: *так, принимая обязательство по строительству новой дороги, необходимо оценивать не только расходы на само строительство, но и прогнозировать, будут ли средства на содержание и ремонт этой дороги.*

***Реестр расходных обязательств***

Расходные обязательства отражаются в реестре расходных обязательств. Под реестром расходных обязательств, в со­ответствии с Бюджетным кодексом, понимается свод (перечень) норматив­ных правовых актов и заключенных органами государственной власти и местного самоуправления до­говоров и соглашений, предусматривающих возникновение расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств соответствующих бюджетов.

Особая роль данного документа состоит в том, что финансированию из бюджета подлежат только те расходы, обязательства по которым включены в реестр расходных обязательств. Соответственно, данный доку­мент должен носить исчерпывающий характер и регулярно обновляться.

На региональном уровне составляется сводный реестр по всем муниципальным образованиям субъекта Федерации. На федеральном – сводный реестр РФ.

**Тема 2.4 Бюджетный процесс.**

1. Понятие и принципы бюджетного процесса.

2. Участники бюджетного процесса и их основные права и обязанности.

***1. Понятие и принципы бюджетного процесса.***

В соответствии с Бюджетным Кодексом ***бюджетный процесс*** - это регламентированная законодательством деятельность органов государственной власти и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением.

Основные начала бюджетного процесса определены Консти­туцией РФ, детальная регламентация дана Бюджетным кодек­сом. При этом порядок бюджетного процесса, определяемый Бюджетным кодексом, применяется для всех уровней бюджет­ной системы. Субъекты РФ и органы местного самоуправления вправе конкретизировать порядок бюджетного процесса в пре­делах, определенных Бюджетным кодексом.

**Бюджетный процесс** это последовательное прохождение бюджета через его **стадии:**

1. Составление проекта бюджета;

2. Рассмотрение проекта и утверждение бюджета;

3. Исполнение бюджета;

4. Принятие отчета об исполнении бюджета.

Все стадии бюджетного процесса жестко регламенти­рованы процессуальными нормами бюджетного права, призван­ными обеспечить четкое бюджетное планирование и соблюде­ние бюджетной дисциплины.

Бюджетный процесс строится на определенных **принципах**, соблюдение которых позволяет наиболее эффективно использо­вать средства государства. Помимо общих принципов построе­ния бюджетной системы РФ, можно назвать такие принципы бюджетного процесса, как ежегодность бюджета и специализа­ция бюджетных показателей.

**Ежегодность бюджета** означает, что бюджет принимается сроком на один год - с 1 января по 31 декабря. Ежегодность дает возможность более точно выявить тенденции рыночного развития, позволяет учесть происходящие изменения в темпах роста производства, изменение курса рубля и т.д. Очень важ­но обеспечить принятие бюджета до наступления очередного финансового года - это позволяет своевременно сконцентрировать бюджетные средства, а также обеспечить все указанные в бюд­жете направления расходования средств.

**Принцип специализации бюджетных показателей** означает, что бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федера­ции составляются по единой бюджетной классификации.

***2. Участники бюджетного процесса и их основные права и обязанности.***

Бюджетный кодекс называет две категории субъектов, кото­рые от имени государства или муниципальных образований осу­ществляют бюджетный процесс. Это органы, обладающие бюд­жетными полномочиями, объединенные в систему, и участники бюджетного процесса. Перечень участников бюджетного процесса шире, чем перечень органов, обладающих бюджетными полно­мочиями.

Основными **участниками бюджетного процесса** являются:

1. Президент РФ;
2. органы законодательной (представительной) власти (на федеральном уровне - обе палаты Федерального Собрания РФ - Государственная Дума и Совет Федерации; на региональном и местном уровнях - областной и городской Совет депутатов соответственно): *рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы*;
3. органы исполнительной власти (высшие должностные лица субъектов РФ, главы местного самоуправления, финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов и другие): *осуществляют составление проекта бюджета, внесение его на утверждение соответствующего законодательного органа (федерального, регионального или местного), исполнение бюджетов, управление государственным, муниципальным долгом, ведомственный контроль за исполнением бюджетов, представляют отчет об исполнении бюджета соответствующего уровня бюджетной системы на утверждение законодательных органов власти*;
4. органы денежно-кредитного регулирования, *основной из которых Банк России: совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы направления денежно-кредитной политики, обслуживает счета бюджетов, осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам РФ*;
5. органы государственного и муниципального финансового контроля: *осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов, проводят экспертизы проектов бюджетов и целевых программ*;

6) главные распорядители и распорядители бюджетных средств:

**главный распорядитель средств бюджета (ГРБС)** - это орган государственной власти РФ, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям в соответствии с ведомственной классификацией расходов;

**распорядителем бюджетных средств (РБС)** является орган государственной власти или местного самоуправления, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств;

7) бюджетополучатель - это бюджетное учреждение или иная организация, имеющая право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на текущий финансовый год.

