

И. В. Амосова, Г. Г. Покатович

10
КЛАСС



Методическое пособие для учителей

БЮДЖЕТНАЯ ГРАМОТНОСТЬ

ISBN 978-5-906971-03-6



9 785906 971036



МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

10
класс

Методическое пособие для учителей

И. В. АМОСОВА, Г. Г. ПОКАТОВИЧ

БЮДЖЕТНАЯ ГРАМОТНОСТЬ
МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ
ДЛЯ УЧИТЕЛЕЙ
10 класс

2-е издание, исправленное и дополненное

МОСКВА
«АСТ-ПРЕСС ШКОЛА»
2017

Издание подготовлено в рамках совместной работы
Министерства финансов Российской Федерации и Всемирного банка
по развитию бюджетной грамотности.

Амосова И. В., Покатович Г. Г.

А61 Бюджетная грамотность. Методическое пособие для учителей. 10 класс. —
2-е изд., испр. и доп. — М.: АСТ-ПРЕСС ШКОЛА, 2017. — 140 с.
ISBN 978-5-906971-03-6

Методическое пособие для учителей представляет собой поурочные разработки по курсу «Бюджетная грамотность». Издание содержит подробное изложение программы, возможные сценарии проведения уроков. Особое внимание уделено интерактивным формам обучения. Методическое пособие содержит обширную дополнительную информацию по курсу, понятийный аппарат, ссылки на академические издания по курсу, а также тексты для анализа и темы дискуссий. В конце заданий даются ответы на вопросы. Методическое пособие предназначено для использования учителями при преподавании курса в старших классах общеобразовательной школы.

В подготовке методического пособия приняли участие следующие организации: Институт развития финансовых рынков, Институт бюджетных решений, Межрегиональная ассоциация мониторинга и статистики образования, Центр исследования бюджетных отношений.

Автором данного пособия для учителей является Инга Владимировна Амосова, а в части справочной информации к урокам — сотрудник Института бюджетных решений Глеб Геннадьевич Покатович.

Настоящее пособие предназначено для проведения апробации учебного курса «Бюджетная грамотность» в образовательных учреждениях (основное общее образование) и может применяться преподавателями в рамках изучения курсов «Обществознание», «Экономика» и «Бюджетная грамотность».

УДК 336
ББК 65.261.3

Все заключения, интерпретации и выводы, представленные
в настоящей публикации, не обязательно отражают взгляды
Совета исполнительных директоров Всемирного банка
или правительств стран, которые они представляют.

ISBN 978-5-906971-03-6 © Министерство финансов Российской Федерации

Пояснительная записка	4
Программа курса «Бюджетная грамотность»	10
Технологические карты уроков	15
Тема 1. ЧТО И ЗАЧЕМ МЫ ПЛАТИМ В БЮДЖЕТ	
Уроки 1–3. Что такое бюджет, и для чего он нужен. Откуда в бюджете деньги, и почему их часто не хватает	36
Уроки 4–6. Граждане и бюджет. В чем состоит наш вклад в бюджет	53
Уроки 7–10. Деловая игра «Финансирование решения отдельных задач муниципального образования»	68
Тема 2. ЧТО И КАК МЫ ПОЛУЧАЕМ ИЗ БЮДЖЕТА	
Уроки 11–14 (Уроки 11–12*). Что можно получить за счет средств бюджета	71
Уроки 13–16*. Какой бюджет за что платит и почему	78
Уроки 15–18. Управление бюджетными расходами – принципы, методы, инструменты. Уроки 17–20*. Государственная (муниципальная) программа как способ понять, что государство расходует деньги на то, что действительно нужно	83
Уроки 19–24 (Уроки 21–24*). Деловая игра «Инструменты бюджетирования, ориентированного на результат»	102
Тема 3. КАК МЫ МОЖЕМ ПОВЛИЯТЬ НА БЮДЖЕТ	
Уроки 25–28. Где можно узнать о бюджете	105
Уроки 29–32. Как я могу повлиять на бюджет	109
Уроки 33–36. Деловая игра «Проведение обсуждения гражданских инициатив с представителями органов местного самоуправления»	124
Банк вопросов для проведения викторины	126
Приложение	131

* – уроки для углубленного уровня изучения курса.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Современное общество требует от граждан активной жизненной позиции, постоянного участия в экономической жизни страны. Курс «Бюджетная грамотность» может помочь в решении нескольких задач.

В 10 классе многие учащиеся переходят на профильное обучение, выбирая для углубленного изучения различные предметы, определяя тем самым будущую профессию или сферу деятельности. Обучение старшеклассников бюджетной грамотности будет способствовать не только расширению знаний учащихся о бюджете государства, принципах его формирования и расходования, познакомит с правовыми основами бюджетного процесса, но и будет способствовать формированию активной позиции в отношении своего участия в нем. Учащиеся получат необходимые знания о государственных и муниципальных услугах, поймут порядок их финансирования и постепенно смогут включиться в процессы принятия решений на государственном и муниципальном уровне.

Программа данного курса может реализовываться в двух вариантах: базовом и углубленном. Углубленный вариант рассчитан на обучающихся с более высоким уровнем исходной подготовки. При этом какие-либо специальные требования к стартовому уровню подготовки обучающихся не предусматриваются, поскольку курс базируется на знаниях, полученных в результате освоения основных общеобразовательных программ.

Данный курс является факультативным по отношению к курсу «Обществознание», так как программа предмета «Обществознание» предусматривает изучение модуля «Экономика». Также курс «Бюджетная грамотность» может стать дополнением к предмету «Экономика» в старшей школе.

Программа разработана с использованием модульного принципа, который позволяет организовать ее изучение так, чтобы в наибольшей степени удовлетворить запросы образовательных организаций, обучающихся и их семей.

Учебно-методические материалы по курсу включают в себя учебник, рабочую тетрадь, книгу для учителя и материалы для родителей. Книга для учителя содержит дополнительные материалы к учебнику по каждой теме, список возможных вопросов и заданий, тем дискуссий, рекомендации по формам проведения уроков и работы на уроке, тематическое планирование с предполагаемыми результатами урока по ФГОС. К книге для учителя прилагаются рабочая тетрадь ученика с ответами на задания и дополнительные информационные материалы на цифровом носителе. Часть уроков имеет практическую направленность и содержит рекомендации по организации деловых игр и работе с сетью Интернет и иными источниками информации.

Практика преподавания последних лет предполагает использование как традиционной формы проведения урока, так и интерактивных форм работы на уроке или проведение целого занятия в подобной форме.

Основные интерактивные формы урока, рекомендуемые для проведения в ходе изучения курса:

1. «Перевернутый урок», или «**перевернутый класс**». Данная технология проведения урока предусматривает предварительное знакомство с темой в учебнике. Учащиеся получают предварительное домашнее задание: прочитать текст параграфа, составить развернутый план или краткий конспект, ответить на вопросы для самопроверки и определить, что вызвало сложности при самостоятельном изучении темы. На уроке учитель предлагает учащимся ответить на вопросы, выполнить задания, решить задачи по теме (индивидуально или в группе) для уточнения, расширения и закрепления полученных ранее знаний. Задания на уроке носят поисковый или практический характер, могут включать дискуссионные вопросы. В завершение урока учитель совместно с учениками формулирует основные выводы.

2. Ситуационный анализ (решение кейсов). В ходе урока класс делится на группы по 3–5 человек, каждая группа получает набор заданий и дополнительный материал. В начале урока в течение 5–10 минут проводится знакомство с содержанием темы в форме работы с текстом, обсуждения вопросов совместно с учителем. Далее каждая группа выполняет задания и обсуждает их результаты совместно с классом. Задания носят аналитический (анализ публикаций СМИ, законодательства или учебных текстов), ситуационный (необходимо рассмотреть конкретную ситуацию с опорой на знания и социальный опыт), дискуссионный характер (анализ двух точек зрения). В конце урока учитель подводит итоги и формулирует совместно с учениками основные выводы по теме.

3. Деловая игра. Основная цель данного урока – закрепление полученных знаний через моделирование конкретной ситуации, принятие на себя определенной роли. Учащиеся делятся на несколько групп для анализа конкретной ситуации и поиска путей решения проблемы либо представляют интересы различных групп населения или организаций в той или иной ситуации. Деловые игры воспроизводят действия участников, стремящихся найти оптимальные пути решения управленческих проблем в бюджетной сфере. Началу деловых игр предшествуют изложение проблемной ситуации, формулирование целей и задач игры, организация команд и определение заданий каждой из них, уточнение роли каждого из участников игры. Взаимодействие участников игры определяется правилами, отражающими фактическое положение дел в соответствующей сфере деятельности. Подведение итогов игры, анализ оптимальных решений завершают деловую игру.

4. Дискуссия. При проведении дискуссии учитель заранее планирует общий ход обсуждения проблемы. Учащиеся заранее узнают примерную тематику дискуссии. На начальном этапе учитель представляет план дискуссии, определяет регламент выступлений учеников, регламент дебатов. По ходу дискуссии учитель выносит на обсуждение новые пункты плана и подводит итоги по каждому пункту. По окончании дискуссии учитель подводит итоги, указав на сходство и различия в позициях участников, выделив более обоснованные,

логично и последовательно аргументированные позиции, и дает другие оценки дискуссии.

5. Лекция приглашенного специалиста / видеолекция. Учащиеся заранее получают тему лекции и ее примерное содержание, что позволяет им подготовить вопросы к приглашенному лектору. В ходе выступления лектора ученики корректируют свои вопросы. После окончания выступления лектора учащиеся задают вопросы. Учитель координирует обсуждение вопросов. В конце урока подводится итог занятия. При использовании видеолекции учитель заранее составляет вопросы по содержанию выступления лектора. Ученики в начале урока получают рабочие листы с заданиями. После прослушивания видеолекции ученики обсуждают результаты своей работы.

6. Образовательный визит может быть организован в органы местного самоуправления, на публичные слушания или заседания соответствующих комитетов. Ученики заранее получают задания или вопросы. На уроке после экскурсии обсуждают выполнение заданий.

7. Викторина проводится с целью закрепления в игровой форме знаний учащихся по предмету и получения ими новых знаний. В случае вовлечения в игру родителей проведение викторины может повысить уровень знаний родителей в бюджетной сфере и их заинтересованность в ее дальнейшем изучении.

Учитель также может выбрать комбинированную форму проведения урока.

Одной из форм организации деятельности учеников на уроке может стать **практическая работа в компьютерном классе**. Учащиеся индивидуально, в группах или парами выполняют задания по поиску информации, ответов на вопросы, сравнению понятий и явлений, составлению запросов, заявлений и т. д. Результаты работы могут быть представлены в форме таблицы, схемы, презентации.

При выборе формы проведения урока можно ориентироваться на следующие рекомендации по структуре урока.

Таблица 1. Варианты «дорожной карты» урока

Количество времени на уроке. Рекомендуемая продолжительность этапов урока	Этапы
Традиционный урок	
3 минуты	Актуализация знаний*: проводится в форме опроса по текущей теме (на определение остаточных знаний из курса «Обществознание») или в форме проверки домашнего задания
25 минут	Основная часть урока: учитель на основании учебника и дополнительных материалов объясняет тему

Количество времени на уроке. Рекомендуемая продолжительность этапов урока	Этапы
15 минут	Практическая часть: учащиеся выполняют различные задания по теме, в том числе в рабочей тетради, отвечают на вопросы учителя. Закрепление: учитель делает вывод о том, какие новые знания по теме были получены учениками в ходе занятия, акцентируя внимание на основных понятиях
2 минуты	Организация домашнего задания**: ученики записывают домашнее задание (учитель фиксирует его в электронном журнале, если такой ведется в учебном заведении). Домашнее задание состоит из двух частей: 1) прочитайте раздел и ответьте на вопросы после него, выполните задания в рабочей тетради; 2) задание на поиск информации, на применение на практике полученных знаний
«Перевернутый урок»	
5 минут	Актуализация знаний: проверка предварительного домашнего задания в форме опроса
30 минут	Основная часть урока: учитель в ходе выполнения различных заданий, ответов на вопросы и решения задач дополняет и корректирует знания учащихся по теме урока, полученные в ходе самостоятельной работы дома
5 минут	Подведение итогов: учитель совместно с учениками формулирует основные выводы по содержанию темы урока, обращая внимание на главные элементы содержания
5 минут	Организация домашнего задания**
Ситуационный анализ (решение кейсов)	
5 минут	Актуализация знаний*
30 минут	Выполнение различных заданий в группах, в том числе заданий в рабочей тетради и на компьютере, с использованием учебника. Обсуждение результатов работы со всем классом
5 минут	Подведение итогов: учитель формулирует основные выводы по содержанию темы урока, обращая внимание на главные элементы содержания
5 минут	Организация домашнего задания**

Количество времени на уроке. Рекомендуемая продолжительность этапов урока	Этапы
Деловая игра***	
5 минут	Вводная часть игры. Постановка задачи
35 минут	Основная часть игры. Подготовка решений по заданной ситуации, представление проектов, их обсуждение
5 минут	Подведение итогов игры
Дискуссия	
3 минуты	Актуализация знаний*
5 минут	Вводная часть: постановка проблемы по изучаемой теме, определение регламента выступлений учеников, выработка правил поведения во время дискуссии
30 минут	Обсуждение дискуссионных вопросов с опорой на материалы учебника и дополнительные материалы
5 минут	Подведение итогов дискуссии: учитель озвучивает окончательные выводы, к которым пришли в ходе обсуждения
2 минуты	Организация домашнего задания**
Лекция приглашенного специалиста / видеолекция	
5 минут	Организационная часть: представление приглашенного лектора, обозначение темы выступления
30 минут	Лекция приглашенного специалиста
10 минут	Вопросы учеников к лектору. Заключительное слово лектора
Образовательный визит	
5–10 минут	Вводный инструктаж: учитель ставит перед учащимися цели и задачи визита
5–10 минут	Итоговое обсуждение: учитель проводит опрос учащихся для выявления достижения поставленных целей и задач визита
Длительность визита определяется учителем.	
Комбинированный урок № 1 (сочетание различных форм урока (форм работы на уроке))	
3 минуты	Актуализация знаний*

Количество времени на уроке. Рекомендуемая продолжительность этапов урока	Этапы
20 минут	Традиционный урок: объяснение нового материала учителем с опорой на учебник и дополнительные материалы
10 минут	Ситуационный анализ: выполнение различных видов заданий как индивидуально, так и в группах. Обсуждение результатов выполнения заданий
10 минут	Дискуссия: учащимся предлагается высказать свою точку зрения по определенной проблеме с опорой на пройденный на уроке материал
2 минуты	Организация домашнего задания**
Комбинированный урок № 2 (сочетание различных форм урока (форм работы на уроке))	
3 минуты	Актуализация знаний*
10 минут	Традиционный урок: объяснение нового материала учителем с опорой на учебник и дополнительные материалы
15 минут	Практическая работа в компьютерном классе: выполнение заданий, поиск специальной информации на рекомендованных порталах и сайтах
15 минут	Ситуационный анализ: выполнение различных заданий, развернутые ответы на вопросы, в том числе дискуссионные
2 минуты	Организация домашнего задания**

* – актуализация знаний является стандартной для различных форм урока.

