

Основы финансовых отношений в бюджетной системе.

Бюджет

Бюджет- это баланс доходов и расходов государства, предназначенный для реализации государственных функций.

Структура баланса.

Доходы	Расходы
<p>1.Налоги</p> <p>2.Доходы от деятельности гос. Предприятий.</p> <p>3. Доходы от приватизации.</p>	<p>В соответствии с различной классификацией.</p> <p>(оборона, управление, медицина, образование).</p>

Расходная классификация



Функциональная классификация - группировка расходов бюджетов всех уровней, отражающая направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства. Группировка имеет четырехуровневую структуру: разделы и подразделы, целевые статьи и виды расходов.

Разделы:

- государственное управление и местное самоуправление;
- судебная власть;
- международная деятельность;
- национальная оборона;
- правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства;
- фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- промышленность, энергетика и строительство;
- сельское хозяйство, рыболовство и др.

- **Раздел** – это отнесение тех или иных расходов к основным функциям государства: оборона, здравоохранение, образование, культура и т.д. Формального определения раздела законодательство не содержит. Раздел 14 – Образование;
- **Подраздел** – можно считать, что это более детальная расшифровка функций государства по их содержанию путем выделения внутри функций отдельных направлений расходов, имеющих выраженный обособленный характер. Например, внутри функции «Национальная оборона» выделяются «подфункции»: «Строительство и содержание Вооруженных сил РФ», «Военная программа Министерства РФ по атомной энергии» и т.д. Внутри функции «Образование» выделяются «подфункции»:

- *1401 – дошкольное образование;*
- *1402 – общее образование;*
- *1403 – начальное профессиональное образование;*
- *1404 – среднее профессиональное образование;*
- *1405 – переподготовка и повышение квалификации;*
- *1406 – высшее профессиональное образование;*
- *1407 – прочие расходы в области образования.*

- **Целевая статья** – третий уровень классификации. Характеризует внутри «подфункций» направления расходов, по которым осуществляют свою деятельность главные распорядители бюджетных средств. Например, Минобразование России как главный распорядитель бюджетных средств расходует их на дошкольное образование, общее образование и т.д. Аналогичные расходы осуществляют другие министерства и ведомства. Ключевым словом здесь является определение «ведомственные». Поэтому целевая статья отражает в первую очередь характер ведомственных расходов и имеет вид:
 - *400 – ведомственные расходы на дошкольное образование;*
 - *401 – ведомственные расходы на общее образование;*
 - *402 – ведомственные расходы на начальное профессиональное образование;*
 - *403 – ведомственные расходы на среднее профессиональное образование;*

- **Виды расходов** – это уровень классификации, характеризующий конкретный тип учреждения или вид деятельности, на который расходуются средства бюджета. Это может быть конкретная программа, расходы на содержание учреждений определенного вида и т.п. В частности, к образованию относятся следующие виды расходов:
- 259 Детские дошкольные учреждения
- 260 Школы - детские сады, школы начальные, неполные средние и средние
- 261 Специальные школы
- 262 Вечерние и заочные средние образовательные школы
- 263 Школы- интернаты
- 264 Учреждения по внешкольной работе с детьми
- 265 Детские дома
- 266 Профессионально-технические училища
- 267 Специальные профессионально-технические училища
- 268 Средние специальные учебные заведения
- 269 Институты повышения квалификации
- 270 Учебные заведения и курсы по переподготовке кадров
- 271 Высшие учебные заведения
- 272 Прочие учреждения и мероприятия в области образования

Таким образом, функциональная классификация расходов бюджета имеет четыре уровня, а классификационный код имеет вид:

Раздел	Подраздел	Целевая статья	Вид расходов
14	02	401	260

Ведомственная классификация - это группировка расходов, отражающая распределение бюджетных средств по главным распорядителям средств федерального бюджета. Главный распорядитель средств - руководитель органа государственной власти РФ, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств.

- **Экономическая классификация** - группировка расходов бюджетов всех уровней по экономическому содержанию, отражающая виды финансовых операций, с помощью которых государство выполняет свои функции как внутри страны, так и во взаимоотношениях с другими странами. Расходы делятся на категории, группы, предметные статьи и подстатьи (всего четыре уровня). Различают три категории расходов: текущие, капитальные расходы, предоставление кредитов (бюджетных ссуд) за вычетом погашения.
- Текущие расходы - это часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, бюджетных учреждений и т. п. В категорию "Текущие расходы" включаются следующие группы: закупки товаров и услуг; выплаты процентов; субсидии и текущие трансферты.
- Капитальные расходы - это часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность. В составе капитальных расходов может быть выделен бюджет развития.