Законодательные органы власти на всех уровнях в плане реализации бюджетных полномочий имеют право рассматривать и утверждать бюджеты, бюджеты внебюджетных фондов, зас­лушивать отчеты об их исполнении, а также осуществлять пос­ледующий контроль за исполнением бюджетов. В компетенцию этих органов входит формирование контролирующих струк­тур и определение их прав и обязанностей в части исполнения соответствующего бюджета и внебюджетных фондов. На феде­ральном уровне к таковым контролирующим органам относит­ся Счетная палата РФ.

Определяющая роль в бюджетном процессе принадлежит органам исполнительной власти всех уровней. Именно они обес­печивают всю подготовительную работу по составлению проек­тов бюджетов (включая бюджеты государственных внебюджет­ных фондов), готовят необходимые документы и материалы, которые затем вносят вместе с проектами бюджетов для утвер­ждения в законодательные органы. На исполнительные органы

ложится самая ответственная миссия в бюджетом процессе - исполнение бюджета, что включает в себя сбор доходов в бюд­жет, управление государственным или муниципальным долгом, осуществление расходов и контроля за исполнением бюджета. На исполнительные органы власти возлагается также обязанность представлять отчет об исполне­нии бюджета на утверждение законодательных органов власти.

Главные распорядители исполняют соответствующую часть того или иного бюджета и призваны обеспечить эффективное и целевое использование выделенных в их распоряжение бюджетных средств. Кто конкретно может быть главным распорядителем, определяет­ся ведомственной классификацией расходов федерального бюдже­та. ГРБС в соответствии с решением Правительства РФ предоставляются полномочия пред­ставлять государство при заключении договоров о предоставлении другим субъектам бюджетных средств на возвратной основе, обес­печении государственных или муниципальных гарантий, а также бюджетных инвестиций.

Большое значение имеет то, что ГРБС составляют бюджетную рос­пись. Под **бюджетной росписью** понимается документ о поквар­тальном распределении доходов и расходов соответствующего бюджета и поступлений из источников финансирования дефи­цита бюджета. Этот документ устанавливает также распределе­ние бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и должен составляться в соответствии с бюджетной клас­сификацией. Главные распорядители несут ответственность за соответствие бюджетной росписи показателям, утвержден­ным законом или решением о бюджете.

Кроме того, ГРБС наделяются полномочиями по осуществлению контроля по от­ношению к распорядителям, бюджетным учреждениям и по­лучателям бюджетных средств в части обеспечения целевого использования бюджетных средств, своевременного их воз­врата, предоставления отчетности, выполнения на основе ус­тановленных нормативов заданий по предоставлению государ­ственных или муниципальных услуг.

Близкими к правам главных распорядителей являются права распорядителей бюджетных средств.

Конечным звеном в цепочке распределения бюджетных средств выступают, получатели бюджетных средств, которые могут быть представлены бюджетными учреждениями или иными организациями, ко­торые имеют право на получение бюджетных средств в соответ­ствии с бюджетной росписью на очередной год.

**Бюджетные учреждения** - это созданные орга­нами власти организации с целью осуществления управленчес­ких, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, имеющие имущество на праве оперативного управления. Деятельность учреждений финансируется из соответствующего бюджета или бюд­жета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов.

В обязанность бюджетных учреждений входит подготовка бюджетных заявок на очередной финансовый год, которые подаются главному распорядителю или распорядителю бюджет­ных средств и формируются на основе прогнозируемых объемов предоставления государственных или муниципальных услуг и установленных нормативов финансовых затрат на их предос­тавление.

В целом права получателей бюджетных средств заключаются в ос­новном в своевременности и полноте получения бюджетных средств, использовании этих средств согласно бюджетной рос­писи. В случае задержки финансирования получатели бюд­жетных средств имеют право на их индексацию и компенса­цию в случае недофинансирования. В число основных обязанностей получателей бюджетных средств вклю­чены: соблюдение сроков и объема возврата бюджетных средств, внесение платы за пользование этими средствами, если они были предоставлены на возмездной и возвратной основе.

**Тема 2.5 Межбюджетные отношения и бюджетный федерализм.**

1. Понятие и сущность межбюджетных отношений.

2. Разграничение расходов между бюджетами разных уровней.

3. Разграничение доходов между уровнями бюджетной системы.

4. Методы регулирования межбюджетных отношений.

***1. Понятие и сущность межбюджетных отношений.***

**Межбюджетные отношения** представляют собой отношения между органами государственной власти федерального, регио­нального уровня и органами местного самоуправления по пово­ду бюджетного устройства, реализации бюджетного федерализ­ма, в том числе распределения и перераспределения доходов и расходов между бюджетами.