** – домашнее задание является стандартным для всех форм урока.

*** – продолжительность этапов урока может быть увеличена в два раза при двух академических часах.

**ПРОГРАММА КУРСА
«БЮДЖЕТНАЯ ГРАМОТНОСТЬ»**

Планируемые результаты освоения курса

Личностные результаты:

- позитивное мировоззрение, подразумевающее убежденность в возможности оказывать влияние на планирование, исполнение и контроль исполнения бюджета на уровне собственного муниципального образования;
- понимание значения государственного бюджета и роли каждого гражданина в его формировании для непрерывного продуктивного общественного и личностного развития;
- понимание особенностей гражданского общества с активной позицией его граждан и возможностями общественного участия в государственном управлении и местном самоуправлении;
- понимание роли граждан, общественных организаций и других участников в бюджетном процессе на государственном и местном уровнях;
- готовность к ответственному участию в бюджетном процессе.

Метапредметные результаты:

- готовность работать в команде, находить общую точку зрения, преодолевать возникающие в ходе обсуждения противоречия;
- готовность формулировать и отстаивать свою точку зрения, уважать мнение окружающих, отделять основную информацию от второстепенной;
- готовность критически оценивать достоверность полученной информации;
- готовность самостоятельно создавать алгоритмы познавательной деятельности;
- готовность к осуществлению проектной деятельности и исследовательской деятельности;
- готовность к использованию мультимедийных ресурсов и компьютерных технологий для обработки, передачи, систематизации информации, создания баз данных, презентации результатов познавательной и практической деятельности.

Предметные результаты:

Базовый уровень

- знание прав и обязанностей гражданина как налогоплательщика и получателя публичных услуг;
- понимание роли бюджета для реализации полномочий органов государственной власти / местного самоуправления;

- знание структуры и уровней бюджетной системы Российской Федерации и принципов распределения ответственности между органами власти различного уровня за организацию предоставления государственных (муниципальных) услуг;
- знание состава и видов доходов и основных направлений расходов бюджетов различных уровней бюджетной системы;
- знание основных аспектов различных этапов бюджетного процесса и механизмов принятия бюджетных решений;
- знание форм и методов участия граждан в общественном обсуждении бюджета на различных стадиях бюджетного процесса и способов взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления при принятии бюджетных решений;
- понимание сущности различных форм межбюджетных трансфертов, их преимуществ и недостатков;
- готовность формулировать обоснованные предложения по направлениям расходования бюджетных средств в ходе обсуждения проекта бюджета в сети Интернет и в ходе публичных слушаний;
- понимание сущности и основных функций бюджета, особенностей его формирования и исполнения, а также факторов и условий обеспечения бюджетной устойчивости и сбалансированности бюджета;
- умение находить и анализировать документы, регламентирующие процессы формирования и использования государственных и муниципальных финансов (бюджеты публично-правовых образований, государственные/муниципальные программы и т. п.);
- умение осуществлять в глобальной сети Интернет поиск информации о состоянии и динамике бюджетных расходов, а также о формах и методах общественного участия в бюджетном процессе;
- умение анализировать ключевые параметры бюджета конкретного публично-правового образования;
- умение анализировать ключевые параметры государственных и муниципальных программ.

Углубленный уровень¹

- понимание типов публичных услуг (исключаемые/неисключаемые, предоставляемые на конкурентной/неконкурентной основе);
- умение формулировать индикаторы достижения результата при осуществлении бюджетирования на программно-целевых принципах;
- умение оценивать динамику бюджетных расходов и выявлять причины изменений размеров бюджетных расходов;
- понимание принципов закрепления налогов за бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ;
- понимание различий в применяемых подходах к планированию бюджетных расходов;

¹ В дополнение к предметным результатам, достижение которых должно быть обеспечено изучением курса на базовом уровне.

- умение оценивать сбалансированность бюджета и определять способы повышения бюджетной устойчивости;
- понимание терминов «бюджетная обеспеченность» муниципального образования, «индекс налогового потенциала» и значения межбюджетных трансфертов в формировании бюджетов разных уровней;
- умение анализировать качество программно-целевых инструментов бюджетного планирования (бюджетных программ, проектов) и вырабатывать предложения по их совершенствованию;
- умение анализировать динамику основных параметров бюджета (дефицит, объем государственного и муниципального долга) и интерпретировать результаты анализа;
- готовность формулировать возможные экономические и социальные последствия различных бюджетных решений.

Тематическое планирование

Таблица 2. Учебно-методический план

№ п/п	Наименование раздела/темы	Количество часов
1	Что и зачем мы платим в бюджет	10
2	Что и как мы получаем из бюджета	14
3	Как мы можем повлиять на бюджет	12

Содержание учебного курса

Базовый уровень

Тема 1. Что и зачем мы платим в бюджет (10 часов)

Потребности и права человека. Обязательства государства по обеспечению гражданских прав. Публичные услуги. Государственные (муниципальные) услуги. Понятие «бюджет». Бюджетная система Российской Федерации. Виды бюджетов. Государственный бюджет как источник ограниченных ресурсов для исполнения функций государства. Внебюджетные фонды. Уровни бюджетной системы. Доходы и расходы бюджета. Бюджетная сбалансированность. Государственный долг. Источники формирования доходов бюджета. Принципы налогообложения. Основные функции налогов. Полномочия региональных и местных органов власти по установлению налогов и сборов. Налоговые и неналоговые доходы в части налогов и сборов с физических лиц на разных жизненных этапах и в разных жизненных ситуациях. Налоговые и неналоговые доходы местного бюджета. Безвозмездные поступления в бюджет.

Тема 2. Что и как мы получаем из бюджета (14 часов)

Основные направления расходов бюджета. Государственные услуги. Ограниченность бюджетных ресурсов. Субсидии и иные формы бюджетной поддержки

на разных жизненных этапах и в разных жизненных ситуациях. Бюджетирование, ориентированное на результат. Программный бюджет. Планирование бюджетных средств. Оценка качества государственных услуг. Индикаторы оценки. Принципы распределения полномочий. Межбюджетные трансферты.

Тема 3. Как мы можем повлиять на бюджет (12 часов)

Источники информации о бюджете. Закон (решение) о бюджете. «Открытый бюджет». Отличительные характеристики «Бюджета для граждан». Источники информации о бюджете. Участие граждан в планировании бюджета на муниципальном уровне. Бюджетный процесс. Инициативный бюджет. Возможности контроля со стороны граждан за расходованием бюджетных средств на разных жизненных этапах. Контроль муниципальных закупок и закупок муниципальных учреждений. Инициативное бюджетирование. Проект Всемирного банка по совместному финансированию инициатив за счет средств граждан и бюджетных средств.

Углубленный уровень

Тема 1. Что и зачем мы платим в бюджет (10 часов)

Потребности и права человека. Обязательства государства по обеспечению гражданских прав. Публичные услуги. Государственные (муниципальные) услуги. Государственный бюджет как источник ограниченных ресурсов для исполнения функций государства. Внебюджетные фонды. Уровни бюджетной системы. Доходы и расходы бюджета. Бюджетная сбалансированность. Государственный долг. Источники формирования доходов бюджета. Принципы налогообложения. Основные функции налогов. Принципы закрепления налогов за бюджетами разных уровней власти. Полномочия региональных и местных органов власти по установлению налогов и сборов. Налоговые и неналоговые доходы в части налогов и сборов с физических лиц на разных жизненных этапах и в разных жизненных ситуациях. Налоговые и неналоговые доходы местного бюджета. Безвозмездные поступления в бюджет.

Тема 2. Что и как мы получаем из бюджета (14 часов)

Основные направления расходов бюджета. Государственные услуги. Ограниченность бюджетных ресурсов. Субсидии и иные формы бюджетной поддержки на разных жизненных этапах и в разных жизненных ситуациях. Принципы распределения полномочий. Межбюджетные трансферты. Бюджетирование, ориентированное на результат. Непосредственный результат, конечный результат. Метод «от достигнутого», нормативный метод, постатейный подход, государственное (муниципальное) задание. Взаимосвязь стратегического и бюджетного планирования. Управление бюджетными расходами. Программный бюджет. Финансирование деятельности и финансирование результатов. Обеспечение эффективного взаимодействия между различными организациями, оказывающими публичные услуги. Процедуры и механизмы достижения результата. Планирование бюджетных средств. Оценка качества государственных услуг. Индикаторы.

Тема 3. Как мы можем повлиять на бюджет (12 часов)

Источники информации о бюджете. Закон (решение) о бюджете. «Открытый бюджет». Отличительные характеристики «Бюджета для граждан». Источники информации о бюджете. Участие граждан в планировании бюджета на муниципальном уровне. Бюджетный процесс. Участие граждан в процессе исполнения бюджета. Инициативный бюджет. Возможности контроля со стороны граждан за расходованием бюджетных средств на разных жизненных этапах. Контроль муниципальных закупок и закупок муниципальных учреждений. Использование гражданами результатов внутреннего и внешнего финансового контроля. Проект Всемирного банка по совместному финансированию инициатив за счет средств граждан и бюджетных средств.

ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ КАРТЫ УРОКОВ

Таблица 3. Тематическое планирование. Базовый уровень

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
Что такое бюджет, и для чего он нужен. Откуда в бюджете деньги, и почему их часто не хватает	3	Потребности человека. Обязательства государства по обеспечению гражданских прав. Бюджетная система Российской Федерации. Внебюджетные фонды. Доходы и расходы бюджета. Профицит и дефицит бюджета. Сбалансированность бюджета. Государственный и муниципальный долг. Почему денег в бюджете часто не хватает	Публичные услуги. Государственные (муниципальные) услуги. Бюджет. Федеральный бюджет. Региональный бюджет. Местный бюджет. Консолидированный бюджет. Внебюджетный фонд. Доходы бюджета. Расходы бюджета. Профицит бюджета. Дефицит бюджета. Сбалансированность бюджета. Государственный (муниципальный) долг	Предметные: – владеть информацией об уровнях бюджетной системы РФ; – определять взаимосвязь бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; – понимать роль бюджета в реализации полномочий органов государственной власти / местного самоуправления Метапредметные: – уметь анализировать различные источники информации, вести дискуссию, аргументировать свою точку зрения
Граждане и бюджет. В чем состоит наш вклад в бюджет	3	Источники формирования доходов бюджета. Налоговые доходы бюджета. Неналоговые доходы. Безвозмездные поступления	Налоговые доходы. Неналоговые доходы. Безвозмездные поступления. Налог. Сбор. Принципы налогообложения. Поступления в бюджет.	Предметные: – знать состав и виды доходов бюджетов различных уровней бюджетной системы; – знать обязанности гражданина как ответственного налогоплательщика; – знать права и обязанности несовершеннолетних

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
Источники финансирования для решения отдельных задач муниципального образования	4	Урок – деловая игра Какие налоги могут платить школьники	Федеральные, региональные и местные налоги. Налогоплательщик. Объект налогообложения. Налоговая база. Налоговый период. Налоговая ставка. Порядок исчисления налога. Порядок и сроки уплаты налога. Налоговая льгота. Налоговый вычет. Источники формирования доходов бюджета. Принципы налогообложения. Основные функции налогов. Полномочия региональных и местных органов власти по установлению налогов и сборов. Налоговые и неналоговые доходы в части налогов и сборов с физических лиц на разных жизненных этапах и в разных жизненных ситуациях. Налоговые и неналоговые доходы местного бюджета. Безвозмездные поступления в бюджет	по уплате налогов; – понимать значение налогов как основного источника доходов бюджета Метапредметные: – уметь анализировать различные источники информации, вести дискуссию, аргументировать свою точку зрения Предметные: – понимать роль бюджета для реализации полномочий органов государственной власти / местного самоуправления; – уметь анализировать ключевые параметры бюджета конкретного публично-правового образования Метапредметные: – уметь работать в команде, находить общую точку зрения, преодолевать возникающие в ходе обсуждения противоречия; – уметь формулировать и отстаивать свою точку зрения, уважать мнение окружающих, отделять основную информацию от второстепенной; – уметь критически оценивать достоверность полученной информации;

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
				– Уметь использовать мультимедийные ресурсы и компьютерные технологии для обработки, передачи, систематизации информации, создания баз данных, презентаций результатов познавательной и практической деятельности Личностные: – демонстрировать позитивное мировоззрение, подражающее убежденность в возможности оказывать влияние на планирование, исполнение и контроль исполнения бюджета на уровне собственного муниципального образования; – понимать значение государственного бюджета и роль каждого гражданина в его формировании для непрерывного продуктивного общественного и личного развития; – понимать особенности гражданского общества с активной позицией его граждан и возможностями общественного участия в государственном управлении и местном самоуправлении; – понимать роль граждан, общественных организаций и других участников в бюджетном процессе на государственном и местном уровнях; – демонстрировать готовность к ответственному участию в бюджетном процессе

