

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего образования

«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

(ФГБОУ ВО «КубГУ»)

Кафедра государственного и муниципального управления

КУРСОВАЯ РАБОТА

ЦЕЛЕВЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ: НАЗНАЧЕНИЕ, ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Работу выполнила _____ Е.Ю. Загайнова

(подпись, дата)

Факультет

управления и психологии 3 курс

Направление 38.03.04.62

«Государственное и муниципальное управление»

Научный руководитель

_____ Е.В. Атамась

канд.экон.наук, доц.

(подпись, дата)

Нормоконтролер,

_____ Е.В. Атамась

канд.экон.наук, доц.

(подпись, дата)

Краснодар 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1 Бюджетные фонды: понятие и сущность.....	5
1.1 Целевые бюджетные фонды: понятие и правовое регулирование.....	5
1.2 Зарубежный опыт функционирования бюджетных фондов (на примере Канады, США, Великобритании, Японии, Германии, Франции).....	10
2 Целевые бюджетные фонды РФ	15
2.1 Анализ деятельности целевых бюджетных фондов.....	15
2.2 Региональные целевые фонды – как инструмент развития территории.....	24
Заключение.....	30
Список использованных источников.....	32

ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день, в непростых экономических условиях, расширение финансовых возможностей государства возможно только при активном и грамотном использовании финансовых ресурсов страны путем влияния на социально-экономические процессы в обществе.

Основным централизованным источником финансовых ресурсов страны является государственный бюджет.

Благодаря бюджетным средствам происходит реализация основных функций государства, также даются возможности для решения стоящих перед государственной экономикой задач по обеспечению производства, социальной защите населения, преодолению временной неустойчивости и кризисных явлений.

Для реализации данных задач требуются значительные денежные ресурсы. Возникает необходимость их концентрации на государственном и региональном уровнях.

В сложившейся экономической ситуации, первостепенной задачей рыночной экономики является, как, казалось бы, не непрерывный экономический рост, а продолжительное устойчивое развитие, которое предполагает не только постановку и решение непосредственно экономических, но также и социально-экономических задач. Многообразие фондов определяет их сложные многоступенчатые связи с другими звеньями финансовой системы и населением. В этом отношении особо значимыми являются проблемы формирования и функционирования целевых бюджетных фондов как одного из важных звеньев финансовой системы, это и обуславливает актуальность выбранной темы.

Объектом исследования являются целевые бюджетные фонды.

Предметом исследования являются финансово-экономические отношения связанные с целевыми бюджетными фондами в Российской Федерации.

Цель работы - изучить теоретические вопросы формирования и использования целевых бюджетных фондов, обоснование развития целевых бюджетных фондов в Российской Федерации.

Достижение указанной цели потребовало решения следующих задач:

1. Изучение теоретических подходов к формированию бюджетных фондов;
2. Изучение зарубежного опыта формирования фондов в развитии страны;
3. Рассмотрение и анализ целевых бюджетных фондов;
4. Обоснование рекомендаций по развитию региональных фондов.

Основными методами исследования наряду с традиционными методами социально-экономического, комплексного и системного анализа, анализа экономической статистики, применялись также и специальные - юридические методы (сравнительно-правовой, историко-правовой).

В качестве теоретической основы явились труды отечественных и зарубежных ученых экономистов исследований в области государственных финансов, государственного бюджета, финансового права, финансовой системы.

1 Бюджетные фонды: понятие и сущность

1.1 Целевые бюджетные фонды: понятие и правовое регулирование

Необходимость эффективного перераспределения финансовых ресурсов для реализации государством социально существенных задач определило необходимость наличия в российской финансовой системе немаловажного самостоятельного звена государственных целевых бюджетных и внебюджетных фондов.

Государственные фонды делятся на две категории фондов:

1. Федеральные бюджетные фонды - данные фонды, включаются в состав Государственного бюджета;

2. Государственные внебюджетные фонды.

В Бюджетном Кодексе Российской Федерации [1] закреплены основы финансово-правового статуса целевых денежных фондов. Ранее, все целевые бюджетные фонды были ликвидированы Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. N 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». В настоящее время, в рамках межбюджетных отношений, действуют целевые бюджетные фонды.

На сегодняшний день, ст. 17 Бюджетного кодекса РФ, в которой давалось подробное определение целевого бюджетного фонда, признана утратившей силу, тем не менее, использование ранее сформулированного определения является целесообразным в данной курсовой работе: целевые бюджетные фонды как фонды денежных средств, образуемые в соответствии с законодательством РФ в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используемые по отдельной смете [1, с. 313]. Данное

определение актуально в силу того, что оно по-прежнему в том же виде используется на доктринальном уровне [2].

Как правовая категория, понятие «фонд» определяется и в гражданском, и в бюджетном, и в налоговом, и в других отраслях законодательства.

Фонд, как особую форму финансового аккумуляирования средств общественного сектора, можно охарактеризовать в следующих принципах.

Фонд выступает в трех ролях финансовой деятельности:

- как форма перераспределительных отношений;
- как результат финансовых потоков;
- как субъект финансовых отношений.

Цель, которая поспособствовала созданию фондов это осуществление социальных, благотворительных, культурных и других общественно полезных целей.