Политика межбюджетных отношений реа­лизуется с помощью **механизма бюджетного регулирования**, который в свою очередь, представляет процесс распределения и перераспределения средств между бюджетами разного уровня. В основе политики государства в сфере межбюджетных от­ношений лежит принцип формирования доходной и расходной частей каждого бюджета, согласно которому каждый бюджет должен быть обеспечен финансовыми средствами, достаточны­ми, чтобы хватило на покрытие первостепенных задач. Но по­скольку на практике этого пока нет, то своего рода целью ука­занной политики выступает перераспределение ресурсов между бюджетами для выравнивания доходной части нижестоящих бюджетов до минимально необходимого уровня, предполагаю­щего достижение минимальной бюджетной обеспеченности региональных и муниципальных бюджетов.

При этом применяется метод концентрации в вышестоящем бюджете дополнительных средств, предназначенных для вырав­нивания бюджетной обеспеченности нижестоящих бюджетов. Необходимость перераспределения бюджетных ре­сурсов между бюджетами по вертикали и их концентрации на вышестоящих уровнях бюджетной системы вытекает из по­требности перераспределения бюджетных ресурсов между ни­жестоящими бюджетами по горизонтали с целью выравнива­ния их ресурсного потенциала. *О том, насколько различен уро­вень налогового потенциала отдельных субъектов РФ, может свидетельствовать то, что только одна Москва дает почти 35% доходной части федерального бюджета*.

Федеральный бюджет по отношению к региональным, а ре­гиональные бюджеты по отношению к местным бюджетам дол­жны брать на себя дополнительный объем ресурсов для целе­направленного перераспределения их между нижестоящими бюджетами. При этом средства идут на цели выравнивания эко­номического потенциала отдельных территорий и на обеспече­ние каждому человеку социальных услуг, гарантированных Конституцией РФ и другими законами.

Межбюджетное регулирование не ограничивается выравниванием бюджетной обеспеченности территориальных образований. В его функции так же входит возмещение бюджетам дополнительных расходов или потерь доходов, вызванных решениями, принятыми органами власти другого уровня (*например, решения о повышении заработной платы бюджетникам, которое принято Правительством, а его реализация возложена на регионы*), и возможное долевое участие бюджетов вышестоящего уровня в расходах нижестоящих бюджетов, имея в виду стимулирование приоритетных (наиболее социально значимых) направлений расходования средств этих бюджетов.

Совокупность межбюджетных отношений основывается на бюджетном федерализме.

**Под бюджетным федерализмом** понимается система налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса.

Выделяют несколько **моделей бюджетного федерализма**:

1. **классическая модель** децентрализованного бюджетного федерализма.

Данная модель характеризуется более высокой степенью децентрализации управления налогово-бюджетными процессами по вертикали власти и бюджетной системы. При этом она сочетается с приоритетностью федерального налогово-бюджетного законодательства, гарантирующего соблюдение общегосударственных интересов и возможность федерального центра оказывать в основном целевую финансовую поддержку территориальным образованиям. Эта модель, например в США, не ставит целью выравнивание налогового потенциала, где он ниже среднего уровня. Межбюджетное регулирование здесь используется федеральным центром как средство реализации своей региональной политики, обеспечивая финансовую поддержку штатов на основе программно-целевого метода.

2) **модель кооперативного бюджетного федерализма**.

Она ориентирована в большей степени на партнерство и активную политику федерального центра по вертикальному и горизонтальному выравниванию бюджетной обеспеченности территориальных образований, где она меньше некоего среднего уровня. Кроме того, значительно ограничивается самостоятельность региональных и местных властей в области налогообложения (*например, в Германии*). Вместе с тем имеются и смешанные формы (*например, в Канаде, Швейцарии*).

Российский бюджетный федерализм можно отнести к кооперативной модели с элементами децентрализованной модели бюджетного федерализма.

Межбюджетные отношения в РФ можно представить в виде двух блоков и двух подблоков.

Разграничение расходных полномочий и видов доходных источников (полностью или частично) на постоянной основе между уровнями бюджетной системы

Межбюджетное регулирование

Распределение между бюджетами разных уровней регулирующих налогов по временным нормативам

Перераспределение средств из бюджетов одного уровня бюджетной системы в другой в разных формах

*Регулирующие налоги (в западной терминологии - совместные налоги) – налоги, распределяемые между уровнями бюджетной системы на временной основе (с определением срока не менее чем на очередной финансовый год.*

*Другие формы перераспределения – межбюджетные трансферты. С 2006 года предпочтение в межбюджетном регулировании отдается трансфертам.*

***2. Разграничение расходов между бюджетами разных уровней.***

В РФ для разграничения расходных полномочий между органами власти различных уровней первоосновой являются содержащиеся в Конституции РФ перечень предметов ведения, закрепленных за РФ (ст.70) и перечень предметов совместного ведения федерального центра с субъектами федерации (ст.72).