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
Что можно получить за счет средств бюджета	4	Какие публичные услуги оплачиваются за счет государства. Какая помощь оказывается государством гражданам на разных жизненных этапах и в разных жизненных ситуациях	Основные направления расходов бюджета. Государственные услуги. Ограниченность бюджетных ресурсов. Субсидии и иные формы бюджетной поддержки на разных жизненных этапах и в разных жизненных ситуациях	Предметные: – знать права гражданина по отношению к бюджетной системе (например, гражданин как получатель социальных благ); – понимать, какие направления бюджетных расходов существуют в РФ Метапредметные: – уметь анализировать различные источники информации, вести дискуссию, аргументировать свою точку зрения Личностные: – выделять приоритетные направления в бюджетных расходах
Управление бюджетными расходами: принципы, методы, инструменты	4	Взаимосвязь стратегического планирования и бюджетирования. Методы планирования и исполнения бюджетов. Процедуры и механизмы достижения результатов. Обеспечение эффективности бюджетных расходов	Эффективность. Экономность. Результативность. Бюджетирование, ориентированное на результат. Ответственный результат. Конечный результат. Государственная (муниципальная) программа. Метод «от достигнутого». Нормативный метод. Постатейный подход. Государственное (муниципальное) задание	Предметные: – понимать ключевые различия основных подходов к финансированию бюджетных расходов (сметное финансирование, нормативное финансирование, бюджетирование, ориентированное на результат, программно-целевое бюджетирование и т. д.); – уметь выделять ключевые параметры государственных и муниципальных программ, предоставления государственных услуг Метапредметные: – уметь анализировать различные источники информации, вести дискуссию, аргументировать свою точку зрения;

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
Инструменты бюджетирования, ориентированного на результат	6	Урок – деловая игра	Программный бюджет. Планирование бюджетных средств. Оценка качества государственных услуг. Индикаторы оценки. Принципы распределения полномочий. Межбюджетные трансферты	– осуществлять поиск информации в различных источниках Предметные: – находить и анализировать документы, регламентирующие процессы формирования и использования государственных и муниципальных финансов (бюджеты публично-правовых образований, государственные/муниципальные программы и т. п.); – анализировать ключевые параметры государственных и муниципальных программ Метапредметные: – уметь работать в команде, находить общую точку зрения, преодолевать возникающие в ходе обсуждения противоречия; – уметь формулировать и отстаивать свою точку зрения, уважать мнение окружающих, отделять основную информацию от второстепенной; – уметь критически оценивать достоверность полученной информации Личностные: – демонстрировать позитивное мировоззрение, подразаумеваяющее убежденности в возможности оказывать влияние на планирование, исполнение и контроль исполнения бюджета на уровне собственного муниципального образования;

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
Где можно узнать о бюджете	4	Как читать закон (решение) о бюджете. «Открытый бюджет». Источники информации о бюджете	Принцип прозрачности (открытости). Закон о бюджете. Отчет об исполнении бюджета. «Открытый бюджет». «Бюджет для граждан». Единый портал бюджетной системы Российской Федерации	<p>– понимать значение государственного бюджета и роль каждого гражданина в его формировании для непрерывного продуктивного общественного и личного развития;</p> <p>– понимать особенности гражданского общества с активной позицией его граждан и возможностями общественного участия в государственном управлении и местном самоуправлении;</p> <p>– понимать роль граждан, общественных организаций и других участников в бюджетном процессе на государственном и местном уровнях;</p> <p>– демонстрировать готовность к ответственному участию в бюджетном процессе</p> <p>Предметные:</p> <p>– владеть знаниями о составе информации, включаемой в закон о бюджете;</p> <p>– уметь анализировать изменения в бюджете за несколько лет;</p> <p>– формулировать обобщенные предложения по направлениям бюджетных расходов в ходе обсуждения проекта бюджета и отчета о его исполнении в сети Интернет;</p> <p>– уметь искать необходимую информацию о бюджете и анализировать ее</p> <p>Метапредметные:</p> <p>– уметь анализировать различные источники информации, вести дискуссию, аргументировать свою точку зрения</p>

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
Как можно повлиять на бюджет	4	Бюджетный процесс. Возможность участия граждан в планировании бюджета на муниципальном уровне. Участие граждан в процессе исполнения бюджета. Инициативное бюджетирование. Участие граждан в итоговой оценке исполнения бюджета представительным органом. Использование гражданами результатов внутреннего и внешнего финансового контроля	Бюджетный процесс. Публичные слушания. Общественный контроль. Инициативное бюджетирование. Внешний финансовый контроль. Внутренний финансовый контроль	<p>Предметные:</p> <p>– владеть информацией о сроках и содержании различных этапов бюджетного процесса;</p> <p>– знать основные аспекты различных этапов бюджетного процесса и механизмы принятия бюджетных решений</p> <p>Метапредметные:</p> <p>– уметь анализировать различные источники информации, вести дискуссию, аргументировать свою точку зрения;</p> <p>– получить представление о гражданском обществе с активной позицией его граждан и возможностями общественного участия в государственном управлении и местном самоуправлении</p> <p>Личностные:</p> <p>– знать и понимать роль гражданина на каждом этапе бюджетного процесса, например, как общественного контролера бюджетного процесса;</p> <p>– демонстрировать позитивное мировоззрение, подражающее уверенности в возможности оказать влияние на планирование, исполнение и контроль исполнения бюджета на уровне собственного муниципального образования</p>
Проведение обсуждения гражданских инициатив с представителями	4	Урок – деловая игра	Источники информации о бюджете. Закон (решение) о бюджете. «Открытый	Предметные: – знать права и обязанности гражданина как налогоплательщика и получателя публичных услуг;

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
органов местного самоуправления (альтернатива – посещение общественных (публичных) слушаний по тематике курса)			<p>бюджет». Отличительные характеристики «Бюджета для граждан». Источники информации о бюджете.</p> <p>Участие граждан в планировании бюджета на муниципальном уровне. Бюджетный процесс. Участие граждан в процессе исполнения бюджета. Инициативный бюджет. Возможности контроля со стороны граждан за расходованием бюджетных средств на разных жизненных этапах. Контроль муниципальных закупок и закупок муниципальных учреждений. Использование гражданами результатов внутреннего и внешнего финансового контроля.</p> <p>Проект Всемирного банка по совместному финансированию инициатив за счет средств граждан и бюджетных средств</p>	<p>– понимать роль бюджета для реализации полномочий органов государственной власти / местного самоуправления;</p> <p>– знать формы и методы участия граждан в общественном обсуждении бюджета на различных стадиях бюджетного процесса и способы взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления при принятии бюджетных решений;</p> <p>– анализировать ключевые параметры бюджета конкретного публично-правового образования;</p> <p>– анализировать ключевые параметры государственных и муниципальных программ</p> <p>Метапредметные:</p> <p>– уметь работать в команде, находить общую точку зрения, преодолевать противоречия;</p> <p>– уметь формулировать и отстаивать свою точку зрения, уважать мнение окружающих, отделять основную информацию от второстепенной;</p> <p>– уметь критически оценивать достоверность полученной информации;</p> <p>– уметь использовать мультимедийные ресурсы и компьютерные технологии для обработки, передачи, систематизации информации, создания баз данных, презентации результатов познавательной и практической деятельности</p>

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
				<p>Личностные:</p> <p>– демонстрировать позитивное мировоззрение, подражающее убежденность в возможности оказывать влияние на планирование, исполнение и контроль исполнения бюджета на уровне собственного муниципального образования;</p> <p>– понимать значение государственного бюджета и роль каждого гражданина в его формировании для непрерывного продуктивного общественного и личностного развития;</p> <p>– понимать особенности гражданского общества с активной позицией его граждан и возможностями общественного участия в государственном управлении и местном самоуправлении;</p> <p>– понимать роль граждан, общественных организаций и других участников в бюджетном процессе на государственном и местном уровнях;</p> <p>– демонстрировать готовность к ответственному участию в бюджетном процессе</p>
Викторина				

ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ КАРТЫ УРОКОВ

Таблица 4. Тематическое планирование. Углубленный уровень

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
Что такое и для чего нужен бюджет. Откуда в бюджете деньги, и почему их всегда мало	2	Потребности человека. Обязательства государства по обеспечению гражданских прав. Бюджетная система Российской Федерации. Внебюджетные фонды. Доходы и расходы бюджета. Профицит и дефицит бюджета. Сбалансированность бюджета. Государственный и муниципальный долг. Почему денег в бюджете часто не хватает	Публичные услуги. Государственные (муниципальные) услуги. Бюджет. Федеральный бюджет. Региональный бюджет. Местный бюджет. Консолидированный бюджет. Внебюджетный фонд. Расходы бюджета. Профицит бюджета. Дефицит бюджета. Сбалансированность бюджета. Государственный (муниципальный) долг	Предметные: – владеть информацией об уровнях бюджетной системы Российской Федерации; – определять взаимосвязь бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; – понимать роль бюджета в реализации полномочий органов государственной власти / местного самоуправления; – понимать принципы закрепления налогов за бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ; – понимать различия в применяемых подходах к планированию бюджетных расходов; – уметь оценивать сбалансированность бюджета и определять способы повышения бюджетной устойчивости; – анализировать динамику основных параметров бюджета (дефицит, объем государственного и муниципального долга) и интерпретировать результаты анализа Метапредметные: – анализировать различные источники информации, вести дискуссию, аргументировать свою точку зрения;

Продолжение таблицы 4

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
Граждане и бюджет. В чём состоит наш вклад в бюджет	4	Источники формирования доходов бюджета. Налоговые доходы бюджета. Неналоговые доходы.	Налоговые доходы. Неналоговые доходы. Безвозмездные поступления. Налог. Сбор. Принципы налогообложения.	– демонстрировать позитивное мировоззрение, подразумевающее убежденность в возможности оказывать влияние на планирование, исполнение и контроль исполнения бюджета на уровне собственного муниципального образования; – понимать значение государственного бюджета и роль каждого гражданина в его формировании для непрерывного продуктивного общественного и личного развития; – понимать особенности гражданского общества с активной позицией его граждан в государственных управлениях и местном самоуправлении; – понимать роль граждан, общественных организаций и других участников в бюджетном процессе на государственном и местном уровнях; – демонстрировать готовность к ответственному участию в бюджетном процессе Предметные: – знать состав и виды доходов бюджетов различных уровней бюджетной системы; – знать обязанности гражданина как ответственного налогоплательщика;

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
		Безвозмездные поступления в бюджет. Какие налоги могут платить школьники	Федеральные, региональные и местные налоги. Налогоплательщик. Объект налогообложения. Налоговая база. Налоговый период. Налоговая ставка. Порядок исчисления налога. Порядок и сроки уплаты налога. Налоговая льгота. Налоговый вычет	<p>Планируемые результаты</p> <ul style="list-style-type: none"> – характеризовать особенности применения принципа закрепления налогов за бюджетами разных уровней; – понимать различия в применяемых подходах к планированию бюджетных расходов; – анализировать качество программно-целевых инструментов бюджетного планирования (бюджетных программ, проектов) и выработать предложения по их совершенствованию; – анализировать динамику основных параметров бюджета (дефицит, объем государственного и муниципального долга) и интерпретировать результаты анализа; – формулировать возможные экономические и социальные последствия различных бюджетных решений <p>Метапредметные:</p> <ul style="list-style-type: none"> – анализировать различные источники информации, вести дискуссии; – аргументировать свою точку зрения <p>Личностные:</p> <ul style="list-style-type: none"> – демонстрировать позитивное мировоззрение, подражающее убежденность в возможности оказывать влияние на планирование, исполнение и контроль исполнения бюджета на уровне собственного муниципального образования; – понимать значение государственного бюджета и роль каждого гражданина в его формировании

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
Источники финансирования для решения отдельных задач муниципального образования	4	Урок – деловая игра	Источники формирования доходов бюджета. Принципы налогообложения. Основные функции налогов. Полномочия региональных и местных органов власти по установлению налогов и сборов. Налоговые и неналоговые доходы в части налогов и сборов с физических лиц на разных жизненных этапах и в разных жизненных ситуациях. Налоговые и неналоговые доходы местного бюджета. Безвозмездные поступления в бюджет	<p>Планируемые результаты</p> <p>для непрерывного продуктивного общественного и личного развития;</p> <ul style="list-style-type: none"> – понимать особенности гражданского общества с активной позицией его граждан и возможностями общественного участия в государственном управлении и местном самоуправлении; – понимать роль граждан, общественных организаций и других участников в бюджетном процессе на государственном и местном уровнях <p>Предметные:</p> <ul style="list-style-type: none"> – понимать принципы закрепления налогов за бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ; – анализировать качество программно-целевых инструментов бюджетного планирования (бюджетных программ, проектов) и выработать предложения по их совершенствованию; – формулировать возможные экономические и социальные последствия различных бюджетных решений <p>Метапредметные:</p> <ul style="list-style-type: none"> – уметь работать в команде, находить общую точку зрения, преодолевать возникающие в ходе обсуждения противоречия;

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
				<ul style="list-style-type: none"> – уметь формулировать и отстаивать свою точку зрения, уважать мнение окружающих, отделять основную информацию от второстепенной; – уметь критически оценивать достоверность полученной информации; – уметь использовать мультимедийные ресурсы и компьютерные технологии для обработки, передачи, систематизации информации, создания баз данных, презентации результатов познавательной и практической деятельности <p>Личностные:</p> <ul style="list-style-type: none"> – демонстрировать позитивное мировоззрение, подраумывающее убежденность в возможности оказывать влияние на планирование, исполнение и контроль исполнения бюджета на уровне собственного муниципального образования; – понимать значение государственного бюджета и роль каждого гражданина в его формировании для непрерывного продуктивного общественного и личного развития; – понимать особенности гражданского общества с активной позицией его граждан и возможностями общественного участия в государственном управлении и местном самоуправлении; – понимать роль граждан, общественных организаций и других участников в бюджетном

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
Что можно получить за счет средств бюджета	2	Какие публичные услуги оплачиваются за счет государства. Какая помощь оказывается государством гражданам на разных жизненных этапах и в разных жизненных ситуациях	Основные направления расходов бюджета. Государственные услуги. Ограниченность бюджетных ресурсов. Субсидии и иные формы бюджетной поддержки на разных жизненных этапах и в разных жизненных ситуациях	<p>процессе на государственном и местном уровнях;</p> <ul style="list-style-type: none"> – демонстрировать готовность к ответственному участию в бюджетном процессе <p>Предметные:</p> <ul style="list-style-type: none"> – понимать типы публичных услуг (исключаемые/неисключаемые, предоставляемые на конкурентной/неконкурентной основе); – оценивать динамику бюджетных расходов и выявлять причины изменений размеров бюджетных расходов; – понимать различия в применяемых подходах к планированию бюджетных расходов; – формулировать возможные экономические и социальные последствия различных бюджетных решений <p>Метапредметные:</p> <ul style="list-style-type: none"> – уметь анализировать различные источники информации, вести дискуссию, аргументировать свою точку зрения
Какой бюджет за что платит и почему	4	Принципы распределения полномочий – кто за какие услуги отвечает. Межбюджетные трансферты	Принцип субсидиарности. Полномочие. Разграничение полномочий. Делегирование (передача) полномочий. Межбюджетный трансферт. Бюджетная обеспеченность.	<p>Предметные:</p> <ul style="list-style-type: none"> – понимать роль межбюджетных трансфертов в распределении бюджетных средств; – понимать роль бюджета в реализации полномочий органов государственной власти / местного самоуправления