Межбюджетные отношения - это отношения между органами государственной власти РФ, субъектов РФ и местного самоуправления. Они строятся на следующих принципах:

- сбалансированность интересов всех участников межбюджетных отношений;
- самостоятельность бюджетов всех уровней;
- законодательное разграничение расходных полномочий и доходных источников между бюджетами всех уровней;
- объективное перераспределение средств между бюджетами для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;
- единство бюджетной системы;
- равенство всех бюджетов РФ.

Бюджетное регулирование - это процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания доходной части бюджетов, осуществляемый с учетом государственных минимальных социальных стандартов и минимальной бюджетной обеспеченности.

Минимальная бюджетная обеспеченность - это минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

Одним из методов бюджетного регулирования является оказание прямой финансовой помощи из вышестоящего бюджета нижестоящему. Формы оказания прямой финансовой поддержки: субвенции, дотации, субсидии, кредиты, ссуды.

Субвенция - фиксированный объем государственных средств, выделяемых на безвозмездной и безвозвратной основе для целевого финансирования расходов бюджетов. Субвенция имеет две особенности. Во-первых, она используется в течение оговоренного срока, при просрочке субвенция подлежит возврату предоставившему ее органу. Во-вторых, ее используют для выполнения конкретных целей.

Дотация выдается единовременно и без
целевого назначения в случаях, когда
закрепленных и регулирующих доходов
недостаточно для покрытия текущих
расходов.

Субсидия - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Бюджетный кредит - форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам на возвратной и возмездной основе.

Бюджетная ссуда - бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основе на срок не более 6 месяцев в пределах финансового года.

Подходы к составлению бюджета.

- **Линейно-статейный формат.** Этот вид бюджетного формата появился в начале XX в. в ответ на рост коррупции среди правительственных чиновников. Первоначально он содержал данные о расходах по различным объектам финансирования как на правительственном уровне, так и на уровне отдельных департаментов или программ. В данном документе больше внимания уделяется тому, что следует приобрести, нежели тому, какие результаты принесут эти приобретения.

Типичными статьями расходов линейно-статейного бюджета являются: содержание обслуживающего персонала, утвержденные законодательными органами ассигнования, командировочные расходы, коммунальные услуги.

Преимуществом линейно-статейного формата является его доступность и простота в использовании, особенно когда информация представлена по организационным единицам (отделам, департаментам) или отдельным программам.

- Критика названного вида бюджетного формата направлена также на то, что в нем исключительное внимание уделяется потреблению (использованию средств).
- Отсутствие данных о производстве или поступлениях не позволяет делать выводы об эффективности или оправданности расходования средств.

- **Программно-бюджетные форматы (бюджетирование, ориентированное на результат).** Программно-бюджетные форматы были предназначены для того, чтобы сфокусировать большее внимание на результатах, чем на затратах.

система ПБф требует, чтобы ведомства количественно описывали цели своей деятельности, определяли варианты их достижения и использовали анализ затрат-результатов для выбора наиболее предпочтительной альтернативы. Проекты рассчитаны скорее на многолетнюю перспективу, нежели на один год, хотя они и пересматриваются ежегодно.

Исполнение бюджета.

В Российской Федерации установлено **казначейское исполнение бюджетов**. Органы исполнительной власти организуют исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Эти органы являются кассирами всех расходов и получателями бюджетных средств, осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений. При этом действует **принцип единства кассы**, который предусматривает зачисление всех доходов и источников финансирования дефицита бюджета, осуществление всех расходов с единого счета бюджета.

Исполнение бюджетов всех уровней осуществляется на основе **бюджетной росписи**, которая составляется главным распорядителем по распорядителям и получателям бюджетных средств. На основании бюджетных росписей главных распорядителей составляется сводная бюджетная роспись и направляется в орган, исполняющий бюджет.