Деятельность фондов ориентирована не на получение прибыли, а на выполнение другой общественной целевой задачи.

Характер движения финансовых средств - первичен сбор, аккумуляирование источников, вторично их распределение при обязательности целевого характера расходования, создаются на основе добровольных имущественных взносов.

Длительность существования фонда зависит от достижения цели, ради которой создается фонд.

Целевые фонды можно рассмотреть в трех аспектах: экономическом, материальном и юридическом.

В экономическом аспекте целевой фонд - это метод перераспределения национального дохода государством в пользу определенных программ поддержки населения страны.

В материальном аспекте бюджетный фонд — это денежные средства государства, имеющие целевое назначение, собственные доходные источники и строго обозначенные направления расходов.

В юридическом аспекте целевые фонды имеют финансово-правовой статус.

Наряду с этим целевой фонд имеет организационную форму, т. е. представляет государственное или муниципальное учреждение, осуществляющее оперативное распоряжение средствами фонда.

Так, Фонд социального страхования РФ является самостоятельным государственным финансово-кредитным учреждением; Пенсионный фонд РФ - государственное учреждение, и его территориальные органы образуют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в РФ.

Государственные бюджетные фонды – это особая форма образования и расходования денежных средств на обеспечение строго целевого финансирования конкретных мероприятий на наиболее приоритетных участках социального и экономического развития страны. Целевые бюджетные фонды как понятие появилось в 1995 году, в процессе закрепления данного статуса за фондами, ранее внебюджетными, созданными в качестве целевого источника финансирования отдельных государственных расходов.

Основной, и в том числе важной характеристикой для бюджетных фондов, является чёткое установление доходных источников, позволяющих достаточно точно прогнозировать объёмы средств этих фондов и контролировать целевое использование финансовых ресурсов.

Бюджетные фонды отличаются от понятия резервных фондов.

Под резервным понимается фонд совокупности средств, предназначенных для покрытия потребностей государства и местного самоуправления, носящих случайный, но вероятностный характер, согласно ст. 81 БК РФ.

Бюджетные фонды создаются на федеральном уровне на основе федерального закона о федеральном бюджете на предстоящий финансовый год. Положения об этих фондах устанавливаются Правительством Российской

Федерации. Учредителями государственных бюджетных фондов выступают государственные органы или органы местного самоуправления.

Источниками формирования целевых бюджетных фондов являются:

- налоги и сборы,
- бюджетные средства,
- внебюджетные средства;
- процентные платежи за использование средств фондов;
- превышение цены на нефть;
- государственные займы на целевые программы и т.д.

Правительство РФ ежегодно представляет в Государственную Думу и Счетную палату РФ отчет об расходах и доходах федерального бюджета за отчетный финансовый год.

Назначение целевых фондов – финансирования наиболее приоритетных отраслей и обеспечение определенных мероприятий, имеющих экономические, социальные, благотворительные, культурные и иные общественно значимые цели. Программы целевых фондов акцентируют внимание на общественных проблемах. Целевые фонды аккумулируют доходы государства по целям расходов. Так, Федеральный дорожный фонд Российской Федерации позволял аккумулировать финансовые ресурсы, которые направлялись только на цели, предусмотренные для данного фонда.

Особенностью целевых бюджетных фондов является то, что на них не распространяется принцип общего (совокупного) покрытия расходов, устанавливаемый в статье 35 Бюджетного кодекса РФ. В силу этой особенности, все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Доходы бюджета и поступления из источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Фонды классифицируются по целевому назначению, по уровню управления фондами и т.д.

На основании целевого назначения фонды подразделяются:

1) Социальные фонды. Денежные средства, предназначенные для последующего перераспределения между социально незащищенными слоями населения для целей улучшения их качества жизни. Социальные фонды являются наиболее распространенными и наиболее финансоемкими. К их числу, например, относятся: Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Государственный фонд занятости населения РФ;

2) Экономические фонды. К ним относятся денежные средства, направляемые для финансирования экономических программ всего государства, отдельного региона или отрасли хозяйства. В качестве примера можно привести фонд поддержки предпринимательства, инвестиционные фонды субъектов РФ, фонды развития научно-исследовательских работ и т.д.

По территориальному признаку денежные фонды подразделяют на:

1) федеральные (привлекающие денежные средства и распределяющие их в масштабах всего государства в публичных целях общества);

2) региональные (субъектов РФ) (аккумулирующие и распределяющие денежные средства в пределах территории субъектов РФ для финансирования региональных функций, программ или мероприятий);

3) местные бюджеты, в том числе муниципальные (мобилизующие и распределяющие денежные средства в границах муниципального образования в целях материального обеспечения функций местного самоуправления)

Кроме того, целевые фонды могут иметь:

1) отраслевой характер подразумевает решение задач какой-то одной отрасли, например, атомной энергетики, воспроизводства минерально-сырьевой базы, борьбы с преступностью, развития налоговой службы и т.п.;

2) общегосударственный характер

1.2 Зарубежный опыт функционирования бюджетных фондов

Целевые бюджетные и внебюджетные фонды входят в финансовые системы в большинстве зарубежных стран.

Зарубежный опыт финансовой деятельности показывает необходимость в обособлении части финансовых ресурсов для решения определенных задач.