**К ведению федерального центра** согласно Конституции относится: финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития, ядерная энергетика, федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь, деятельность в космосе, внешняя политика и международные отношения, оборона и безопасность и т.д.

**В совместном ведении РФ и субъектов РФ** находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечении е экологической безопасности, охрана памятников истории и культуры, общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры и спорта, защита семьи, материнства, детства, социальное обеспечение и некоторые другие вопросы.

Некоторые виды расходов финансируются на всех уровнях бюджетной системы, но с учетом особенностей каждого из них. Это расходы по финансированию органов власти на каждом уровне, проведению соответствующих выборов и референдумов, формированию собственности, содержанию и развитию предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти или органов местного самоуправления, обеспечению реализации целевых программ каждого уровня власти, оказанию финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня и т.д.

Согласно ФЗ №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года, вопросы местного значения разделены между поселениями (включая городские и сельские), городскими округами и муниципальными районами.

Для поселения (за счет средств бюджета поселения) **вопросами местного значения являются**:

- формирование, утверждение и исполнение бюджета поселения, контроль за исполнением бюджета;

- организация в границах поселения электро-, топливо-, газо- и водоснабжения, воотведения;

- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности и т.д.

Для муниципального района и городского округа вопросы местного значения, в основном аналогичны перечню вопросов, отнесенных к поселениям, но применительно к районному или окружному бюджету.

В основу **разграничения расходов** между уровнями бюджетной системы положены определенные **принципы** (критерии). Такими принципами, исходя из мирового опыта, являются:

- территориальное соответствие;

- приближение к уровню тех территориальных образований, в интересах населения которых осуществляются бюджетные услуги;

- эффект масштаба.

**Суть первого принципа** в том, что бюджетные услуги закрепляются за тем уровнем власти, подведомственная территория которого в основном охватывает всех потребителей данных услуг. Это означает, что выбор уровня бюджетной системы, за которым закрепляются соответствующие расходы, зависит от того, осуществляются ли они в общих интересах населения страны и (или) нескольких субъектов РФ (федеральный уровень); в интересах населения, проживающего на территории всех или нескольких муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ (региональный уровень); в интересах населения, проживающего в основном на территории данного муниципального образования (местный уровень).

**Второй принцип** исходит из того, что органы власти на местах лучше знают потребности в бюджетных услугах населения, проживающего на подведомственной им территории.

**Третий принцип** предусматривает, что бюджетные услуги закрепляются за тем уровнем власти, который может наиболее эффективно обес­печивать реализацию этих услуг *(например, приобретение на региональ­ном уровне учебников для школ или медикаментов для муниципальных лечебных учреждений всех муниципальных образований данного субъек­та Федерации),* имея в виду и экономию бюджетных средств.

При формировании расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ предусматривалось ориентироваться на минимальные государственныесоциальные стандарты, нормативы финансовых затрат на оказание государственных услуги единые методологические основы расчета минимальной бюджетной обеспеченности.

Предполагалось, что будет принят федеральный закон о минимальных государственных социальных стандартах. Пока такой закон не принят. Но в отдельных отраслях они разработаны. ­

Через такие стандарты государство может регламентировать качественные и количественные характеристики важнейших ­социальных потребностей человека на минимально необходимом уровне, доступность удовлетворения которыми в значительной степени гарантируется бесплатностью или доступной платойза счет средств бюджетов, внебюджетных фондов, страховых взносов и т.д. Эти стандарты должны отвечать на вопросы: какие именно услуги, блага, какого качества и в какой мере должны предоставляться бес­платно или за доступную плату на территории страны всем или соот­ветствующим категориям граждан. Их можно назвать стандартами, прежде всего качества обслуживания.

Наряду с этим есть понятие **«минимальные социальные нормы»**.Они представляют собой единые или групповые удельные показатели необходимой обеспеченности важнейшими социальными услугами и бла­гами в основном в натуральном выражении по их видам на соответствующую единицу или соответствующее количество единиц *(на одного жителя, на 1000 жителей, на 10000 жителей, на одного ре­бенка в детских дошкольных учреждениях, на одного учащегося в учреждениях образования, на один койко-день в больничных учрежде­ниях и т.д.).* Их можно рассматривать как один из элементов, состав­ную часть указанных стандартов, но ставить знак равенства между этими двумя понятиями нельзя.

Денежное выражение социальных норм - это **нормативы финансовых затрат** (минимально необходимые финансовые нормы расходов).