Уведомления о бюджетных ассигнованиях доводятся до распорядителей и получателей бюджетных средств. Бюджетные учреждения составляют сметы доходов и расходов и представляют их на утверждение вышестоящему распорядителю, который их утверждает.

Орган, исполняющий бюджет, утверждает для распорядителей и получателей бюджетных средств лимиты бюджетных обязательств.

Бюджетные обязательства - это обязанность органа, исполняющего бюджет, совершать расходование средств определенного бюджета в течение определенного срока в соответствии с законом о бюджете и со сводной бюджетной росписью.

Получатели бюджетных средств составляют платежные и другие документы для совершения расходов и платежей в пределах доведенных до них лимитов бюджетных обязательств и сметы доходов и расходов. Орган, исполняющий бюджет, проверяет эти документы и совершает разрешительную надпись. Расходование денежных средств осуществляется путем их списания с единого счета бюджета в размере подтвержденных бюджетных обязательств в пользу юридических и физических лиц.

Казначейское исполнение бюджета - это технологическое решение, которое используется для организации и управления движением бюджетных средств.

Основная цель системы казначейского исполнения бюджета – это введение системы жесткого предварительного контроля за расходованием бюджетных средств. Указанная цель достигается за счет расходования средств с единого бюджетного счета через систему открытых в казначействе лицевых счетов бюджетных учреждений. Это позволяет расходовать бюджетные средства строго в соответствии с утвержденными сметами бюджетных учреждений и учитывать все проводки по лицевым счетам в единой базе данных.

Система казначейского исполнения бюджета обеспечивает всеобъемлющее решение задачи учета движения бюджетных средств, т. к. лицевые счета бюджетополучателей открыты в казначействе. Казначейство позволяет аккумулировать информацию о всех производимых за счет бюджетных средств платежах, а также дает возможность проверять платежные и другие документы, подтверждающие необходимость расходования средств, до момента совершения платежа.

Расходование средств бюджетными учреждениями.

Система организации казначейского исполнения бюджета базируется на принципе, что рациональное использование средств учреждениями возможно только в условиях жесткого предварительного постатейного контроля со стороны главных распорядителей и органа, исполняющего бюджет.

В этом случае утверждаемая смета доходов и расходов учреждения, является документом, жестко определяющим объем и целевое назначение расходования финансовых средств.

Например, если бюджетному учреждению выделены средства на выплату заработной платы, они ни при каких обстоятельствах не могут быть потрачены на приобретение канцелярских принадлежностей.

Получение уведомления о бюджетных ассигнованиях **не предоставляет права** бюджетному учреждению осуществления расходов, т.к. они могут быть изменены. Изменение объемов бюджетных ассигнований, доведенных в уведомлениях о бюджетных ассигнованиях, возможно в случаях:

- введения режима сокращения расходов бюджета в соответствии со ст.229 БК РФ не более чем на 10% годовых ассигнований (уведомление производится не позднее, чем за 15 дней до даты введения режима сокращения);
- увеличения бюджетных ассигнований за счет сверхплановых доходов бюджета в соответствии со ст. 232 БК РФ на погашение дефицита бюджета;
- перемещения бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств в объеме не более 5%.

Механизмы предварительного контроля обеспечивают целевое использование бюджетных средств в соответствии с утвержденной сметой. Перераспределение утвержденных объемов бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств между статьями расходов бюджетной классификации внутри сметы может осуществляться только при условии формирования и утверждения новой сметы. Данный подход отождествляет понятия "эффективность бюджетных расходов" и "целевое расходование бюджетных средств".

Один из способов увеличения гибкости финансового управления учреждением заключается в периодическом пересмотре на протяжении бюджетного года и, при необходимости, оперативном пересмотре смет доходов и расходов образовательных учреждений. Однако указанное решение может привести к возникновению следующих **трудностей**:

- -оперативное перераспределение лимитов бюджетных обязательств между различными статьями расходов бюджетной классификации и утверждение новых смет одновременно для большого количества учреждений является затруднительным в условиях ограниченного количества сотрудников в подразделениях финансового органа;
- - утверждение новых смет доходов и расходов для образовательных учреждений повлечет за собой необходимость оперативной фиксации новых параметров в информационной системе, используемой в целях казначейского исполнения бюджета, что в свою очередь является весьма трудоемким процессом и потребует резкого увеличения численности сотрудников казначейства, а возможно и дополнительных единиц компьютерного оборудования;

- - в условиях необходимости постоянной модификации и утверждения главным распорядителем новых смет доходов и расходов для обеспечения функционирования образовательного учреждения может сложиться ситуация, когда основные усилия руководителей региональных или муниципальных органов управления и руководителей учреждений будут направлены не на управление и развитие образовательного учреждения, а на многократный пересмотр смет.