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
Государственная (муниципальная) программа как способ понять, что государство расходует деньги на то, что действительно нужно	4	Опережающее задание (домашнее задание к уроку – найти примеры муниципальных программ и попытаться их оценить). Дискуссия. Анализ публикаций СМИ	Бюджетирование, ориентированное на результат. Непосредственный результат. Конечный результат. Метод «от достигнутого», нормативный метод, поэтапный подход, государственное (муниципальное) задание. Взаимосвязь стратегического и бюджетного планирования. Управление бюджетными расходами. Программный бюджет. Финансирование деятельности и финансирование результатов. Обеспечение эффективного взаимодействия между различными организациями, оказывающими публичные услуги. Процедуры и механизмы достижения результата.	<p>Метапредметные:</p> <ul style="list-style-type: none"> – уметь анализировать различные источники информации, вести дискуссию, аргументировать свою точку зрения, осуществлять поиск необходимой информации <p>Предметные:</p> <ul style="list-style-type: none"> – формулировать индикаторы достижения результата при осуществлении бюджетирования на программно-целевых принципах; – понимать различия в применяемых подходах к планированию бюджетных расходов; – оценивать сбалансированность бюджета и определять способы повышения бюджетной устойчивости; – понимать термины «бюджетная обеспеченность» муниципального образования, «индекс налогового потенциала» и значения межбюджетных трансфертов в формировании бюджетов разных уровней; – анализировать качество программно-целевых инструментов бюджетного планирования (бюджетных программ, проектов) и выработать предложения по их совершенствованию; – формулировать возможные экономические и социальные последствия различных бюджетных решений

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
Инструменты бюджетирования, ориентированного на результаты	4	Урок – деловая игра	Планирование бюджетных средств. Оценка качества государственных услуг. Индикаторы	<p>Метапредметные:</p> <ul style="list-style-type: none"> – уметь анализировать различные источники информации, вести дискуссию, аргументировать свою точку зрения; – осуществлять поиск информации в различных источниках; – уметь формулировать индикаторы достижения результата при осуществлении бюджетирования, ориентированного на результат, с учетом системы SMART <p>Предметные:</p> <ul style="list-style-type: none"> – определять типы публичных услуг (исключаемые/неисключаемые, предоставляемые на конкурентной/неконкурентной основе); – формулировать индикаторы достижения результата при осуществлении бюджетирования на программно-целевых принципах; – оценивать динамику бюджетных расходов и выявлять причины изменений размеров бюджетных расходов; – оценивать сбалансированность бюджета и определять способы повышения бюджетной устойчивости; – анализировать качество программно-целевых инструментов бюджетного планирования (бюджетных программ, проектов)

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
				и выработать предложения по их совершенствованию; – анализировать динамику основных параметров бюджета (дефицит, объем государственного и муниципального долга) и интерпретировать результаты анализа; – формулировать возможные экономические и социальные последствия различных бюджетных решений Метапредметные: – уметь работать в команде, находить общую точку зрения, преодолевать возникающие в ходе обсуждения противоречия; – уметь формулировать и отстаивать свою точку зрения, уважать мнение окружающих, отделить основную информацию от второстепенной; – уметь критически оценивать достоверность полученной информации; – уметь использовать мультимедийные ресурсы и компьютерные технологии для обработки, передачи, систематизации информации, создания баз данных, презентации результатов познавательной и практической деятельности
Где я могу узнать о бюджете	4	Как читать закон (решение) о бюджете. «Открытый бюджет»	Принцип прозрачности (открытости). Закон о бюджете. Отчет об исполнении	Предметные: – находить и анализировать документы, регламентирующие процессы формирования

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
				и использования государственных и муниципальных финансов (бюджеты публично-правовых образований, государственные/муниципальные программы и т. п.); – осуществлять поиск в глобальной сети Интернет информации о состоянии и динамике бюджетных расходов, а также о формах и методах общественного участия в бюджетном процессе Метапредметные: – уметь анализировать различные источники информации; – уметь вести дискуссию, аргументировать свою точку зрения
Как я могу повлиять на бюджет		Бюджетный процесс. Возможность участия граждан в планировании бюджета на муниципальном уровне. Участие граждан в процессе исполнения бюджета. Инициативный бюджет. Инициативное бюджетирование. Участие граждан в итоговой оценке исполнения бюджета	Участие граждан в планировании бюджета на муниципальном уровне. Бюджетный процесс. Участие граждан в процессе исполнения бюджета. Инициативный бюджет. Возможности контроля со стороны граждан за расходованием бюджетных средств на разных жизненных этапах. Контроль муниципальных закупок и закупок	Предметные: – знать права и обязанности гражданина как налогоплательщика и получателя публичных услуг; – понимать роль бюджета для реализации / полномочий органов государственной власти / местного самоуправления; – знать формы и методы участия граждан в общественном обсуждении бюджета на различных стадиях бюджетного процесса и способы взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления при принятии бюджетных решений;

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
Проведение обсуждения гражданских инициатив с представителями органов местного самоуправления (альтернатива – посещение общественных (публичных) слушаний по тематике курса)	4	Урок – деловая игра	Источники информации о бюджете. Закон (решение) о бюджете. «Открытый бюджет». Отличительные характеристики «Бюджета для граждан». Источники информации о бюджете. Участие граждан в планировании бюджета на муниципальном уровне. Бюджетный процесс. Инициативный бюджет. Возможности контроля со стороны граждан за	<p>Планируемые результаты</p> <ul style="list-style-type: none"> – понимать сущность и основные функции бюджета, особенности его формирования и исполнения, а также факторы и условия обеспечения бюджетной устойчивости и сбалансированности бюджета; – анализировать ключевые параметры бюджета конкретного публично-правового образования; – анализировать ключевые параметры государственных и муниципальных программ <p>Метапредметные:</p> <ul style="list-style-type: none"> – уметь анализировать различные источники информации, вести дискуссию, аргументировать свою точку зрения <p>Предметные:</p> <ul style="list-style-type: none"> – знать права и обязанности гражданина в отношении бюджетной системы; – знать формы и методы участия граждан в общественном обсуждении бюджета на различных стадиях бюджетного процесса и способы взаимодействия с органами государственной власти / местного самоуправления при принятии бюджетных решений; – уметь формулировать возможные экономические и социальные последствия различных бюджетных решений <p>Метапредметные:</p> <ul style="list-style-type: none"> – уметь работать в команде, находить общую

Тема	Количество часов	План урока	Основные термины	Планируемые результаты
			расходованием бюджетных средств на разных жизненных этапах. Контроль муниципальных закупок и закупок муниципальных учреждений. Инициативное бюджетирование. Проект Всемирного банка по совместному финансированию инициатив – за счет средств граждан и бюджетных средств	<p>Планируемые результаты</p> <ul style="list-style-type: none"> точку зрения, преодолевать возникающие в ходе обсуждения противоречия; – уметь формулировать и отстаивать свою точку зрения, уважать мнение окружающих, отделять основную информацию от второстепенной, – уметь критически оценивать достоверность полученной информации, – уметь использовать мультимедийные ресурсы и компьютерные технологии для обработки, передачи, систематизации информации, создания баз данных, презентации результатов познавательной и практической деятельности

Уроки 1–3. Что такое бюджет, и для чего он нужен. Откуда в бюджете деньги, и почему их часто не хватает

Цель урока: Сформировать представление о предназначении бюджета, его структуре, сбалансированности и взаимосвязи бюджета с выполнением государством своих функций.

Основные методы обучения: проблемный, частично поисковый.

Основные понятия: публичные услуги, государственные услуги, муниципальные услуги, бюджет, федеральный бюджет, региональный бюджет, местный бюджет, консолидированный бюджет, внебюджетный фонд, доходы бюджета, расходы бюджета, профицит бюджета, дефицит бюджета, сбалансированность бюджета, бюджетные правила, государственный (муниципальный) долг.

Дополнительные понятия: бюджетные услуги, административные услуги, общественные блага, неконкурентность, неисключаемость, социально значимые блага, принципы бюджетной системы, бюджет расширенного правительства, секвестр бюджета, источник финансирования дефицита бюджета, суверенные (резервные) фонды, консолидированный долг, дефолт, мораторий на выплату долга.

Рекомендованные формы урока: традиционный урок, ситуационный анализ, комбинированный урок № 1.

1.1. Актуализация знаний

Возможные вопросы:

1) Вспомните, – что такое бюджет?

Примерный ответ: бюджет – это сводный план сбора доходов государства и использования полученных средств на покрытие всех видов государственных расходов.

2) Вспомните, – какую структуру имеет бюджет?

Примерный ответ: бюджет состоит из доходной и расходной частей.

3) Вспомните, – что такое дефицит бюджета?

Примерный ответ: превышение расходов бюджета над его доходами.

1.2. Основная часть урока

Главные вопросы урока:

Кто и каким образом обеспечивает наши права и свободы?

Что такое «публичные услуги»?

Как устроена бюджетная система России?

Откуда у государства берется долг?

Вариант 1. Традиционный урок

Справочная информация

1. Публичные услуги как общественные и социально значимые блага

Государственная и муниципальная деятельность направлена на предоставление публичных (государственных и муниципальных) услуг. Определение государственных (муниципальных) услуг дано в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации:

Государственные (муниципальные) услуги (работы) – услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами.

Данное определение охватывает все виды публичных услуг. В научной и методической литературе их также часто называют *бюджетными услугами*. Следует учитывать, что есть и более узкое определение публичных услуг, которое используется в Федеральном законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В данном законе речь идет о так называемых *административных услугах*, то есть оформлении паспортов, регистрации, выдаче лицензий и разрешений и т. д., которые являются частным случаем бюджетных услуг.

Вышеприведенное определение выделяет лишь один признак публичных услуг – то, что они предоставляются государственными и муниципальными органами и учреждениями (или иными юридическими лицами, но только в случаях, определенных законодательством). Однако у публичных услуг существуют и другие признаки, отражающие *экономическую природу* данных благ. С экономической точки зрения публичные услуги являются общественными благами или социально значимыми благами.

Общественные блага – это блага (товары и услуги), которые обладают свойствами **неконкурентности** и **неисключаемости** в потреблении. Те блага, которые обладают одновременно обоими свойствами, называются **чистыми** общественными благами, а те, которые обладают только одним из двух, – **смешанными** общественными благами.

Неконкурентность общественного блага означает, что потребление блага одним гражданином не делает его менее ценным и полезным для другого потребителя. Например, неконкурентны такие блага, как национальная оборона, национальное законодательство, хранение музейной коллекции и т. д.

Неисключаемость общественного блага означает, что производитель не имеет реального выбора, предоставлять благо всем желающим или только тем, кто за него платит. Иными словами, сам характер общественного блага не позволяет предотвратить его потребление определенными индивидами или группой лиц. Например, практически невозможно закрыть доступ конкретным людям к услугам уличного освещения.

Кроме этого, иногда в качестве свойства общественного блага выделяют его **неделимость**, которая проявляется в том, что потребитель не может непосредственно выбрать объем получаемого блага. Например, потребитель не может

непосредственно ограничить объем получаемых им благ национальной обороны и национального законодательства.

Поскольку общественные блага неконкурентны и неисключаемы, рынок не может (или не хочет) их производить. Поэтому производить общественные блага или финансировать их производство частным сектором приходится государству.

В то же время общественные и частные блага – это условные экономические категории, в реальной жизни почти любой товар или услуга обладают обоими свойствами. К чистым общественным благам, то есть неконкурентным и неисключаемым одновременно, обычно относят национальную оборону, сохранение объектов культурного наследия или музейных коллекций (в отличие от организации выставок, поскольку выставки – это исключаемые блага), мероприятия в области охраны окружающей среды.

К смешанным благам можно в общем случае отнести услуги школ и театров (неконкурентны, но исключаемы). При этом такие блага в определенных условиях могут стать частными: например, при относительно небольшом количестве учеников в классе (до 15–20 школьников) школьное образование неконкурентно. Однако при дальнейшем увеличении количества учеников благо уже становится конкурентным, поскольку уменьшается полезность блага для конкретного ученика: учитель не может обеспечить одинаковое качество образовательной услуги для 40 человек в классе и для 15. Другой пример: до возникновения пробки пользование дорогой неконкурентно. Такие блага принято называть переполняемыми или перегружаемыми.

Наконец, государство может предоставлять и частные услуги (неконкурентные и неисключаемые), – например, в случае учреждений социального обслуживания. Почему же государство предоставляет частные услуги, которые мог бы предоставлять рынок? Как правило, рынок не хочет предоставлять такие частные услуги, потому что это малоприбыльно. При этом такие услуги обладают особой социальной значимостью (например, услуги в сфере образования, здравоохранения или культуры), поэтому государство вынуждено брать на себя роль их производителя. Данный вид услуг принято называть **социально значимыми благами**.

Таким образом, в основном за счет бюджетных средств осуществляется производство общественных благ и социально значимых благ, которые вместе составляют публичные услуги. Как правило, по мере своего развития рынок начинает заниматься и предоставлением смешанных общественных и социально значимых благ, поэтому граница между общественным и частным секторами подвижна. Это, в частности, объясняет и разницу в структуре расходов различных государств: где-то определенные публичные услуги предоставляются государством, а где-то – рынком.

Кроме того, расходы бюджета могут быть направлены на предоставление населению, бизнесу и иным бюджетам бюджетной системы **трансфертов**, которые традиционно не относятся к публичным услугам.