Канада. Финансовая политика этой страны нацелена на сокращение обособленных денежных фондов. В настоящее время правовой статус внебюджетного фонда сохранился только у Канадского пенсионного плана на пенсии по выслуге лет. Достаточно долго в Канаде существовали внебюджетный Фонд занятости, Счет фонда иностранной валюты и Счет стабилизации зернового рынка. В 1985 г. по рекомендации Главного аудитора Канады указанные три внебюджетных фонда были реструктурированы в целевые бюджетные счета.

США. В США основной акцент при формировании федерального бюджета делается на целевых бюджетных фондах. Федеральный бюджет включает в себя два вида целевых фондов – федеральные и доверительные фонды. Федеральные фонды, объем которых достигает 60% федерального бюджета, представляют собой своего рода правительственный бюджет, имеющий самостоятельную налоговую базу. Целевое назначение указанных фондов определяется президентом и Конгрессом США.

Доверительные фонды бюджета – это, в основном, фонды социального страхования (по старости, инвалидности, в случае потери кормильца, по медицинскому обслуживанию, страхованию по безработице, пенсионному обеспечению железнодорожников и государственных служащих и т.п.), а также специальные фонды, предназначенные для финансового обеспечения деятельности элементов транспортной инфраструктуры, находящейся в государственной собственности – дорог, аэропортов и т.п.

Также в США в зависимости от целей использования выделяют следующие специальные фонды:

- экономические фонды, предназначенные для регулирования хозяйственной жизни. К ним относятся инвестиционные, конъюнктурные, фонд перестройки и развития и т. д.;

- научно–исследовательские фонды, используемые для финансовой поддержки научных исследований в промышленности, строительстве, а также содержание государственных научных центров, осуществляющих разработку фундаментальных исследований;

- военно–политические фонды – резервы, находящиеся главным образом в распоряжении президента США, за счет которых финансируются дополнительные целевые мероприятия, имеющие особую важность.

Таким образом, специальные фонды США имеют целевой характер и формируются за счет налоговых и неналоговых поступлений и за счет средств федерального бюджета.

Великобритания. В Великобритании функционирует более 80 специальных фондов, причем объем средств, сконцентрированных в них покрывает одну треть от государственных расходов. Ведущее место занимает фонд национального страхования. Он создается за счёт взносов населения, государственных предприятий и дотаций правительства. Аккумулированные средства идут на выплату пенсий, пособий по безработице и болезни [9, С.224].

Кроме фонда национального страхования, в финансовую систему Великобритании входят пенсионные фонды государственных предприятий, уравнивательный валютный фонд, фонды гарантий экспортных кредитов. Эти фонды создаются за счёт средств и дотаций предприятий и осуществляют расходы в соответствии со своим функциональным назначением.

Япония. Спецификой финансовой системы Японии являются инвестиционные внебюджетные фонды, образующие из-за своих огромных размеров (около 50% от центрального бюджета) как бы «второй бюджет» в форме инвестиционных программ и займов. Эти программы, начиная с 1953 года, ежегодно разрабатываются и утверждаются парламентом одновременно с общим бюджетом. Они представляют собой систему ассигнований и кредитов

различным государственным предприятиям и учреждениям, включая кредитно-финансовые, а также местным органам управления и их предприятиям [10, С.63].

В Японии специальные фонды являются составной частью специальных счетов, которые создавались с 80-х годов прошлого века. Мировой финансовый кризис побудил правительство Японии в 2010 году рассмотреть возможность создания специального государственного инвестиционного фонда для управления частью \$909-миллиардных валютных резервов, вторых по объему в мире, после резервов Китая.

Вторая идея заключается в возможности разделения крупнейшего в мире Правительственного пенсионного инвестиционного фонда, под управлением которого находятся активы стоимостью около 160 триллионов иен (\$1,35 триллиона), чтобы повысить отдачу японских сбережений.

Германия. Интерес представляет и деятельность целевого фонда «Немецкое единство», созданного для финансового обеспечения процесса объединения Германии в 90-х годах.

Поскольку масштабы требуемых для реформирования социально-экономической системы новых земель средств намного превосходили возможности бюджета ФРГ, их мобилизация шла и за его пределами. На период с 1990 по конец 1994 года большие финансовые потоки в новые земли обеспечил, созданный в мае 1990 года фонд «Немецкое единство». До 1995 года новые земли не были включены в межземельное финансовое выравнивание, поскольку это могло бы привести к подрыву бюджетной системы западных земель, не получали они и федеральные дотации в рамках финансового выравнивания. Вместо этого им направлялись трансферты из фонда «Немецкое единство» [7, С.197].

Специальные фонды – важное звено финансовой системы ФРГ. По объему эти фонды стоят на втором месте после государственного бюджета страны.

В финансовую систему страны входят фонды, находящиеся в распоряжении центрального правительства: Фонд выравнивания бремени войны, Фонд развития европейской экономики и другие целевые фонды.