Нормы финансовых затрат разрабатываются федеральным органом исполнительной власти на единицу представляемых государ­ственных или муниципальных услуг, которые используются при составлении проекта бюджета для выделения средств конкретному главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюд­жетному учреждению, а также при расчете финансирования государст­венного заказа на предоставление таких услуг, выполняемого государ­ственными или муниципальными унитарными предприятиями или иными юридическими лицами.

***3. Разграничение доходов между уровнями бюджетной системы.***

Разграничение видов доходных источников между бюджетами разных уровней зафиксировано в Бюджетном Ко­дексе.

К доходам, закрепленным за федеральным бюджетом относятся следующие **федеральные налоги и сборы**:

- налог на прибыль организа­ций - по нормативу 100%;

- налог на добавленную стоимость - 100%;

- акцизы на спирт этиловый из пище­вого сырья - 50%;

- единый социальный налог – 100%;

- плата за негативное воздействие на окружающую среду – 20% и т.д.

В бюджеты субъектов РФ подлежат зачислению налоговые доходы от следующих **региональных налогов**:

- налога на имущество организаций - по нормативу 100%;

- налога на игорный бизнес – 100%;

- транспортного налога - по нормативу 100%.

В бюджеты субъектов РФ так же подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов:

- акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья - по нормативу 50%;

- акцизов на спиртосодержащую продукцию – 50%;

- налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых – 100%;

- сбора за пользование объектами животного мира - 100 % и прочие налоги и сборы.

За местными бюджетами поселений, муниципальных районов, городских округов доходные источники закрепляются с учетом особенностей каждого из этих трех видов бюджетов.

В местные бюджеты зачисляются налоговые доходы от следующих **местных налогов**:

- земельного налога - по нормативу 100%;

- налога на имущество физических лиц – 100 %.

От федеральных налогов:

- налог на доходы физических лиц – для поселений 10 %, для муниципальных районов 20%, для городских округов 30%;

- единый сельскохозяйственный налог – для поселений 30%, для муниципальных районов 30%, для городских округов 60%;

- единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности - для муниципальных районов 90%, для городских округов 90%;

- государственная пошлина – 100% и для муниципальных районов и для городских округов.

При разграничении налогов между уровнями бюджетной системы важно исходить из следующих принципов:

1. чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры *(мобильный налог)*, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется данный налог, и наоборот, если налоговая база носит устойчивый характер (*немобильный налог)*, то налог должен закрепляться за нижестоящим звеном бюджетной системы (*например, налогами с наименее мобильной базой являются налоги на имущество, с наиболее мобильной – налоги на доходы, прибыль*);
2. если налоговая база зависит от экономической политики того или иного уровня власти, то налог должен закрепляться за соответствующим ему звеном бюджетной системы;
3. чем неравномернее размещение налоговой базы, тем выше уровень бюджетной системы, за которым следует закрепить данный налог, и, наоборот, при относительно равномерном ее размещении его надо закрепить за нижестоящим звеном бюджетной системы *(например, налогами с неравномерно распределенной налоговой базой являются налоги на полезные ископаемые)*.

***4. Методы регулирования межбюджетных отношений.***

В случае, когда возникает несоответствие между доходными полномочиями и расходными обязательствами уровней государственной власти и управления, а также неравномерность бюджетной обеспеченности различных регионов одной страны, говорят о наличии горизонтальных и вертикальных дисбалансов.

**Вертикальный дисбаланс** означает несоответствие расходных обязательств доходным полномочиям того или иного уровня государственной власти и управления.

**Горизонтальный дисбаланс** выражается в неравномерности размещения по территории страны расходных и доходных факторов, а, следовательно, в неравномерности бюджетной обеспеченности регионов страны. *В РФ в 2000 г. по ВРП на душу населения регионы различались в более чем 19 раз.*

Региональные различия в социально-экономической ситуации обусловлены факторами объективными *(уровень развития региона, его специализация, структура хозяйства и др.)* и субъективные *(политика властей всех уровней по отношению к региону, предпринимательская активность населения и др.)*. Одной из ключевых характеристик, иллюстрирующей региональные различия является бюджетная обеспеченность региона.

Она может рассматриваться как бюджетная обеспеченность населения - уровень доходов (расходов) регионального бюджета на душу населения и как

бюджетная обеспеченность региональных властей - зависимость бюджета региона от поступлений из вышестоящего уровня бюджетной системы. Последняя, во многом, определяется степенью бюджетной самостоятельности региона. Бюджетная самостоятельность характеризуется значением 5 расчетных показателей:

- доля прямых поступлений из федерального бюджета в доходах регионального (%);

- доля федеральных дотаций в условно-чистых (без взаимных расчетов) доходах региона (%);

- доля собранных на территории налогов, зачисленных в бюджет региона;

- соотношение собранных на территории налогов, к расходам бюджета региона;

- условный баланс финансовых потоков или разность между поступлениями средств в федеральный бюджет и из него в бюджет региона (руб. на душу населения).