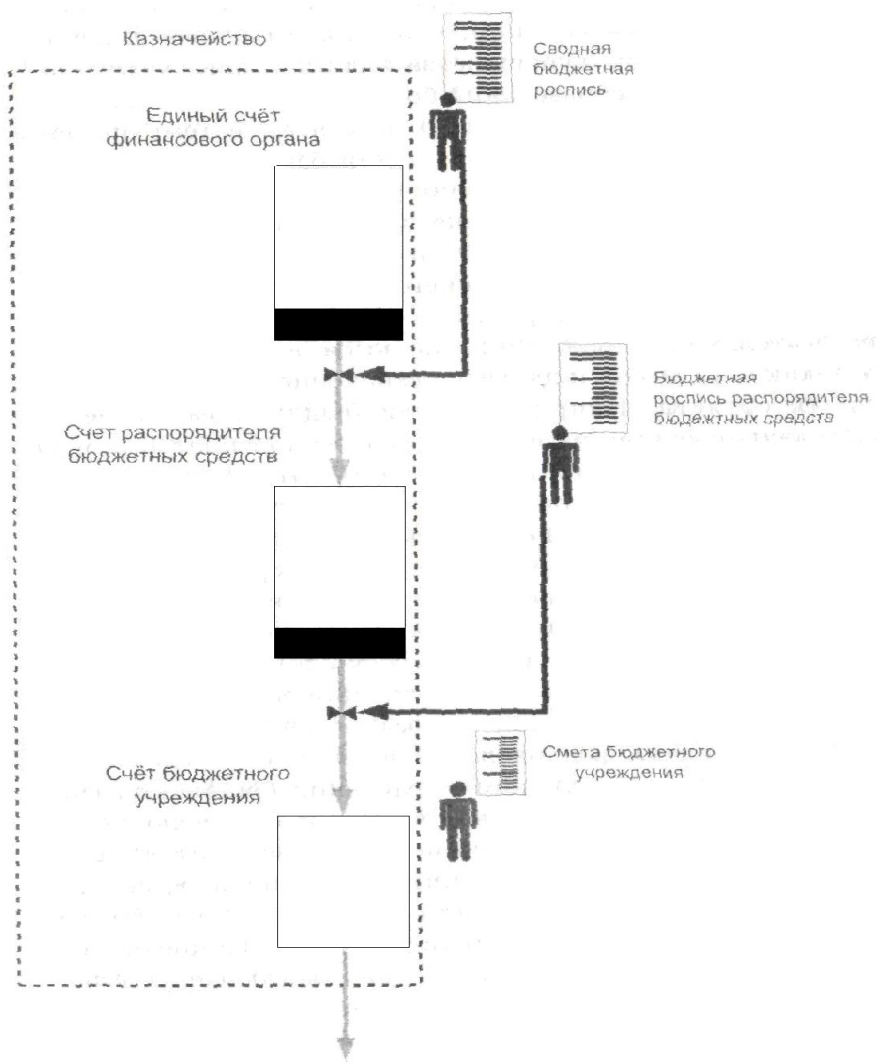


Схема 4. Система финансирования бюджетополучателей в условиях казначейского исполнения бюджета

Финансирование “одной строкой”.

- В настоящее время в мировой практике для финансирования бюджетных учреждений используется метод нормативного финансирования "одной строкой". Его суть заключается в выделении бюджетных средств по нормативу и предоставлении руководителям образовательных учреждений определенной свободы при расходовании выделяемого объема бюджетных ассигнований.

В этом случае смета образовательного учреждения является гибким финансовым планом, который может оперативно корректироваться руководителем при изменении ситуации реального финансового управления. Имеющийся в настоящее время опыт нормативного финансирования бюджетных учреждений "одной строкой" подтверждает свою высокую эффективность.