Фонд выравнивания бремени войны был создан с целью «оказания помощи населению, пострадавшему от войны». Средства фонда состоят из взносов предпринимателей в размере 2-3% оценочной стоимости имущества. Взносы предпринимателей включаются в цену выпускаемой ими продукции и перелagаются на ее потребителей. Фонд также пополняется дотациями из федерального и местных бюджетов, а также выручкой от эмиссии займов. Фонд развития европейской экономики создан в связи с действием после второй мировой войны американского «плана Маршалла». В фонд отчислялись средства из эквивалентных счетов, образующихся при реализации товаров, поставляемых в ФРГ по этому плану. Средства из этого фонда направляются на выдачу среднесрочных и долгосрочных кредитов по льготному проценту.

Франция. Финансовая система Франции отличается высокой степенью централизации. Центральный бюджет (общий бюджет, присоединенные бюджеты различных государственных организаций, специальные счета казначейства) аккумулирует приблизительно 80% всех доходов и расходов финансовой системы Франции.

К специальным фондам во Франции относятся многочисленные специальные счета казначейства, присоединенные бюджеты, разнообразные фонды финансово-кредитных учреждений и социальный бюджет.

Организационно они отделены от бюджетов и имеют определенную самостоятельность. Специальные фонды можно разделить на 2 основные группы:

- образуют фонды доходов и расходов, которые включаются в бюджет (фонд экономического и социального развития Франции)

- составляют внебюджетные фонды, имеющие юридическую самостоятельность. Крупнейшие из них связаны с социальной сферой. Совокупность таких фондов называют социальным бюджетом Франции.

Таким образом, можно сделать вывод, что государственные и муниципальные целевые фонды в различных зарубежных странах создаются для финансирования тех вопросов, которые государство считает на данный момент наиболее важными. Отмечается тенденция обособления средств социального страхования, что говорит о стремлении государства сохранить их от нецелевого использования путем создания целевых фондов.

В силу того, что с 2007 года целевые бюджетные фонды в РФ больше не действуют, но анализируя опыт зарубежных стран, можно сделать вывод, что создание целевых фондов является действенным методом.

В чем заключается смысл анализа опыта других стран, это в том, чтобы проанализировать положительные и отрицательные стороны вопроса и привнести в нашу систему те элементы, которые позволят более эффективно решать социально-значимые проблемы государства. Поэтому опыт целевых бюджетных фондов, за счет централизованно аккумулированных средств, позволял решать проблемы различного характера.

2 Целевые бюджетные фонды РФ

2.1 Анализ деятельности целевых бюджетных фондов

Все целевые бюджетные фонды были ликвидированы Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. N 63-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации".

Среди ранее функционирующих целевых бюджетных фондов в РФ, можно выделить [2, С.134]:

- 1 Федеральный дорожный фонд Российской Федерации;
- 2 Федеральный экологический фонд Российской Федерации (упразднён с 1 января 2001 года);
- 3 Федеральный фонд Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации (упразднён с 1 января 2001 года);
- 4 Фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов (упразднён с 1 января 2001 года);
- 5 Государственный фонд борьбы с преступностью (упразднён с 1 января 2001 года);
- 6 Фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии (упразднён с 1 января 2005 года);
- 7 Федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы (упразднён с 1 января 2001 года);
- 8 Федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов (упразднён с 1 января 2001 года);
- 9 Фонд контрольно-ревизионных органов Министерства финансов Российской Федерации (упразднён с 1 января 2001 года);
- 10 Фонд по охране озера Байкал (упразднён с 1 января 2001 года).

Самым крупным из целевых бюджетных фондов был Дорожный фонд. Федеральный дорожный фонд функционировал 6 лет (с 1995 по 2000 г.) и был самым крупным из всех целевых фондов федерального уровня, его расходы составляли в среднем 5% от расходов федерального бюджета и 64% от расходов всех ЦБФ федерального уровня.

В состав его доходов зачислялись [7, С.192]:

- 1) налог на реализацию горюче-смазочных материалов;
- 2) акцизы с продажи легковых автомобилей в личное пользование граждан;
- 3) федеральный налог на пользователей автомобильных дорог;
- 4) средства от уплаты единого налога в размере процента от общей его суммы;
- 2) доходы от использования имущества федеральных автомобильных дорог и иного около дорожного пользования;
- 3) доходы от эксплуатации платных автомобильных дорог и сооружений на них;
- 4) доходы за провоз по дорогам крупногабаритных и тяжеловесных грузов;
- 5) доходы от взимания сбора за проезд автотранспортных средств нерезидентов;
- б) средства лицензионных сборов по лицензированию дорожной деятельности на автомобильных дорогах.

В Федеральный дорожный фонд зачислялся также налог на пользователей автомобильных дорог. Он уплачивался любыми предприятиями и организациями (как резидентами, так и нерезидентами), ведущими коммерческую деятельность на территории РФ.

Использование Федерального Дорожного Фонда для финансирования дорожного хозяйства позволило успешно решить задачи как в области строительства дорог общего пользования, так и обеспечить ввод в действие уникальных объектов (мостовой переход через реку Оку у г. Кашира, который

является одним из крупнейших в России и Европе; многополосные участки магистральной дороги «Дон»; автомобильно-железнодорожный мост в г. Хабаровске на автодороге Чита–Хабаровск).