У публичных услуг есть еще одно важное свойство: как правило, они направлены на реализацию прав граждан, которые (права) закреплены в конституции (основном законе) государства. Соответственно, бюджетные расходы направлены на реализацию данных прав. Например, в России бюджетные расходы могут быть

направлены на реализацию следующих **прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации**:

- *на бесплатное образование* – выплата заработной платы учителям, обеспечение зданий водой, электроэнергией, приобретение специального оборудования, например компьютеров, интерактивных досок или проекторов;
- *на свободу передвижения* – строительство дорог различного назначения, пользование которыми является бесплатным для граждан;
- *на получение пенсий и пособий* – пенсии выплачиваются из Пенсионного фонда, пособия – из Фонда социального страхования (больничный лист, пособие по рождению ребенка, пособие по уходу за ребенком) или из бюджета (пособие по безработице);
- *на охрану здоровья и медицинскую помощь* – бесплатная медицинская помощь в государственных и муниципальных больницах, поликлиниках;
- *на государственную защиту прав и свобод человека и гражданина* – создание специальных органов по защите прав граждан, например прокуратуры, судов; наличие представителей по защите прав человека;
- *на доступ к культурным ценностям* – из бюджета финансируется содержание памятников архитектуры, музеев, государственных библиотек;
- *на благоприятную окружающую среду* – государство обеспечивает работу специальных органов по защите окружающей среды, например Росприроднадзора (Федеральной службы по надзору в сфере природопользования);
- *на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей* – из бюджета выплачивается заработная плата депутатам парламента и другим избираемым лицам, обеспечивается проведение государственных и муниципальных выборов;
- *на защиту материнства и детства* – государством обеспечивается выплата пособий по уходу за ребенком до 1,5 лет, возможность получения льготных путевок в детские оздоровительные или спортивные лагеря.

2. Бюджет. Бюджетная система Российской Федерации

Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, **бюджет** – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Также под бюджетом понимают финансовый план государства (региона, муниципалитета), то есть документ, в котором установлены плановые значения его доходов и расходов на определенный период (как правило, на один – три года).

Важно отметить, что бюджет утверждается законодательным (представительным) органом. Таким образом законодательный (представительный) орган контролирует направления деятельности исполнительной власти и расходы на них.

В учебнике сказано только о федеральном, региональных и местных бюджетах. Полезно знать, что у каждого государственного внебюджетного фонда также формируется свой бюджет, который принимается отдельным федеральным законом. Также формируются и принимаются отдельными законами субъектов РФ бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, **бюджетная система Российской Федерации** – основанная на экономических отношениях и государственном

устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Принципы бюджетной системы РФ установлены в главе 5 Бюджетного кодекса РФ. Они включают следующие принципы (наиболее существенные в рамках настоящего курса принципы выделены курсивом):

- *единства бюджетной системы Российской Федерации* (то есть бюджетные принципы и правила должны быть едиными для всех бюджетов бюджетной системы);
- *разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации* (то есть для каждого из этих элементов должен быть определен ответственный бюджет);
- самостоятельности бюджетов (то есть право и обязанность каждого уровня самостоятельно определять и принимать бюджетные решения, кроме случаев, предусмотренных Бюджетным кодексом);
- равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- *полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;*
- *сбалансированности бюджета;*
- *эффективности использования бюджетных средств;*
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов (то есть конкретные расходы не могут быть привязаны к конкретным доходам, хотя для некоторых целевых межбюджетных трансфертов и других поступлений предусмотрены исключения);
- *прозрачности (открытости);*
- достоверности бюджета (то есть бюджет должен основываться на надежных и реалистичных макроэкономических предпосылках);
- адресности и целевого характера бюджетных средств (то есть бюджетные средства доводятся до конкретных их получателей с указанием цели их использования);

– подведомственности расходов бюджетов (то есть распределение расходов между ведомствами организовано по иерархическому принципу. Иными словами, получатели бюджетных средств могут получать бюджетные ассигнования только от тех ведомств, в ведении которых они находятся);

– единства кассы (то есть за некоторыми исключениями все кассовые поступления зачисляются на единый счет бюджета, а все кассовые выплаты осуществляются также с единого счета бюджета).

Консолидированный бюджет представляет собой свод бюджетов на определенной территории, то есть суммирование соответствующих доходов, расходов или источников финансирования дефицита бюджета, но за вычетом межбюджетных трансфертов. Например, консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации – это сумма бюджетов субъекта РФ и муниципальных образований, но за вычетом тех межбюджетных трансфертов, которые были направлены субъектом РФ в местные бюджеты. Межбюджетные трансферты вычитаются, чтобы избежать двойного счета: ведь по факту конечные расходы будут осуществлены тем бюджетом, который получил трансферт, а не тем, который его предоставил.

Консолидированный бюджет полезен в аналитических целях, особенно для сравнения муниципальных образований, регионов и стран по объему и структуре доходов и расходов:

– во-первых, за счет вычета межбюджетных трансфертов можно подсчитать объем конечных доходов и расходов на определенной территории;

– во-вторых, это позволяет не учитывать особенности распределения налогов и полномочий между уровнями власти. Например, если сравнивать между собой регионы по расходам на услуги культуры только по региональным бюджетам, можно получить искаженную картину, ведь в одних регионах театры и музеи могут быть преимущественно областными (краевыми), а в других – значимую долю составляют местные учреждения культуры. Искаженной будет и картина в том случае, если сравнивать страны по расходам на здравоохранение только по бюджетам верхнего уровня: где-то все здравоохранение финансируется регионами (Канада), а где-то определенная часть медицинских услуг – федеральным уровнем (Россия).

На схеме ниже отображены различные варианты консолидации бюджетов. Для межстрановых сравнений обычно используется бюджет расширенного правительства. Для России бюджет расширенного правительства включает в себя консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджеты государственных внебюджетных фондов. На схеме не отражен еще один вариант консолидированного бюджета – консолидированный бюджет субъекта РФ и территориального фонда обязательного медицинского страхования. Этот вариант особенно полезен для сравнения расходов на здравоохранение в различных регионах, поскольку услуги здравоохранения финансируются и из бюджета субъекта РФ, и из бюджета ТФОМС.



Рис. 1.1. Консолидированные бюджеты в Российской Федерации

Источник: «Бюджет для граждан» к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов. М., 2013

Частью бюджетной системы являются и бюджеты **внебюджетных фондов**. Внебюджетные фонды представляют собой особую форму образования и расходования денежных средств. Их специфика проявляется в следующем:

- такие фонды формируются для финансирования определенных общественных благ или трансфертов населению за счет специальных целевых доходов. То есть здесь принцип совокупного покрытия расходов доходами не соблюдается. Например, в России внебюджетные фонды направлены на финансирование ряда обязательств в сфере социального страхования и сформированы за счет страховых взносов. За рубежом также формируются внебюджетные инвестиционные фонды для финансирования развития инфраструктуры, в том числе дорожные (в России, наоборот, дорожные фонды формируются в составе федерального, региональных и местных бюджетов, не являясь внебюджетными);

- поскольку фонды обособлены от федерального (регионального) бюджета, это позволяет обеспечить более простое финансирование соответствующих обязательств: целевые доходы поступают сразу в фонд, а не участвуют в общем распределении на расходы федерального (регионального) бюджета. С другой стороны, если целевые доходы фонда нестабильны, возникают проблемы с его наполняемостью, то есть возрастают риски несбалансированности бюджета фонда;

- фонд представлен не только как отдельный бюджет, но и как отдельное юридическое лицо, организация, которая осуществляет управление соответствующими средствами. Как правило, такая организация относительно независима от органов федерального (регионального) правительства, то есть может принимать больше самостоятельных, в том числе бюджетных, решений, чем федеральные (региональные) органы исполнительной власти.

В России образованы федеральный пенсионный фонд, федеральный фонд социального страхования и федеральный и территориальные (то есть региональные) фонды обязательного медицинского страхования. Они формируются большей частью за счет страховых взносов работодателей за их работников (за неработающее население платит федеральный бюджет или – в случае обязательного медицинского страхования – региональный бюджет).

Деятельность внебюджетных фондов регулируется следующими федеральными законами:

- Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»;

- Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»;

- Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»;

- Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»;

- Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»;

- Федеральный закон от 30.11.2011 № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения».

Пенсионный фонд РФ (ПФР) предназначен для выплат пенсий гражданам. Пенсионный фонд осуществляет ряд социальных функций:

- ведет учет страховых средств, поступающих по пенсионному страхованию;

- назначает и выплачивает пенсии, осуществляет выплаты отдельным категориям граждан (например, ветеранам, Героям Российской Федерации);

- осуществляет выдачу сертификатов на получение материнского капитала;

- направляет субсидии в регионы для расширения социальных программ, например для ремонта учреждений социального обслуживания граждан.

Бюджет фонда формируется из страховых взносов работодателей, страховых взносов от индивидуальных предпринимателей, ассигнований из федерального бюджета и средств софинансирования граждан. Базовая страховая ставка для предприятий и индивидуальных предпринимателей – 26%, но в период 2014–2018 гг. – 22%. Дополнительная информация о деятельности ПФР на сайте: www.pfrf.ru.

Фонд социального страхования РФ (ФСС) обеспечивает выплату следующих пособий:

- по временной нетрудоспособности (выплаты по больничным);

- по беременности и родам;

- при рождении ребенка;

- по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;

- социальное пособие на погребение;

- на возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг;

- на санаторно-курортное обслуживание работников и их детей;

- компенсации за самостоятельно приобретенные инвалидами и лицами, пострадавшими на производстве, технические средства реабилитации и др.

Формирование средств фонда осуществляется за счет страховых взносов в размере 2,9%. В отношении иностранных граждан (кроме высококвалифицированных специалистов) и лиц без гражданства страховой тариф составляет 1,8%.

Дополнительная информация о деятельности ФСС на сайте www.fss.ru.

Фонд обязательного медицинского страхования РФ (ФОМС) направляет средства в страховые компании, работающие на основе лицензий и подбирающие медицинские учреждения, способные оказать эффективную помощь застрахованным гражданам на бесплатной основе. Фонд обязательного медицинского страхования представлен как федеральным фондом (ФФОМС), так и территориальными фондами (ТФОМС).

Основными источниками формирования бюджета ФОМС являются страховые взносы и дополнительные ассигнования из федерального бюджета. Страховые взносы составляют 5,1%.

Дополнительная информация о деятельности ФОМС на сайте www.ffoms.ru, информация о деятельности территориальных фондов в соответствующем разделе сайта.

3. Доходы и расходы, дефицит и профицит бюджета. Сбалансированность бюджета

Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ:

– **доходы бюджета** – поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета;

– **расходы бюджета** – выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета;

– **дефицит бюджета** – превышение расходов бюджета над его доходами;

– **профицит бюджета** – превышение доходов бюджета над его расходами.

(В учебнике даны более простые определения доходов и расходов – без учета источников финансирования дефицита бюджета.)

Расходы делятся на текущие и капитальные. Текущие расходы направляются на оплату труда, коммунальные услуги, трансферты населению и т. д. Капитальные расходы также называются инвестиционными расходами или бюджетом развития. Они направляются на инвестиции (строительство и капитальный ремонт зданий, приобретение ценных бумаг, основных средств и т. д.). Как правило, при сокращении расходов бюджета в первую очередь урезаются капитальные расходы.

Кроме того, расходы делятся на обязательные и дискреционные (по усмотрению). К обязательным расходам обычно относят те расходы, которые должны быть осуществлены непременно и в полном объеме, например на социальные трансферты и на оплату труда работников. Обязательность данных расходов вытекает из положений законов и иных нормативных правовых актов, заключенных договоров, принятых международных обязательств. Остальные расходы, то есть дискреционные, являются более гибкими с точки зрения проведения возможной их оптимизации и переориентирования на другие приоритеты.

Еще одно важное понятие, связанное с бюджетными расходами, – **секвестр бюджета**. Под секвестром в широком смысле слова понимают сокращение бюджетных расходов в ходе исполнения бюджета. В узком смысле слова секвестр означает пропорциональное сокращение расходов, кроме защищенных статей. Например, секвестр на 10% означает, что расходы каждого ведомства будут сокращены на 10%, но в объеме расходов, подлежащих сокращению, не включаются защищенные статьи. К защищенным статьям обычно относятся выплаты населению. Ранее узкое определение секвестра было закреплено в Бюджетном кодексе РФ, а сама практика пропорционального секвестрования была широко распространена в 1990-е годы. В настоящее время в основном используется широкое определение секвестра. Секвестр обычно проводится в результате резких изменений экономической ситуации, то есть когда установленный в бюджете объем расходов не может быть покрыт за счет ожидаемых с учетом данных изменений объемов доходов и источников финансирования дефицита бюджета.

Более подробно доходы и расходы представлены в справочной информации к главам 2 и 5.

Сбалансированность бюджета означает, что объем расходов должен соответствовать объему доходов и поступлений источников финансирования дефицита (ст. 33 Бюджетного кодекса РФ). В то же время в экономической науке под **сбалансированностью бюджета** обычно понимают соответствие объема расхо-

дов величине доходов, то есть ситуацию нулевого профицита/дефицита бюджета (нулевое сальдо бюджета).

В экономической науке существуют разные точки зрения на допустимость бюджетного дефицита и вопросы обеспечения бюджетной сбалансированности. В настоящее время одной из распространенных позиций является следующая: бюджет должен балансироваться в течение бюджетного цикла, то есть в период кризиса допустим дефицит бюджета, а в период восстановления – профицит. Предполагается, что в период кризиса государство должно наращивать расходы для стимулирования экономической деятельности частного сектора, а в период восстановления поступать наоборот. При этом накопленный профицит следует аккумулировать в резервных фондах, которые можно затем использовать в кризисное время.

Впрочем, практика показывает, что в кризисные периоды бюджетная политика государств зачастую является противоположной – одни решаются на рост расходов, другие проводят программы сокращения бюджетных дефицитов и долгов.

Если в бюджете запланирован дефицит, то должны быть указаны источники его финансирования. Ст. 94, 95 и 96 Бюджетного кодекса РФ определяют возможные источники финансирования дефицита для соответственно федерального, регионального и местного бюджетов. Источник финансирования дефицита обычно определяется как разница между поступлениями и выбытиями от совершения какого-либо вида финансовых операций. В частности, к таким операциям могут относиться:

– размещение и погашение ценных бумаг;

– получение и погашение различных кредитов (соответственно, для финансирования дефицита нужно привлечь больше бюджетных кредитов в денежном выражении, чем их погасить);

– предоставление и возврат кредитов (в данном случае нужно больше вернуть предоставленных кому-то кредитов, чем предоставить их);

– изменение остатков средств на счетах (то есть фактически экономия по расходам);

– продажа различных видов активов и др.