*С учетом данного критерия регионы РФ делятся на доноры и реципиенты или дотационные. Регионы-доноры имеют высокую степень бюджетной самостоятельности и, не смотря на то, что примерно 50% налогов отчисляют в федеральный бюджет, свои потребности финансируют только за счет собственных доходов (не финансовой помощи). Регионы-реципиенты имеют низкую степень бюджетной самостоятельности и в их доходах обязательно присутствует финансовая помощь (до 80%), свои потребности финансируют, в основном, за счет поступлений из федерального бюджета.* *Ежегодно из 89 субъектов РФ выделяется 9-13 ведущих доноров, остальные в той или иной степени дотационны. Также в законе о федеральном бюджете публикуется список высоко дотационных субъектов РФ - чистых реципиентов. Как правило, для регионов с высокой степенью бюджетной самостоятельности характерны в среднем относительно благополучные показатели экономического положения.*

Существование вертикальных и горизонтальных дисбалансов вызывает необходимость применения органами государственного управления механизмов финансового выравнивания, выделения финансовой помощи нижестоящим бюджетам.

**Межбюджетными трансфертами** называются средства одного бюджета бюджетной системы РФ, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы. Межбюджетные трансферты в РФ могут предоставляться в различных формах из бюджетов всех уровней.

Основными **формами межбюджетных трансфертов** являются:

**Дотации** - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основе. Дотации являются нецелевыми трансфертами и входят в состав собственных доходов бюджетов, т.е. могут расходоваться их получателями на финансирование любых бюджетных расходов. Как правило, дотации выделяются из фондов финансовой поддержки в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности.

**Субсидия** - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов. Субсидия (как и субвенция) является целевым трансфертом, но, в отличие от субвенции, как правило, выделяется из одного уровня бюджетной системы на софинансирование собственных полномочий другого уровня, а не при передаче («делегировании») полномочий. В большинстве случаев субсидии выделяются из фондов софинансирования социальных расходов для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов.

**Субвенция** - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов. Субвенции являются целевыми трансфертами и могут расходоваться только на финансирование установленных расходов. За нецелевое использование субвенций применяются санкции. Как правило, субвенции выделяются из фондов компенсаций при передаче полномочий с одного уровня на другой. Субвенции из фондов компенсаций не являются финансовой помощью бюджету другого уровня, так как выделяются на финансирование не «собственных», а «делегированных» полномочий.

Можно выделить пять базовых **целей предоставления межбюджетных трансфертов**:

1) обеспечение вертикальной сбалансированности бюджетной системы Вертикальная сбалансированность - это соответствие возможностей по мобилизации доходов расходным потребностям для каждого уровня власти.

*Пример: в Германии в целях вертикального выравнивания используется распределение регулирующих налогов (НДС, налога на прибыль, подоходного налога с физических лиц) между федеральным и субфедеральным уровнями власти, которое устанавливается Конституцией;*

2) горизонтальное выравнивание бюджетной обеспеченности.

*Целью горизонтального выравнивания является устранение горизонтального неравенства. Разные страны по-разному декларируют цели горизонтального выравнивания. Как правило, выравнивание бюджетной обеспеченности территорий - это один из способов обеспечения равных или сопоставимых условий доступа всего населения страны к бюджетным услугам, обеспечение единого уровня жизни для населения всей страны, снижение социального неравенства населения;*

3)снижение внешних эффектов.

**Внешние эффекты** - это факторы, влияющие на объем и качество предоставления бюджетных услуг населению - *миграции, вспышка заболеваний, экологические проблемы и т.п.*

Для устранения внешних эффектов используются целевые (долевые) гранты, адресная помощь, создание сообществ, округов и т.п. для предоставления услуг;

4) гармонизация расходов (единые стандарты качества и количества предоставления услуг).

**Гармонизацией расходов** называется обеспечение условий, при которых устанавливаются и соблюдаются единые стандарты качества и количества предоставления услуг. Для этого могут использоваться следующие механизмы:

- центральное (региональное) правительство устанавливает единые стандарты качества и количества предоставления услуг для всех (некоторых) уровней бюджетной системы (мандаты, делегирование полномочий);

- дополнительные средства, необходимые для реализации этих стандартов, передаются в виде целевых трансфертов;

- устанавливаются финансовые санкции в случае несоблюдения стандартов.

*Пример:*

*- РФ: Фонд компенсаций (средства на исполнение социальных законов о инвалидах, ветеранах, донорах и т.п. - целевые средства Фонда компенсаций);*

*- Швеция: целевые гранты на поддержку беженцев и безработных;*

*- Великобритания: «Грант на образование»*;

5) стимулирование проведения определенной политики предоставления услуг.