Вместе с тем отмечались следующие проблемы повышения эффективности формирования и использования средств Дорожного фонда:

- несовершенство правовой и нормативной базы формирования и использования средств;
- повышение собираемости налоговых и неналоговых средств;
- отсутствие жесткой дисциплины при исполнении бюджетных назначений Фонда;
- повышение эффективности использования субвенций и дотаций, выделяемых из фонда субъектам РФ на развитие и содержание территориальных дорог.

Последовательный отказ от целевого финансирования дорожного хозяйства в 2000 – 2004 гг., сопровождавшийся, в частности, отменой налога на пользователей автомобильных дорог, который являлся основным источником финансирования дорожного хозяйства субъектов РФ, привел к тому, что только в 2003 г. потери бюджетов субъектов РФ в части дорожного хозяйства составили около 33 млрд. руб. а в 2005 г субъекты РФ оказались уже не в состоянии обеспечивать за счет средств собственных бюджетов финансирование региональной сети автомобильных дорог. В 2005 г. произошло реальное снижение объема субсидий бюджетам субъектов РФ, предоставляемых из федерального бюджета на финансирование строительства и реконструкции автомобильных дорог общего пользования и искусственных сооружений на них.

Таким образом, упразднение Федерального дорожного фонда и многих территориальных дорожных фондов отрицательно сказалось не только на развитии дорожной отрасли и уровне безопасности движения, но не способствовало повышению эффективности использования бюджетных средств . Формирование ЦБФ для финансирования дорожного хозяйства

представляется наиболее оправданным, чем прямое бюджетное финансирование.

В декабре 2009 года появилась идея снова возродить федеральный фонд. Но изменения законодательства по возрождению дорожных фондов были приняты только в апреле 2011 года по инициативе Министерства транспорта при активной поддержке депутатского корпуса.

Однако содержание вновь созданных дорожных фондов коренным образом изменилось по сравнению с ранее существовавшими. В новых дорожных фондах основными источниками их формирования стали акцизы, заложенные в цену автомобильного топлива, и транспортный налог, которые в полной мере связаны с использованием дорогами. Подобная система финансирования автодорог используется во всём мире.

Объем бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) в размере не менее прогнозируемого объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации, в том числе:

- доходов от уплаты акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации;

- доходов от уплаты транспортного налога;

- иных доходов, утвержденных законом субъекта Российской Федерации, предусматривающим создание дорожного фонда субъекта Российской Федерации.

На федеральном уровне порядок формирования дорожных фондов устанавливается Правительством Российской Федерации, а на региональном уровне – высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В целях обеспечения целевого и наиболее эффективного использования средств дорожных фондов установлена возможность использования в очередном финансовом году остатков неиспользованных бюджетных ассигнований этого фонда текущего года.

Сейчас в 2018 году действует фонды в рамках межбюджетных отношений

Осуществление политических и экономических преобразований в России потребовало формирования качественно новой бюджетной системы, адекватной федеративному устройству государства, и разработки принципиально иной модели межбюджетных отношений. За прошедшие несколько лет произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе укрепления бюджетного федерализма, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов.

Механизм перераспределения средств между бюджетами в российской практике межбюджетных отношений представлен межбюджетными трансфертами, под которыми понимаются средства одного бюджета бюджетной системы РФ, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы РФ. Формы предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета представлены в таблице 1.

Таблица 1 - Формы предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета

Наименование формы	Характеристика	Правовые основы
Дотации	Бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов	ст. 131 Бюджетного кодекса РФ
Субвенции	Бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе для осуществления целевых расходов	ст. 132 Бюджетного кодекса РФ

Продолжение таблицы 1

Субсидии	бюджетные средства, передаваемые бюджету другого уровня, юридическому или физическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов	ст. 133 Бюджетного кодекса РФ
Иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ	Средства одного бюджета бюджетной системы РФ, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы РФ	ст. 132.1 Бюджетного кодекса РФ
Межбюджетные трансферты государственным внебюджетным фондам	Предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам государственных внебюджетных фондов, таких как Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	ст. 129 Бюджетного кодекса РФ

Характеристика фондов, используемых в системе межбюджетных отношений в Российской Федерации перечислена в таблице 2.

Таблица 2 - Характеристика фондов

Федеральные фонды	Цель создания фонда	Тип финансовой помощи	Принцип распределения финансовой помощи	Условия предоставления
1. Фонд финансовой поддержки регионов	Выравнивание бюджетной обеспеченности регионов по текущим расходам	Дотация	С учетом оценки налогового потенциала и нормативных расходов	Для высокодотационных регионов (через кассовое обслуживание бюджетов федеральным казначейством)
2. Фонд компенсаций	Финансирование публично-нормативных обязательств	Субвенции бюджетам субъектов РФ	На основе численности лиц, имеющих право на получение социальной помощи	Целевое использование средств
3. Фонд софинансирования социальных расходов	Финансирование приоритетных расходов и поддержка реформ в социальной сфере	Субсидия (долевая) на определенную функциональную статью расходов (отрасль)	На основе нормативных расходов и их частичного возмещения (с оценкой хода реформ)	Уровень расходов не ниже нормативного и выполнение программы реформ