Если операции совершаются в российской валюте, то это внутренние источники финансирования дефицита, в иностранной – внешние.

Важная роль в поддержании сбалансированности федерального бюджета отводится **Резервному фонду** Российской Федерации, который представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету, управлению и использованию в целях покрытия дефицита федерального бюджета. Если фактическая цена на нефть выше базовой, избыток нефтегазовых доходов направляется на пополнение Резервного фонда, если ниже – то на финансирование дефицита федерального бюджета направляются средства из Резервного фонда.

Смысл образования подобного фонда состоит в том, чтобы нивелировать зависимость доходов федерального бюджета от цен на нефть. Нефтяной рынок отличается высокой волатильностью (высокой степенью изменчивости цен), поэтому в благополучные годы целесообразно изымать часть конъюнктурных (нестабильных) доходов и сберегать, размещая в наиболее ликвидные финансовые активы и иностранную валюту. В неблагоприятные годы средства Резервного фонда позволяют финансировать дефицит бюджета.

Резервный фонд РФ не следует путать с резервными фондами Президента РФ, Правительства РФ, высших исполнительных органов власти субъектов РФ, местных администраций. Такие резервные фонды представляют собой обособление определенной доли бюджетных расходов (то есть деньги остаются в бюджете) на случай непредвиденных обстоятельств, в основном для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Фонд национального благосостояния (ФНБ) представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также покрытия дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Резервный фонд и ФНБ также называются в экономической науке суверенными фондами, основной механизм функционирования которых состоит в изъятии сверхдоходов в нефтегазовой отрасли и их инвестирование в финансовые активы, как правило, иностранных государств (иностранцы активы используются для того, чтобы обеспечить независимость суверенного фонда от колебаний национальной экономики). Подобные фонды существуют в Венесуэле, Ираке, Норвегии, ОАЭ, Омане и ряде других стран, а также в отдельных штатах США (Аляска, Техас, Калифорния, Луизиана, Оклахома).

Для обеспечения сбалансированности бюджета может также применяться комплекс принципов, мер и ограничений на отдельные бюджетные параметры, которые обозначаются термином «бюджетные правила».

«Бюджетные правила» позволяют снизить зависимость объема расходных обязательств Российской Федерации от изменения мировых цен на энергоресурсы, а также ограничить возможность принятия новых расходных обязательств, не обеспеченных финансовыми ресурсами, в том числе в случае изменения внешнеэкономической конъюнктуры.

Одно из основных таких правил – это требование к установлению общего объема расходов федерального бюджета (пункт 3 статьи 199 Бюджетного кодекса РФ). Оно заключается в том, что объем расходов федерального бюджета не может превышать суммы доходов федерального бюджета (без учета дополнительных нефтегазовых доходов) и расчетного (при базовой цене на нефть) дефицита федерального бюджета (который, в свою очередь, не должен превышать 1% ВВП, прогнозируемого на соответствующий период). На 2016 год в связи с нестабильностью сырьевых цен действие этого правила было приостановлено.

Бюджетные правила также называются фискальными правилами. Они затрагивают различные аспекты проблемы сбалансированности бюджетов, но большее значение придается именно долгосрочной сбалансированности. Помимо описанного выше, Бюджетный кодекс РФ содержит ряд других правил и ограничений.

В целом бюджетные правила можно разделить на три группы. **Правила-принципы** определяют, как должно вести себя государство при планировании и исполнении бюджета. Например, такого рода правило может запрещать финансировать текущие расходы бюджета за счет заимствований. **Правила-меры** предписывают проведение определенных мероприятий, например, по формированию суверенных фондов. При этом в отдельных положениях бюджетного регулирования определяется, как именно должен формироваться соответствующий фонд, какая

цена на углеводородное сырье при этом используется, во что могут быть вложены средства фонда и т. д. **Правила-ограничения** носят количественный характер: ограничения налагаются на дефицит (баланс бюджета), долг или расходы бюджета. При этом ограничения могут применяться как к абсолютным значениям данных показателей, так и к относительным (чаще всего в соотношении с ВВП). Например, в России установлены ограничения на размер дефицита бюджета. Согласно ст. 92 Бюджетного кодекса РФ, предельные размеры бюджетного дефицита субъекта РФ составляют 15% от объема доходов (без учета безвозмездных поступлений), а если в консолидированном бюджете субъекта РФ доля дотаций в собственных доходах превышала 40% в течение двух из трех отчетных финансовых лет (т.е. если регион является «проблемным» с точки зрения бюджета), то бюджетный дефицит не может превышать 10%. Аналогично, дефицит местного бюджета не должен превышать 10% от объема доходов без учета безвозмездных поступлений.

Ограничения могут носить и наднациональный характер. Например, в Европейском союзе установлены соответствующие ограничения по уровню долга (не более 60% ВВП) для всех стран-членов.

4. Государственный и муниципальный долг

Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, **государственный или муниципальный долг** – обязательства, возникающие из государственных или муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленными Бюджетным кодексом, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием. На рисунке 1.2 отобразены виды государственного долга Российской Федерации.



Рис. 1.2. Виды государственного долга Российской Федерации

Источник: «Бюджет для граждан». К проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов

В России государственный долг может быть как внутренним, так и внешним, муниципальный – только внутренним (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ):

– **внешний долг** – обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);

– **внутренний долг** – обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

В бюджете долг отражается следующим образом:

– изменения в **стоимости долговых обязательств** отражаются в источниках финансирования дефицита бюджета. То есть если в течение финансового года были приняты новые обязательства или погашены прежние, то это меняет общую (чистую) стоимость долговых обязательств государства, региона или муниципалитета. Это изменение отражается как источник финансирования дефицита. Следует обратить внимание, что речь идет только о стоимости долговых обязательств, например в случае кредита – об основной сумме кредита;

– **обслуживание государственного (муниципального) долга**, то есть выплата процентов по нему, отражается в расходах бюджета. Отношение расходов на обслуживание долга к бюджетным доходам или бюджетным расходам показывает тяжесть долгового бремени на бюджет в соответствующем году.

Во многих странах, в том числе в РФ, устанавливается максимальный объем внутреннего и внешнего государственного долга. В РФ он устанавливается законом о федеральном бюджете.

Долг может возникнуть не только в целях финансирования дефицита бюджета. Даже в случае наличия средств в бюджете может быть принято решение о финансировании инвестиций за счет долга. В основе такого решения лежит принцип справедливости распределения финансового бремени между поколениями: условно говоря, если сейчас строится инфраструктура, которой будет пользоваться будущее поколение, то и это поколение должно оплатить данные инвестиции. А оплата принимает форму выплаты процентов за обслуживание долга и возврата основной суммы долга. При этом погашение долга равномерно распределяется по всем поколениям на срок пользования соответствующей инфраструктурой. Однако данный принцип применим только к долгосрочным инвестициям. В России такая практика пока не используется, хотя рассматривается возможность выпуска «инфраструктурных» облигаций. В настоящее время в России долг возникает вследствие необходимости покрытия дефицита бюджета.

В целом же величина долга (в процентах к ВВП) является одним из основных параметров долгосрочной бюджетной политики. Многие страны мира разрабатывают долгосрочные бюджетные прогнозы, в рамках которых оценивают, какой будет динамика долга при сохранении текущих тенденций по бюджетным доходам и расходам. Одной из глобальных тенденций в развитых странах является старение населения, что означает существенный рост социальных расходов, то есть увеличение долга в будущем. Чтобы сохранять уровень долга на безопасном уровне, необходимо уже сейчас предусматривать меры по удержанию социальных расходов на приемлемом уровне, иначе не будет хватать денег на инвестиционные расходы. Эта долгосрочная проблема пока не имеет решения.

Необходимо также упомянуть о понятии **консолидированного долга**. Консолидированный долг может определяться аналогично консолидированному бюджету как сумма государственных и муниципальных долговых обязательств на определенной территории за вычетом «внутренних обязательств» (например, регион взял кредит у федерации или у кредитной организации, чтобы предоставить кредит своим муниципальным образованиям. Это нередкая ситуация, поскольку муниципальные образования обладают меньшими, чем регионы, возможностями по осуществлению заимствований).

Другое понимание консолидированного долга связано с тем, насколько высока вероятность того, что долг придется погашать. В этом случае консолидированный долг рассчитывается как государственный (муниципальный) долг за вычетом государственных гарантий, поскольку гарантии – это условное долговое обязательство, то есть его исполнение может и не наступить. При этом в состав консолидированного долга может быть включена просроченная кредиторская задолженность казенных учреждений. Это пока еще не долговые обязательства федерации, региона или муниципалитета, но, если казенное учреждение не сможет само ликвидировать эту задолженность, федерации, региону или муниципалитету придется ее погасить. Такой подход к расчету консолидированного долга дает более ясное представление о реальной долговой нагрузке на бюджет.

Бывают ситуации, в которых государство не способно к выполнению платежных обязательств перед кредиторами, в этом случае может наступить **дефолт**. С английского языка слово «дефолт» (default) переводится как «**невыполнение обязательств**». Дефолт в широком смысле **означает любой вид отказа от своих долгов**. В более узком – отказ правительства от принятых им финансовых обязательств. Такой вид дефолта называется государственным или суверенным. Впрочем, дефолт страны (региона или муниципалитета) – это крайняя мера. Как правило, прежде проводится реструктуризация долга: часть долга списывается, по другой части увеличивается срок погашения долга или уменьшается сумма процентов на обслуживание долга.

Часто также говорят о **моратории на выплату долга**. В отличие от дефолта мораторий на выплату долга означает не отказ от самих обязательств, а приостановление их исполнения до окончания каких-либо чрезвычайных событий. То есть государство принимает решение о том, что временно не выплачивает долг (проценты по долгу), не отказываясь от его выплаты в будущем.

Дополнительно:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
2. *Масгрейв Ричард А., Масгрейв Пегги Б.* Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. М.: Бизнес Атлас, 2009.
3. Экономика общественного сектора: Учебник для вузов / Под ред. Л. И. Якобсона, М. Г. Колосницыной. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2014.
4. Финансы: Учебник для вузов / Под ред. Г. Б. Поляка. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011.
5. www.budget.gov.ru (разделы «Бюджет» и «Бюджетная система»)
6. «Бюджет для граждан» к Федеральному закону от 2 декабря 2013 года № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период

2015 и 2016 годов» // http://minfin.ru/common/upload/library/2013/12/main/Budzhets_dlya_grazhdan_k_349-FZ.pdf

7. *Гурвич Е., Соколов И.* Бюджетные правила: избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости? // Вопросы экономики. 2016. № 4. С. 5–29.
8. *Пайкович П. Р.* Современные тенденции формирования государственного долга в России и за рубежом // Экономика и предпринимательство. 2015. № 8-1 (61-1). С. 138–144.

Вопросы и задания

1) «Блиц-опрос»

1. Какие бюджеты ты знаешь? Из каких видов бюджетов состоит бюджетная система Российской Федерации?

Ответ: федеральный, региональный, местный (муниципальный), семейный, личный (персональный) бюджет, бюджет предприятия, подразделения, группы компаний, бюджет мероприятия или программы; федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты, бюджеты государственных внебюджетных фондов.

2. Какие бюджеты включаются в консолидированный бюджет Российской Федерации? Включаются ли в консолидированный бюджет Российской Федерации внебюджетные фонды?

Ответ: федеральный, региональные, местные бюджеты; не включаются.

3. Как называется превышение доходов бюджета над его расходами? А превышение расходов над доходами?

Ответ: профицит бюджета; дефицит бюджета.

4. Какой нормативно-правовой акт устанавливает общие принципы бюджетного законодательства и бюджетной системы Российской Федерации?

Ответ: Бюджетный кодекс РФ.

5. Что можно сделать с доходами и расходами, чтобы сбалансировать бюджет, если расходы бюджета превышают его доходы?

Ответ: найти новые источники доходов и/или сократить расходы.

6. Почему бюджетные ресурсы всегда ограничены – даже в самой богатой стране?

Ответ: бюджет не может удовлетворить безграничные потребности всех граждан, и он ограничен объемом доходов.

7. Что такое бюджетная сбалансированность?

Ответ: расходы соответствуют доходам бюджета. (Либо: расходы соответствуют доходам и поступлениям источников финансирования дефицита бюджета.)

8. Какие внебюджетные фонды существуют в Российской Федерации? Приведите пример функций одного из них.

Ответ: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования; федеральный фонд и территориальные фонды; например, через ФСС оплачиваются листы нетрудоспособности (больничные листы).

9. Что такое государственный/муниципальный долг?

Ответ: это деньги, которые государственные органы / органы местного самоуправления взяли займы и должны вернуть тому, кто их дал.

2) Вопросы с развернутым ответом (все ответы могут быть даны учениками в иной форме, близкой по содержанию, предложенные ответы являются краткими и примерными)

1. Подумайте, – что общего во всех публичных услугах?

Примерный ответ: они доступны большинству граждан и полностью или частично финансируются из бюджета.

2. Назовите основные муниципальные или государственные услуги, которыми пользуется школьник, пенсионер, ваши родители.

Примерный ответ: услуги здравоохранения, получение дополнительного образования, содержание дорог и т. д.

3. Какие механизмы преодоления бюджетного дефицита существуют?

Примерный ответ: сокращение расходов, увеличение доходов, внутренние и внешние заимствования.

4. В чем состоит ограниченность размера бюджета? Можно ли ее преодолеть?

Примерный ответ: ограниченность бюджета связана с объемом доходов бюджета, невозможностью удовлетворить интересы и потребности всех граждан одновременно; преодолеть ограниченность бюджета невозможно, ее можно только сбалансировать.

5. Зачем создаются внебюджетные фонды?

Примерный ответ: для финансирования отдельных потребностей, – например, в области здравоохранения, пенсионного обеспечения.

6. Какие потребности человек может удовлетворить без помощи государства? Приведите несколько примеров.

Примерный ответ: связанные со своими частными интересами, например: покупка еды, одежды, строительство дома на даче.

7. Как связаны между собой государственный/муниципальный долг и бюджетный дефицит?

Примерный ответ: возникновение долга связано с необходимостью покрытия бюджетного дефицита.

8. С какой целью вводятся «бюджетные правила»?