Данная цель взаимосвязана с гармонизацией расходов, но предполагает предоставление регионам большей свободы при выборе собственных подходов и решений в заданных центром широких рамках. Как правило, стимулирование осуществляется путем выделения трансфертов на условиях софинансирования.

Для определения общего объема и распределения трансфертов в составе федерального, регионального и местных бюджетов создаются различные фонды. Основными фондами являются: фонды финансовой поддержки, фонды компенсаций, фонды софинансирования социальных расходов, фонды регионального и муниципального развития.

**Раздел 3. Государственный кредит.**

**Тема 3.1 Государственный кредит: сущность, формы, управление.**

1. Общая характеристика государственного кредита и государственного долга.
2. Формы и инструменты государственных заимствований.
3. Управление государственным долгом.
4. ***Общая характеристика государственного кредита и государственного долга.***

Государственный кредит является частью государственных финан­сов, одной из форм мобилизации и распределения денежных ресурсов государством с целью выполнения им своих функций. Государство может высту­пать в качестве заемщика, кредитора или гаранта.

*Государственный кредит имеет сложную структуру. Прежде всего, и это главное, государство за счет займов увеличивает объем своих централизованных денежных фондов (государственного бюджета и внебюджетных денежных фондов всех уровней).* *В качестве кредиторов государства могут выступать другие государства, корпорации, банки и физические лица, как отечественные так и иностранные.*

*Но государство может и само выступать как кредитор, предостав­ляя деньги взаймы другим государствам, юридическим, а иногда и физическим лицам. Как правило, займы, которые берет государство, превышают выданные им кредиты. Поэтому результатом кредитных отношений государства является возникновение и постоянное «при­сутствие» государственного долга.*

**Государственный или муниципальный долг** - обязательства, возникающие из государственных или муниципальных займов, принятых на себя РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, а также принятые на себя РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием обязательства третьих лиц.

**Государственный или муниципальный заем (заимствование)** - передача в собственность РФ, субъекта РФ или муниципального образования денежных средств, которые РФ, субъект РФ или муниципальное образование обязуется возвратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа.

Государственный долг делится на:

1) **внешний долг** - обязательства, возникающие в иностранной валюте;

2) **внутренний долг** - обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации.

Государственный долг РФ полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну.

1. ***Формы и инструменты государственных заимствований.***

Государство заимствует деньги в двух формах: кредита (несекъюритизированная форма) и путем эмиссии (продажи) долговых ценных бумаг (секъюритизированная форма).

Согласно, ст.98 БК РФ **долговые обязательства** Российской Федерации **могут существовать в форме**:

- кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени РФ, как заемщика, с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями;

- государственных займов, осуществленных путем выпуска ценных бумаг от имени РФ;

- договоров и соглашений о получении РФ бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;

- договоров о предоставлении РФ государственных гарантий;

- соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени РФ, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств РФ прошлых лет.

Поступающие в бюджет средства от государственных заимствова­ний отражаются как источники финансирования дефицита. Расходы на обслуживание долговых обязательств учитываются в бюджете как расходы на обслуживание государственного (муниципального) долга.

Заимствования в форме предоставления государственных или муниципальных гарантий не являются источником финансирования дефицита бюджета. Для целей исполнения обязательств по государст­венным (муниципальным) гарантиям в соответствующем бюджете по статье расходов на обслуживание государствен­ного (муниципального) долга формируется резерв. В законе о феде­ральном бюджете на текущий финансовый год утверждается верхний предел общего объема государственных гарантий РФ, предоставляемых в национальной и иностранной валюте.

В объем внутреннего долга включаются:

- основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам;

- объем основного долга по кредитам;

- объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным от бюджетов других уровней;

- объем обязательств по государственным гарантиям.

В объем внешнего долга включаются:

- объем обязательств по государственным гарантиям;

- объем основного долга по полученным кредитам правительств иностранных государств, кредитных организаций, фирм и международных финансовых организаций.

Долговые обязательства могут быть краткосрочными (до одного года), среднесрочными (свыше одного года до пяти лет) и долгосрочными (свыше пяти лет до 30 лет).

Государственный кредит по целям будущего использования средств можно подразделить на инвестиционный и неинвестицион­ный. К первой категории относятся кредиты на финансирование круп­ных государственных инвестиционных проектов, программ, т.е. на производительные цели. Ко второй относятся кредиты на финансирование непроизводительных расходов государства, т.е. *связанных с «проеданием» заемных средств*, когда материальной или денежной отдачи от их использования не будет. *Доля «проедаемых» кредитов довольно высока, особенно в странах с нестабильной экономикой и нездоровыми государственными финансами.*

Государственные займы через механизм выпуска ценных бумаг, как правило, являются источником безэмиссионного финансирова­ния бюджета, т.е. не сопровождаются денежной эмиссией.