4. Фонд регионального развития	Поддержка развития региональной инфраструктуры	Субсидия (как правило, долевая) на реализацию федеральных целевых программ, которые обеспечивают создание единой социальной инфраструктуры	На основе конкурсного отбора инвестиционных проектов	Софинансирование инвестиционных проектов
5. Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов	Содействие проведению бюджетных реформ	Субсидия (субвенция) на определенны й тип (направление) расходов	Конкурс программ реформирования финансов с учетом результатов их проведения	Реализация программы финансовых реформ

На место фондов целевого бюджетирования пришли бюджетные финансовые инвестиции на основе ФЗ № 63-ФЗ от 26 апреля 2007 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

Бюджетное финансирование инвестиций – это выделение юридическим лицам средств на инвестиционные цели из государственного бюджета. Получить государственные инвестиции могут лишь предприятия, находящиеся в государственной собственности, а также юридические лица, связанные с реализацией государственных программ. Это финансирование осуществляется в соответствии с уровнем принятия решений. На федеральном уровне финансируются только федеральные программы и объекты, находящиеся в федеральной собственности; на региональном – только региональные программы и объекты, находящиеся в собственности отдельных конкретных территорий.

Оправданность функционирования целевых фондов находит подтверждение в виде возврата к идее обособления части бюджетных средств, выразившегося в создании суверенных фондов, и подтверждает целесообразность использования механизма закрепления части доходов за определенными направлениями расходов.

Суверенные фонды - государственные фонды, финансовые активы которого включают акции, облигации, имущество, драгоценные металлы и другие финансовые инструменты.

Одним из первых суверенных фондов был Инвестиционный фонд РФ. Был создан в 2006 г. Фонд был призван стимулировать реализацию крупных инфраструктурных и инновационных проектов на основе государственно-частного партнерства.

Инвестиционный фонд РФ создан по аналогии с целевыми бюджетными фондами, он объединяет в себе расходы, связанные с реализацией крупных инвестиционных проектов в области инфраструктуры и в этом плане, частично включает в себя задачи, ранее решаемые за счет, специально созданный целевых фондов.

В 2017 г. президент РФ упразднил Инвестиционный фонд РФ в связи с неэффективностью.

Но непосредственно первым суверенным фондом в России был Стабилизационный фонд - специальный государственный фонд Российской Федерации, создаваемый и используемый в целях стабилизации экономики.

Стабилизационный фонд Российской Федерации был основан 1 января 2004 года, являлся частью федерального бюджета. Фонд призван был обеспечивать сбалансированность федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой.

Фонд должен был способствовать стабильности экономического развития страны, являться одним из основных инструментов связывания излишней ликвидности, уменьшать инфляционное давление, снижать зависимость

национальной экономики от неблагоприятных колебаний поступлений от экспорта сырьевых товаров.

Фонд просуществовал до 2008 года, когда произошла его трансформация в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, ставшими современными суверенными фондами.

Резервный фонд РФ сформирован февраля 2008 года, после разделения Стабилизационного фонда на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния России (ФНБ). В отличие от Стабилизационного фонда РФ помимо доходов федерального бюджета от добычи и экспорта нефти источниками формирования Резервного фонда также являются доходы федерального бюджета от добычи и экспорта газа.

Резервный фонд являлся частью средств федерального бюджета. Фонд был призван обеспечивать выполнение государством своих расходных обязательств в случае снижения поступлений нефтегазовых доходов в федеральный бюджет.

Резервный фонд способствовал стабильности экономического развития страны, уменьшая инфляционное давление и снижая зависимость национальной экономики от колебаний поступлений от экспорта невозобновляемых природных ресурсов. Максимальный размер Резервного фонда закреплен на уровне 10 % прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема валового внутреннего продукта Российской Федерации.

С января 2018 года Резервный фонд ликвидирован и присоединен к Фонду национального благосостояния.

Фонд национального благосостояния России (ФНБ) - часть средств федерального бюджета и часть устойчивого механизма пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации на длительную перспективу.

Целями ФНБ являются обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) бюджета Пенсионного фонда

Российской Федерации и обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) федерального бюджета Российской Федерации.

Часть Фонда национального благосостояния РФ, номинированная в иностранной валюте и размещенная Правительством Российской Федерации на счетах в Банке России, которая инвестируется им в иностранные финансовые активы, является составляющей международных резервов Российской Федерации.

ФНБ представляет собой «подушку безопасности», которая позволяет государству компенсировать потерю нефтегазовых доходов в случае резкого падения цены на нефть и исполнить все принятые на себя социальные обязательства.

Фонд пополнялся за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденный на соответствующий финансовый год объем нефтегазового трансферта, с момента, когда накопленный объем средств Резервного фонда достигал (превышал) его нормативную величину.

С 1 января 2018 года было произведено объединение ФНБ с Резервным фондом в единый фонд на базе Фонда национального благосостояния.

В результате объединения фондов целевое назначение средств ФНБ осталось прежним: софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан России, обеспечение сбалансированности бюджета Пенсионного фонда, но также добавилась цель по обеспечению сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета.

2.2 Региональные целевые фонды – как инструмент развития территории

Целевые бюджетные фонды сохранились на региональном уровне.

Несмотря на ликвидацию целевых бюджетных фондов на федеральном уровне, они продолжают играть немаловажную роль на уровне регионов.