Примерный ответ: обеспечение сбалансированности бюджетной системы, в том числе сдерживание роста бюджетного дефицита и государственного и муниципального долга, а также поддержание стабильного (относительно постоянного) уровня расходов бюджета при гарантированном исполнении всех обязательств государства, и в первую очередь обязательств социального характера, независимо от колебаний цены на нефть.

3) Задания в рабочей тетради² № 1, 2, 3, 7, 10.

Вариант 2. Комбинированный урок № 1

1. Изучение нового материала: традиционный урок. Справочную информацию и вопросы см. в Варианте 1. Традиционный урок.

² Ответы на задания в рабочей тетради содержатся в Приложении.

2. Ситуационный анализ. Вопросы и задания

1) Бюджет муниципального образования

1. Проанализируйте данные о доходах и расходах вашего муниципалитета. Выясните, каков дефицит бюджета вашего муниципалитета. Какой процент он составляет от общего объема доходов бюджета?

2. Сравните этот дефицит с дефицитом бюджета трех других муниципальных образований вашего субъекта Российской Федерации и с дефицитом или профицитом бюджета вашего субъекта РФ.

3. Проанализируйте данные и определите основные направления расходов местного бюджета. Какие из них связаны с предоставлением муниципальных услуг?

4. Производство каких общественных благ предусматривает бюджет на 2016 год? Почему требуется их финансирование из бюджета?

5. О реализации каких конституционных прав идет речь в решении о бюджете муниципального образования, где вы проживаете? В законе о бюджете субъекта РФ, в котором вы проживаете? (Продвинутый уровень.)

2) Поработайте с высказыванием

Прочитайте каждое высказывание, определите, какую проблему поднимает автор, выскажите и аргументируйте свою точку зрения, опираясь на текст учебника.

1. «Экономическая проблема: как у всех отнять, чтобы каждому прибавить». Хенрик Ягодзинский, польский писатель-сатирик.

2. «Экономика есть искусство удовлетворять безграничные потребности при помощи ограниченных ресурсов». Питер Лоренс, канадский педагог.

(Проблема ограниченности бюджета, удовлетворения неограниченных потребностей граждан за счет средств бюджета.)

3) Задания в рабочей тетради № 6, 9 для продвинутого уровня (ответы на задания в рабочей тетради содержатся в Приложении).

3. Дискуссия. Вопросы для обсуждения:

1) Можно ли утверждать, что государство предоставляет бесплатные услуги населению?

2) Может ли государство отказаться от производства публичных услуг?

3) Почему мы не платим за образование, а за проезд в общественном транспорте платим?

4) Почему некоторые государственные экономики имеют огромный долг, но остаются самыми развитыми экономикami в мире?

Общие итоги дискуссии

В ходе обсуждения дискуссионных вопросов учащиеся должны понять следующее:

1. Бесплатные услуги являются условно бесплатными, так как государство обеспечивает их предоставление средствами из бюджета и внебюджетных фондов, которые формируются за счет поступающих налогов и иных отчислений;

2. С правовой точки зрения государство не может отказаться от производства тех публичных услуг, которые гарантированы Конституцией РФ. От производства прочих публичных услуг государство может отказаться, в том числе если в них нет реальной общественной потребности. С экономической точки зрения государство не может отказаться от производства публичных услуг, если это про-

изводство не может быть организовано рынком (частным сектором). Наличие потребности в услугах и возможностей их производства определяет границу между общественным и частным сектором;

3. Бюджетный дефицит и бюджетный профицит могут оказывать как положительное, так и отрицательное влияние на развитие экономики в зависимости от фазы экономического цикла, уровня экономического развития. Например, если бюджетный дефицит позволяет ускорить преодоление негативной стадии экономического цикла, то он возможен;

4. Российская Федерация – социальное государство. Обеспечивая определенный уровень жизни граждан, оно предоставляет услуги, которые можно назвать условно бесплатными. В зависимости от стратегии государства и выбранных социальных обязательств страны сами определяют приоритетные направления развития и перечень общественных услуг, предоставляемых бесплатно или за определенную плату. В РФ к важнейшим направлениям в обеспечении нормального уровня жизни граждан относятся медицина и образование. Услуга проезда в общественном транспорте направлена на удовлетворение индивидуальной потребности человека – перемещения из одного места в другое – и может быть полностью или частично возмещена гражданином. Государство дает гражданам возможность получить такую услугу, создавая сеть дорог, транспортные предприятия;

5. Развитые экономики часто имеют больший размер долга, чем развивающиеся, поскольку для кредиторов представляются более надежными заемщиками. Зачастую кредиторам важно не столько само по себе погашение долга, сколько способность государства платить проценты по нему, то есть обслуживать долг. Кроме того, кредиторы скорее согласятся с реструктуризацией долга развитого государства (в том числе дадут в долг еще), чем постараются его обанкротить, ведь в таком случае: а) кредиторы все равно останутся в проигрыше – не получат возмещения долга, б) банкротство развитого государства может нанести урон мировой экономике и повлечь за собой проблемы с обслуживанием долга у других стран, также являющихся заемщиками у данных кредиторов. Развитые государства часто пользуются этим и продолжают наращивать долг, вместо того чтобы сбалансировать свои бюджеты, в том числе сократить расходы.

1.3. Домашнее задание

1. Прочитайте главу, ответьте на вопросы после нее, выполните задания в рабочей тетради.

2. Вместе с родителями составьте список публичных услуг, которыми пользуется ваша семья. Какими из них пользуетесь вы? Для этого используйте сайт www.bus.gov.ru

Уроки 4–6. Граждане и бюджет. В чем состоит наш вклад в бюджет

Цель урока: сформировать представление об источниках формирования доходов бюджета и о налогах как одном из источников доходов бюджетов разных уровней.

Основные понятия: налоговые доходы, неналоговые доходы, безвозмездные поступления, налог, сбор, принципы налогообложения, функции налога, феде-

ральные, региональные и местные налоги, акциз, налогоплательщик, объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога, налоговая льгота, налоговый вычет, принципы закрепления налогов за бюджетами разных уровней власти.

Дополнительные понятия: прямые налоги, косвенные налоги, аккордные, прогрессивные, регрессивные и пропорциональные налоговые ставки, собираемость налога, собственные доходы бюджета, специальные налоговые режимы.

Основные методы обучения: проблемный, частично поисковый методы обучения.

Рекомендованные формы урока: Комбинированный урок № 2, ситуационный анализ.

2.1. Актуализация знаний

Возможные вопросы:

1) Вспомните – что такое налог?

Примерный ответ: налог – обязательный платеж граждан и организаций государству.

2) Какие функции выполняют налоги?

Примерный ответ: фискальную, распределительную, стимулирующую.

3) Какие виды налогов существуют в РФ?

Примерный ответ: прямые, косвенные; федеральные, региональные, местные.

2.2. Основная часть урока

Главные вопросы урока:

Как появляются деньги в бюджете?

Чем отличаются налоги от сборов?

Кто устанавливает и отменяет налоги?

Какие налоги платят школьники?

Вариант 1. Комбинированный урок № 2

Справочная информация

1. Налоговые доходы

Основу доходов бюджета государства составляют налоги. Налог носит **индивидуально безвозмездный** и **безвозвратный** характер. (Возврат налога возможен только в случае его переплаты или в качестве льготы, что не противоречит принципу безвозвратности.)

Для каждого налога должны быть определены **налогоплательщик** (физическое или юридическое лицо, на которое законом возложена обязанность уплачивать налог) и **элементы налога**:

1) **Объект налогообложения** – реализация товаров (работ, услуг), имущество, прибыль, доход, расход или иное обстоятельство, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристику, с наличием которого законо-

дательство о налогах и сборах связывает возникновение у налогоплательщика обязанности по уплате налога.

2) **Налоговая база** – стоимостная, физическая или иная характеристика объекта налогообложения.

3) **Налоговый период** – календарный год или иной период, по окончании которого определяется налоговая база и исчисляется подлежащая уплате сумма налога.

4) **Налоговая ставка** – величина налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы.

5) **Порядок исчисления** – методика исчисления суммы налога, причитающегося к уплате с соответствующего объекта налогообложения.

6) **Порядок и сроки уплаты налога** – календарная дата или истечение определенного периода времени, исчисляемого годом, кварталом, месяцем или днями.

Также при установлении налога могут предусматриваться налоговые льготы.

Налогоплательщиками выступают физические и юридические лица. Одной из категорий налогоплательщиков являются индивидуальные предприниматели (ИП).

Налоги можно классифицировать по различным признакам, например:

1) **по уровням власти:** федеральные, региональные, местные;

2) **по способу взимания:** прямые и косвенные;

3) **в зависимости от налоговой ставки** (по методу исчисления): пропорциональная, прогрессивная или регрессивная системы.

Перечни федеральных, региональных и местных налогов определены Налоговым кодексом. Элементы федеральных налогов устанавливаются федеральным законодательством. Применительно к региональным и местным налогам субъекты РФ и муниципалитеты имеют право определять некоторые элементы самостоятельно. Как правило, это налоговая ставка (в пределах, установленных Налоговым кодексом), порядок и сроки уплаты, а также особенности налоговой базы.

Большое значение для регионов и муниципалитетов имеют налоговые ставки по региональным и местным налогам, ведь, варьируя их, можно по-разному воздействовать на региональную или муниципальную экономику. Как правило, сниженная (по сравнению с пределом, установленным в Налоговом кодексе РФ) налоговая ставка свидетельствует о приоритетах региональной или муниципальной экономической политики. Например, в Республике Татарстан ставка по налогу на имущество организаций установлена на предельном уровне, допустимом Налоговым кодексом Российской Федерации. Однако для производителей грузовиков она **снижена почти в пять раз**, а для инвестиционных проектов (при выполнении определенных условий) – **в 22 раза**.

Особое положение в налоговой системе имеют города федерального значения – Москва, Санкт-Петербург и Севастополь. С одной стороны, они выступают как субъекты РФ и регулируют региональные налоги. С другой стороны, на их территории устанавливаются и местные налоги и сборы. Местные налоги и сборы в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе устанавливаются Налоговым кодексом и законами указанных субъектов Российской Федерации о налогах и сборах, то есть решения в этом отношении принимают именно законодательные органы городов федерального значения, а не муниципальные собрания внутригородских районов.

Как отмечалось выше, налоги могут быть прямые и косвенные.

Прямые налоги (также подоходно-поимущественные налоги) – налоги, взимаемые непосредственно с дохода или имущества налогоплательщика, которые уплачиваются явным образом. Например, налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, налог на имущество, транспортный налог.

Косвенные налоги (т. е. налоги на потребление) – это налоги, которые включаются в цену товара или услуги, уплачиваемую конечным потребителем. (Номинальный налогоплательщик – организация-продавец – сама расходов по этим налогам фактически не несет.) Косвенные налоги могут распространяться либо на все товары и услуги (за редкими исключениями) – как НДС, либо на определенные группы товаров – как акцизы на нефтепродукты.

Существуют различные варианты установления **налоговых ставок**. Если ставка устанавливается в абсолютном значении, такой налог называют *аккордным* (например, необходимо заплатить налог 2000 рублей вне зависимости от величины налоговой базы). Аккордные ставки больше характерны для сборов, чем для налогов. Если же ставка устанавливается в относительном значении, то она может как зависеть от величины налогооблагаемой базы (прогрессивный или регрессивный налог), так и не зависеть (пропорциональный налог).

Пропорциональный налог, который также называют налогом, взимаемым по единой ставке, означает взимание в равных долях независимо от размера дохода. Примерами такого налога в РФ служат налог на прибыль или НДФЛ.

Прогрессивный налог предполагает увеличение ставки с увеличением налогооблагаемой базы. Транспортный налог и налог на имущество физических лиц считаются прогрессивными.

Регрессивный налог характеризуется тем, что его ставка снижается по мере возрастания налогооблагаемой базы и наоборот.

При установлении элементов налога государство исходит из того, насколько реально будет обеспечить высокую собираемость данного налога. Особенно это касается определения оптимального уровня налоговой ставки. Как правило, наибольшие налоговые поступления в бюджет обеспечивает налоговая ставка средней величины, а не высокой (такая ставка приводит к сокращению налоговой базы или ее естественному сокращению) или низкой (такая ставка изначально предполагает небольшие поступления). Это явление получило название *кривой Лаффера*.

Характеристикой качества администрирования налога является его **собираемость**. Она бывает двух видов: 1) в официальной налоговой статистике под этим термином понимается отношение фактически собранных налогов к запланированным значениям (в целом находится на высоком уровне – свыше 95–97% в России); 2) в научно-аналитическом смысле под собираемостью налога понимают отношение фактически собранных налогов к потенциально возможному (теоретически расчетному) уровню их поступлений, то есть в данном случае учитываются влияние теневого сектора и наличие различных легальных и нелегальных оптимизационных схем (например, НДС в 2010–2014 годах в среднем собирался на уровне 46%³).

³ Гурвич Е. Т., Суслина А. Л. Динамика собираемости налогов в России: макроэкономический подход // Финансовый журнал. 2015. № 4 (26). С. 22–33.

2. Неналоговые доходы

В учебнике перечислены основные неналоговые доходы, предусмотренные Бюджетным кодексом РФ. Наиболее значительными по объему являются таможенные пошлины. Кроме того, к неналоговым относятся доходы от использования и продажи отдельных видов имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, средства самообложения граждан и др.

Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен (например, платежи на строительство детской площадки, осуществляемые жителями сельского поселения).

3. Безвозмездные поступления

К безвозмездным поступлениям относятся межбюджетные трансферты (это основной источник), а также безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

В совокупности налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления (за исключением субвенций, о которых речь пойдет отдельно) составляют *собственные доходы бюджета*.

4. Что мы платим в бюджет

Система налогов и сборов в РФ включает:

А. Федеральные налоги и сборы:

- 1) налог на добавленную стоимость;
- 2) акцизы;
- 3) налог на доходы физических лиц;
- 4) налог на прибыль организаций;
- 5) налог на добычу полезных ископаемых;
- 6) водный налог;
- 7) сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;

Б. Региональные налоги:

- 1) налог на имущество организаций;
- 2) налог на игорный бизнес;
- 3) транспортный налог;

В. Местные налоги и сборы:

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество физических лиц;
- 3) торговый сбор;

Г. Специальные налоговые режимы:

- 1) система самообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог);

- 2) упрощенная система налогообложения;
 3) система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
 4) система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции;
 5) патентная система налогообложения.