Кредиты государству впоследствии могут быть секъюритизированы, т.е. кредитные договоры или соглашения могут быть заменены на цен­ные бумаги, что в можно расценивать как форму реструктуризации долга.

Государственные ценные бумаги подразделяют на два основных типа: рыночные и нерыночные. **Рыночные** имеют свободное хождение на фондовом рынке, могут покупаться и продаваться, переходя от од­ного владельца к другому. Рыночные бумаги используются государст­вом для покрытия текущего бюджетного дефицита за счет постоянного привлечения в бюджет средств.

**Нерыночные бумаги** на вторичном фондовом рынке не обращаются и не могут переходить от одного субъекта рынка к другому вследст­вие биржевых сделок. Они предназначены для размещения среди пенсионных и страховых фондов или физических лиц. Они могут использоваться государством для финансирования крупных долгосрочных инвестиционных проектов.

Классификация государственных ценных бумаг разнообразна и сложна. Государственные ценные бумаги подразделяются на группы в зависи­мости от следующих критериев:

1) эмитент *(центральное правительство, муниципалитеты, государственные предприятия, правительственные финансовые корпора­ции и др.)*;

2) срочность *(краткосрочные казначейские векселя, среднесрочные, долгосрочные облигации и др.)*;

3) метод выпуска - *документарные (наличная форма) и бездоку­ментарные (бумаги в безналичной форме, их выпуск оформляется гло­бальным сертификатом, а сами бумаги существуют в виде записей на счетах)*;

4) цели выпуска *(покрытие дефицита бюджета соответствующего уровня, финансирование инвестиционных программ и проектов, в том числе строительных объектов, финансирование социальных про­грамм)*;

5) форма выплаты дохода *(процентный доход, выигрышные, с ну­левым купоном)*;

6) по способу размещения *(проведение аукционов; открытая про­дажа; индивидуальное размещение)*.

Самый распространенный вид долговых ценных бумаг - облига­ция. Государственная облигация представляет собой государственное долговое обязательство, дающее право ее владельцу по истечении оп­ределенного срока получить обратно сумму долга и проценты. Прода­вая облигацию, государство обязуется вернуть сумму долга в опреде­ленный срок с процентами или выплачивать проценты в течение всего срока пользования заемными средствами, а по окончании этого срока вернуть и сумму долга.

1. ***Управление государственным долгом.***

Управление государственным долгом представляет собой комплекс мероприятий, к которым относятся:

- обслуживание долгов, т.е. погашение основной суммы и выплата процентов кредиторам;

- изменение условий выпущенных займов;

- конструирование условий новых займов;

- мониторинг показателей объема и уровня долга, их сопоставление с показателями государственных финансов;

- взаимоотношения с кредиторами по поводу урегулирования старых долгов и предоставления новых кредитов;

- реструктуризация долгов и т.д.

При управлении государственным долгом принято его делить на капитальный и текущий.

**Капитальный государственный долг** пред­ставляет всю сумму выпущенных и непогашенных долговых обяза­тельств государства, включая начисленные проценты, которые должны быть выплачены по этим обязательствам.

**Текущий государственный долг** составляют расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам государства и по погашению обязательств, срок оплаты которых наступил.

Система управления государственным долгом включает совокуп­ность правил и процедур по аккумулированию, использованию, обслу­живанию и погашению государственных внутренних и внешних заим­ствований.

Управление государственной задолженностью предполагает использование таких методов, как конверсия, консолидация, отсрочка платежей, рефинансирование, выкуп долговых обязательств, аннулирова­нние займов и др. Все названные методы предназначены для ослабления долгового бремени на государственный бюджет, повышение эффек­тивности государственного кредита.

В урегулировании государственного долга большую роль играют рыночные методы, т.е. проведение различных операций с цен­ными бумагами - долговыми обязательствами стран-должников. Ос­новными рыночными методами являются следующие:

1) обмен долговых обязательств на облигации страны-должника, которые должны продаваться на рынке с меньшим дисконтом. В этом случае обмен будет эффективен, и страна-заемщик получит снижение долгового бремени. Такой обмен по схеме «облигации - облигации» может иметь место только с согласия международных клубов кредито­ров;

2) обмен государственных долгов по рыночному курсу на акции национальных приватизируемых предприятий. Выгоды от такой опе­рации состоят в сокращении платежей по обслуживанию долга, увели­чении притока иностранных инвестиций в страну-должника, улучше­нии его платежного баланса;

3) выкуп страной - заемщиком определенной доли своих обяза­тельств (10-15%) по заниженному курсу ниже курса вторичного рынка.

При невозможности нормального обслуживания долга возможны крайние меры:

- абсолютный дефолт (полный отказ от своих обязательств);

- полное или частичное списание долгов;

- реструктуризация.