Региональный фонд формируется посредством следующих поступлений:

- взносов граждан и экономико-хозяйствующих субъектов, которые вносятся добровольно;
- прибыли, полученной путем выдачи займов на местном уровне, а также доходов от аукционов и лотерей;
- привлечения финансирования из организаций, кооперативов и других общественных объединений населения;
- административных штрафов;
- субвенции.

Решение по созданию регионального фонда принимается представительными органами субъекта федерации. После принятия такого решения исполнительные региональные органы создают банковские счета, на которых в дальнейшем хранятся все поступления местного фонда. Управление фондом происходит посредством создания коллегиального органа, который состоит из представителей органов власти, а также действующих организаций, заинтересованных в регулировании деятельности фонда. Все движения денежных средств в региональном фонде контролируются коллегиальным органом.

Региональный фонд создается для осуществления конкретных целей:

- концентрация финансирования, полученного от предприятий региона и органов власти, для осуществления мероприятий по развитию социальной сферы и быта субъекта федерации;
- увеличение заинтересованности органов региональной власти в достижении высоких результатов хозяйственной деятельности субъекта;

- укрепление финансовой базы, что способствует бесперебойному выполнению плановых задач и оптимальному функционированию;
- повышение эффективности использования материальных ресурсов и финансирования региона;
- увеличение значимости связи органов управления регионом и местных хозяйствующих субъектов;
- освобождение организаций от задач по развитию субъекта федерации, которые не являются основными в рамках вида хозяйственной деятельности.

Средства, привлеченные в региональный фонд, используются на улучшение инфраструктуры субъекта федерации, строительные работы по возведению объектов социально-культурного назначения и финансирование плановых расходов, если они превысили ожидаемый уровень, а также на другие цели, не противоречащие учредительным документам и действующему законодательству.

Региональные целевые бюджетные фонды. Территориальные дорожные фонды остались самым распространенным видом целевых фондов.

Резервные фонды региональных бюджетов - это обособленная часть денежных средств в бюджетах всех уровней бюджетной системы РФ, получившие форму целевых, предназначенных для обеспечения бесперебойного финансирования как предусмотренных ранее затрат, так и непредвиденных расходов, возникших внезапно и имеющих чрезвычайный характер. Их размер не может превышать 10% утвержденных расходов федерального бюджета.

Источники финансирования резервных фондов - бюджетные средства всех уровней бюджетной системы РФ.

Фонды финансовой поддержки регионов формируются за счет средств региональных бюджетов были созданы региональные фонды финансовой поддержки. Предоставление финансовой помощи территориям регламентируется законодательно.

В последние десятилетия наиболее распространенной формой предоставления финансовой помощи территориям стали субвенции. Это обусловлено не только ограниченностью финансовых ресурсов, но и необходимостью более эффективного их использования на основе целевого предоставления и освоения денежных средств. В соответствии с законодательством действуют следующие условия выделения субвенций:

1. Субвенции предоставляются для финансирования конкретных мероприятий. Использование субвенций не ведет к изменению форм собственности на финансируемые с их помощью объекты и проекты;

2. Орган, предоставивший субвенции, вправе контролировать их использование. Получатель субвенций обязан отчитаться об их использовании в установленном порядке;

3. Субвенция, не использованная в срок или использованная не по назначению, подлежит возврату предоставившему ее органу. При нарушении условий предоставления и использования субвенций их выделение прекращается.

Субвенции могут быть текущие и инвестиционные.

Текущие субвенции вышестоящего бюджета предназначены для выравнивания условий финансирования за счет средств территориальных бюджетов, закрепленных за ними общегосударственных социальных расходов. При этом к общегосударственным социальным расходам относятся текущие расходы на социально-культурные мероприятия, содержание бюджетных организаций и социальную защиту населения, подлежащие первоочередному бюджетному финансированию

Инвестиционные субвенции из вышестоящего бюджета предназначены для выравнивания условий финансирования за счет средств территориальных бюджетов закрепленных за ними общегосударственных капитальных вложений. К общегосударственным капитальным вложениям относятся капитальные вложения на развитие социальной инфраструктуры, охрану

окружающей среды, комплексное развитие территории, подлежащие первоочередному бюджетному финансированию.

Многие субъекты РФ не стремятся к полной ликвидации целевых бюджетных фондов в силу специфических функций фондов по стабильному обеспечению финансовыми ресурсами таких имеющих важное значение для всей страны и отдельных регионов направлений расходов, как дорожное хозяйство, экология и др.

В связи с вышеизложенным представляются обоснованными те общие требования, которые должны предъявляться к целевым программам, а именно:

- четкая формулировка цели программы, соответствующей приоритетам государственной политики, полномочиям и сферам ответственности органов исполнительной власти;

- описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программы, включая как непосредственные результаты (предоставление услуг определенного качества и объема), так и конечные результаты (эффект от предоставленных услуг для их получателей);

- наличие системы показателей для измерения результатов реализации программы (индикаторов экономической и социальной эффективности) и целевых значений каждого из таких показателей, необходимых и достаточных для предварительной (на этапе подготовки), текущей (на этапе реализации) и завершающей (после завершения программы или ее этапа) оценки программы;

- обоснование потребностей в ресурсах для достижения цели и результатов программы, оценки внешних условий и рисков для реализации программы;

- определение системы управления реализацией программы, разграничения полномочий и ответственности различных единиц управления.