Переход на нормативное финансирование бюджетополучателей "одной строкой" дает руководителю учреждения возможность расходования средств исходя из ситуации реального управления с учетом следующих **ограничений**:

- общий объем финансовых обязательств учреждения (определяемый на основе заключенных им договоров) не должен превышать принятый лимит бюджетных обязательств;
- расходование средств должно производиться в соответствии с определенными для образовательного учреждения целями и его уставом.

При нормативном финансировании "одной строкой" полномочия по оперативному управлению финансовыми средствами передаются с уровня регионального или муниципального органа управления образования на уровень руководителя учреждения. У ведомственных органов управления остаются только ограниченные способы влияния на процесс финансового управления:

- разработка критериев и методик оценки эффективности расходования бюджетных средств;
- разработка методических рекомендаций по финансовому управлению образовательным учреждением;
- разработка типового программного обеспечения для финансового руководителя образовательного учреждения;
- организация и проведение подготовки и переподготовки финансовых руководителей образовательных учреждений;
- соответствующая целям эффективного расходования средств кадровая политика и т.д.

Опыт финансирования "одной строкой" указывает на то, что превращение руководителя образовательного учреждения из диспетчера утвержденной сметы в активного соучастника процесса управления финансовыми ресурсами позволяет частично решать проблему эффективного расходования бюджетных средств. Финансирование бюджетополучателей "одной строкой" позволяет создать "центры финансовой ответственности" в каждом образовательном учреждении и вовлечь в процесс эффективного расходования бюджетных средств не только их руководителей, но и через них конкретных работников бюджетной сферы.

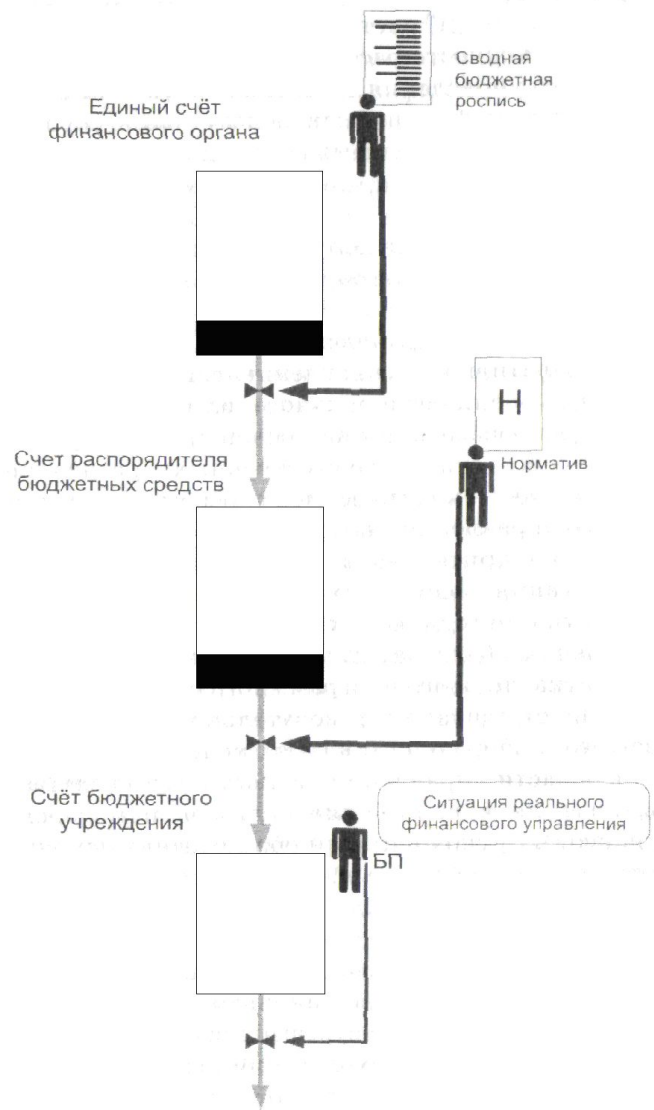


Схема 5. Нормативное финансирование образовательных учреждений "одной строкой"

БЮДЖЕТ
образовательного учреждения

Бюджетное
финансирование

Внебюджетное
финансирование

Федеральный бюджет

Региональный бюджет
субъекта РФ

Местный муниципальный
бюджет

Платные образовательные
услуги

Сдача помещений
в аренду

Средства от деятельности
пришкольного участка

Средства Попечительского
совета