Применительно к ЦБФ использование программно-целевого метода с соблюдением указанных требований позволит сделать более прозрачной процедуру планирования и исполнения расходов каждого фонда. Благодаря наличию программы плательщики целевых налогов и сборов смогут увидеть, на

какие мероприятия и в каких объемах предполагается использовать средства ЦБФ (например, строительство конкретных магистралей, транспортных развязок, мостов и других сооружений).

Необходимо проводить обязательную экспертизу проектов таких «фондовых» программ (с освещением результатов в средствах массовой информации), в частности, в целях заблаговременного исключения мероприятий, не соответствующих задачам ЦБФ, тем более соответствующие полномочия закреплены ст. 157 БКРФ за органами внешнего ГФК. Тогда уже на стадии составления и утверждения бюджетов станет возможным предотвратить необоснованное использование финансовых ресурсов.

Таким образом, ЦБФ в сочетании с целевыми программами можно использовать как эффективный инструмент среднесрочного и долгосрочного планирования, переход к которому осуществляется в настоящее время.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В период переживаемых нашим государством экономических трудностей вопросы стабильности функционирования финансовой системы встают на первое место. Именно от того, насколько правильно эта система может перераспределять общенациональный доход на цели общественного производства, зависит судьба масштабных социально-экономических преобразований, которые происходят в стране.

Отказ органов власти, в частности федерального уровня, от использования целевых бюджетных фондов как инструмента бюджетной политики, представляется не вполне обоснованным, даже несмотря на существенные недостатки функционирования федеральных фондов, которые заключались в основном в коррупционной составляющей, несовершенства нормативной базы и в неверные управленческие решения, из-за чего большое количество бюджетных средств не были использованы по назначению.

Опыт зарубежных стран демонстрирует нам целесообразность существования целевых бюджетных фондов, функционирование ЦБФ на региональном уровне также доказывает нам эту истину.

Аккумуляция средств в ЦБФ на решение конкретной государственной проблемы способствует более оперативному ее решению.

Необходимо также отметить, что использование целевых бюджетных фондов в сочетании с применением программно-целевого метода может значительно повысить эффективность как бюджетного планирования, так и использования финансовых ресурсов.

Суть программно-целевого метода бюджетного планирования состоит в системном планировании выделения бюджетных средств на реализацию утвержденных законом или нормативным актом целевых программ на длительный срок.

Программно-целевой метод планирования расходов способствует соблюдению единого подхода к рациональному использованию средств как для

решения наиболее острых проблем государства, региона, муниципального образования, так и является инструментом выравнивания экономического развития отдельных территорий. Главной проблемой целевых бюджетных фондов являлось отсутствие методик оценки реализации целевых программ бюджетными фондами с учетом результативности, а также внешней и внутренней среды.

Следует отметить, что целевые бюджетные фонды - явление достаточно новое, если рассматривать его в масштабах истории всего Российского государства, аналогов не существовало ни в Российской империи, ни в Советском Союзе. Это было обусловлено иным уровнем развития бюджетного устройства и бюджетного законодательства и другими принципами построения государства. Появление соответствующих фондов стало возможно только в современной России, где под реформирование попали многие сферы общественной жизни, включая бюджетное устройство.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 11.04.2018)
- 2 Бабич, А.М. Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 703 с.
- 3 Ляпцев, С.А. ЦЕЛЕВЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ И ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ / С.А. Ляпцев, Н.Р. Степанова // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 12-11. – С. 2420-2424
- 4 Поляк, Г.Б. Бюджетная система России. / Г.Б. Поляк. – М.: Юнити-Дана, 2015. – 550 с.
- 5 Коровкина, Е.Б. Анализ практики применения целевых бюджетных фондов / Е.Б. Коровкина // Финансы и кредит. – 2016. - №13 – С.34-41
- 6 Врублевская, О. Бюджетная система Российской Федерации: учебник для вузов. 4-е изд. / О. Врублевская, М. Романовский. СПб.: Питер, 2015. 576 с.
- 7 Ковалева, Т.М. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации / Т.М. Ковалева, С.В. Барулин – М.: КНОРУС, 2014. – 208 с.
- 8 Фетисов, В.Д. Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. В.Д. Фетисова. – М.: ЮНИТИ, 2016. – 367 с.
- 9 Дадашев, А.З. Черник, Д.Г. Финансовая система России. / А.З. Дадашев, Д.Г. Черник. – М.: ИНФРА-М, 2014. – 512 с.
- 10 Козельский, В.Н. Бюджетные инвестиции: проблемы и перспективы / В.Н. Козельский // Бюджетная политика. – 2016. - № 13. – С.123-126
- 11 Лушин, С.И. Государственные финансы в новых условиях / С.И.Лушин // Финансы. – 2013. - № 5. – С. 46-50.
- 12 Бюджетные фонды. Министерство Финансов РФ [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.minfin.ru> (Дата обращения: 15.05.2018)
- 13 Информация Региональные фонды: [Электронный ресурс]. - URL: <https://utmagazine.ru/posts/16452-regionalnye-fondy> (Дата обращения: 22.05.2018)