В учебнике приведена таблица с распределением налоговых доходов по уровням бюджетной системы. Нормативы распределения (какому уровню какая доля налога полагается) установлены в главах 7, 8 и 9 Бюджетного кодекса РФ. Например, налог на доходы физических лиц (НДФЛ) распределяется между региональным и местным уровнями в пропорции 85:15. Важно знать следующее:

– региональные и местные налоги полностью зачисляются в соответствующие бюджеты;

– распределение конкретного федерального налога может иметь особенности. Например, разные виды акцизов распределяются по разным нормативам. При распределении НДС имеет значение вид полезного ископаемого и территория, на которой оно было добыто; в зависимости от этого также установлены разные нормативы.

В таблице 3 на примере 2014 года показано, какие доходные источники являются основными для бюджета расширенного правительства, а также для федерального бюджета и для консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Таблица 5. Структура бюджетных доходов в 2014 году, %

Бюджет расширенного правительства	
Доходы от внешнеэкономической деятельности (таможенные пошлины и сборы)	20,4%
Страховые взносы на обязательное социальное страхование	18,8%
НДС	14,7%
Налог на добычу полезных ископаемых	10,9%
Налог на доходы физических лиц	10,1%
Налог на прибыль организаций	8,9%
Акцизы	4,0%
Прочее	12,2%
Федеральный бюджет	
Доходы от внешнеэкономической деятельности (таможенные пошлины и сборы)	37,7%
НДС	27,1%
Налог на добычу полезных ископаемых	19,7%
Акцизы	4,1%
Налог на прибыль организаций	2,8%
Прочее	8,6%

Консолидированные бюджеты субъектов РФ	
Налог на доходы физических лиц	30,2%
Налог на прибыль организаций	22,1%
Безвозмездные поступления	19,4%
Налог на имущество организаций	7,1%
Акцизы	5,4%
Земельный налог	2,0%
Транспортный налог	1,3%
Прочее	12,5%

Источник: данные сайта Федерального казначейства

Система регулирования каждого налога (сбора) достаточно сложна, может предполагать наличие разных налоговых ставок, особенностей определения налоговой базы и т. д. Все эти нормы установлены в Налоговом кодексе РФ. Краткая информация о налогах и сборах представлена на сайте <https://www.nalog.ru/rn77/taxation/> в понятной форме. При изучении материалов сайта рекомендуется обратить внимание на налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций, налог на имущество, земельный налог и налог на добавленную стоимость.

Особый интерес для учеников может представлять вопрос о том, какие налоги должен уплачивать индивидуальный предприниматель. Индивидуальные предприниматели могут использовать общий или специальный налоговый режим.

В рамках **общего налогового режима** индивидуальные предприниматели, являясь физическими лицами, уплачивают налоги на доходы физических лиц и на имущество физических лиц. Общий налоговый режим для ИП предусматривает, что доходы от предпринимательской деятельности будут облагаться налогом на доходы физических лиц по ставке **13%**. Налоговая база в этом случае представляет собой разницу между суммой полученного от предпринимательской деятельности дохода и профессиональными налоговыми вычетами, то есть связанными с предпринимательской деятельностью расходами, которые могут быть подтверждены документально⁴.

Профессиональный вычет предоставляется по фактически понесенным на осуществление профессиональной деятельности расходам ряда лиц: индивидуальных предпринимателей, нотариусов и адвокатов, ряда творческих работников («свободных художников», получающих авторское вознаграждение или иные формы вознаграждения) и лиц, работающих по гражданско-правовым договорам. Фактически это те работники, которые не заключают с кем-то трудовых договоров или являются сами для себя работодателями, не образуя юридического лица. Следует отметить, что все расходы на профессиональную деятельность должны быть документально подтверждены. Впрочем, для творческих работников предусмотрены единые ставки вычетов в том случае, если расходы не могут быть подтверждены.

⁴ www.nalog.ru

Также законодательством предусмотрены **специальные налоговые режимы**. Их смысл состоит в том, чтобы налогоплательщик (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель) уплачивал один налог вместо нескольких, получая выгоду либо в снижении налогового бремени, либо в существенном упрощении налогового учета и процесса уплаты налогов. Пользоваться специальным налоговым режимом – это право налогоплательщика, а не его обязанность.

Налоговое законодательство предусматривает следующие специальные налоговые режимы:

- упрощенная система налогообложения;
- единый сельскохозяйственный налог;
- патентная система налогообложения;
- налог на вмененный доход.

Одним из таких режимов является **упрощенная система налогообложения**. Для перехода на данный режим нужно выполнить ряд условий:

- у налогоплательщика – организации или индивидуального предпринимателя – должно быть не более 100 работников;
- доходы налогоплательщика не превышают 60 млн рублей в год;
- доля участия в ней других организаций не может превышать 25%;
- не могут перейти на данный режим казенные предприятия, банки, ломбарды, иностранные предприятия.

В случае если объектом налогообложения являются доходы, налоговая ставка устанавливается в размере 6%.

Если объектом налогообложения являются доходы, уменьшенные на величину расходов, налоговая ставка устанавливается в размере 15%.

Переход на упрощенную систему налогообложения освобождает индивидуального предпринимателя от уплаты НДС в отношении доходов от предпринимательской деятельности, налога на имущество физических лиц по имуществу, используемому в предпринимательской деятельности (с некоторыми исключениями), а также НДС (также с некоторыми оговорками). К специальным налоговым режимам также относится **единый сельскохозяйственный налог (ЕСХН)**. ЕСХН разработан и введен специально для производителей сельскохозяйственной продукции. К ней относится продукция растениеводства, лесного хозяйства, животноводства, в том числе полученная в результате выращивания и доращивания рыбы и других водных биологических ресурсов. Для перехода на единый сельскохозяйственный налог доля дохода от реализации произведенной сельскохозяйственной продукции должна составлять не менее 70%. Для рыбохозяйственных организаций, которые также вправе перейти на ЕСХН, имеются дополнительные условия.

Налоговая ставка устанавливается в размере 6% от доходов, уменьшенных на величину расходов. Исключениями являются Республика Крым и город федерального значения Севастополь, где до 2017 года ставка может быть уменьшена до 0%, с 2017 по 2021 г. – составлять 4%⁵.

Индивидуальные предприниматели могут воспользоваться **патентной системой налогообложения**. Патентная система налогообложения в общем случае

⁵ НК РФ, ст. 346.1, 346.8.

предусматривает освобождение предпринимателя от ряда налогов (налога на доходы, налога на имущество, НДС), является добровольной и может совмещаться с другими режимами налогообложения. Патентная система вводится в действие в соответствии с Налоговым кодексом законами субъектов Российской Федерации и применяется на территориях указанных субъектов Российской Федерации. Налоговой базой при патентной системе налогообложения является потенциально возможный к получению доход, который определяется законом субъекта Российской Федерации в зависимости от видов деятельности, а применяемая ставка составляет 6%.

Перечень видов предпринимательской деятельности, подлежащих налогообложению в рамках патентной системы налогообложения, ограничен. Например, под патентную систему попадают:

- ветеринарные услуги;
- розничная торговля через объекты стационарной торговой сети с площадью торгового зала не более 50 кв. м по каждому объекту организации торговли;
- услуги общественного питания, оказываемые через объекты общественного питания с площадью зала обслуживания не более 50 кв. м;
- парикмахерские и косметические услуги;
- оказание автотранспортных услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом;
- ремонт жилья и других построек;
- экскурсионные услуги;
- деятельность по письменному и устному переводу и т. д.⁶

Полный список видов предпринимательской деятельности, в рамках которой можно перейти на патентную систему, содержится в Налоговом кодексе РФ.

Существует также понятие **«налоговые расходы»**. Налоговые расходы – это те доходы, которые бюджет недополучил (выпадающие доходы бюджета) вследствие применения налоговых льгот и ряда иных инструментов, снижающих объем поступлений по налогу (например, пониженная налоговая ставка, налоговый вычет). Налоговые расходы направлены на реализацию социально-экономической политики (например, стимулируют экономическую деятельность и поддерживают социально незащищенные слои населения), как и бюджетные расходы, хотя и осуществляются в иной форме.

Дополнительно:

1. www.nalog.ru (соответствующие разделы);
2. Финансы: Учебник для вузов / Под ред. Г. Б. Поляка. М., 2011 (раздел 6 «Доходы бюджета»).

Вопросы и задания

1) «Блиц-опрос»

1. В чем состоит принципиальное отличие налога и сбора?

Примерный ответ: сбор, в отличие от налога, является **возмездным** платежом, имеет цель и уплачивается ради того, чтобы государство совершило для плательщика какое-либо юридически значимое действие.

⁶ См.: НК РФ, ст. 346.43.

2. С какой целью государство предоставляет налоговые льготы и вычеты?

Примерный ответ: в целях стимулирования экономических и социальных процессов применяется система налоговых льгот и вычетов.

3. Какие налоги могут уплачивать школьники?

Примерный ответ: налог на имущество физических лиц, НДФЛ.

4. Назовите основные источники формирования доходов бюджета. Какие из источников являются основными?

Примерный ответ: налоговые доходы, неналоговые доходы, безвозмездные перечисления; основной источник дохода бюджета – налоги.

5. Какие основные характеристики налога выделяют экономисты?

Примерный ответ: объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога.

2) Вопросы с развернутым ответом (все ответы могут быть даны учащимися в иной форме, близкой по содержанию, предложенные ответы являются краткими и примерными)

1. Назовите основные признаки налога. Объясните каждый из них, опираясь на полученные знания и личный опыт.

Примерный ответ: налог является индивидуальным и безвозмездным, обязательным, взимается в денежной форме и, как правило, не имеет целевого характера.

2. Подумайте, – почему некоторые федеральные налоги перечисляются в местные и региональные бюджеты?

Примерный ответ: это связано с принципами экономического стимулирования и социальной справедливости, то есть с помощью перераспределения налогов стимулируется рост в отдельных регионах и у государства есть возможность перераспределить доходы между регионами.

3. Что относится к неналоговым поступлениям в бюджет? Приведите конкретные примеры.

Примерный ответ: доходы от использования отдельных видов имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности (сдача в аренду муниципальной земли под стоянку автомобилей), доходы от продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности (продажа здания бывшего государственного музея), лицензионные сборы (лицензия на услуги связи), таможенная пошлина, плата за использование лесов, плата за пользование водными биологическими объектами, плата за негативное воздействие на окружающую среду, различные суммы принудительного изъятия (штрафы), средства самообложения граждан.

4. Какие налоги уплачивает подросток?

Примерный ответ: если у подростка нет заработка, то налог, например, на доходы от продажи имущества платят родители. Если есть заработок, то платит сам.

5. В чем принципиальное отличие налогов и сборов? Приведите конкретные примеры для каждого из понятий, опираясь на данные учебника и личный опыт.

Примерный ответ: уплата налога не предполагает получения в обмен на это каких-либо услуг со стороны государства, в отличие от сборов. Например, таможенные сборы позволяют получить и оформить таможенную декларацию на ввозимые товары.

6. Какие виды налоговых вычетов существуют? Приведите пример для каждого из видов.

Примерный ответ: основные виды налоговых вычетов – стандартные, социальные, имущественные; например, вычет предоставляется с определенного дохода, если у налогоплательщика есть дети; при получении второго высшего образования с суммы, потраченной на обучение; при приобретении квартиры или дома.

7. Охарактеризуйте налоговые полномочия региональных и местных органов власти.

Примерный ответ: региональные и местные органы власти определяют налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, если иное не определено Налоговым кодексом РФ. Полномочия местных и региональных органов власти ограничены.

3) Практическая работа в компьютерном классе

1. Используя сайт www.nalog.ru, найдите, какие налоги вы должны уплачивать и какие льготы у вас есть, если вы:

- ИП (индивидуальный предприниматель);
- физическое лицо, имеющее несовершеннолетних детей;
- пенсионер;
- получаете платное образование.

2. Используя сайт www.nalog.ru, на примере земельного налога или налога на имущество физических лиц найдите все элементы налога.

3. Рабочая тетрадь: задание № 3, 7, 8, 10.

4. Анализ доходов местного бюджета:

- 1) Проанализируйте данные о структуре доходов муниципального образования, в котором вы проживаете. Сравните их со структурой доходов регионального и федерального бюджетов.
- 2) Определите процентное соотношение налоговых и неналоговых поступлений в бюджет.
- 3) Определите, какие виды налогов и сборов приносят наиболее весомый вклад в бюджет. Почему?

4) Ситуационный анализ

1. За налоговый период предприниматель получил доходы в размере 25 млн рублей, а его расходы составили 24 млн рублей. Рассчитайте размер налога, уплачиваемого по упрощенной системе.

Ответ: доходы минус расходы: $25 - 24 = 1$ млн рублей. Рассчитаем по ставке 15%: $1 \text{ млн} \times 0,15 = 0,15$ млн рублей; рассчитаем минимальный платеж: $25 \text{ млн} \times 0,01 = 0,25$ млн рублей, данная сумма больше, ее и уплачиваем.

2. 16-летний Иванов, занимающийся предпринимательской деятельностью, был оштрафован налоговой инспекцией за несвоевременную постановку на налоговый учет. Не имея средств для уплаты штрафа, Иванов обратился к родителям с просьбой уплатить штраф. Он заявил, что до 18 лет все граждане считаются несовершеннолетними, не полностью дееспособными. За не полностью дееспособных граждан ответственность по их обязательствам несут их родители (законные представители). Значит, родители обязаны позаботиться об уплате штрафа, назначенного ему. Прав ли Иванов в данной ситуации? Свой ответ поясните.

Ответ: поскольку Иванову 16 лет и он занимается предпринимательской деятельностью, то он полностью дееспособен, то есть должен сам уплатить штраф.

3. Рассмотрите ситуации и определите, в каких из них есть нарушения (продвинутый уровень):

- пенсионер полностью уплачивает налог на имущество физических лиц за квартиру, гараж, а также налог за участок земли;
- предприниматель, в фирме которого числятся 150 человек, получил разрешение на переход на упрощенную систему налогообложения;
- 14-летний Михаил получил по завещанию машину от своей дальней родственницы, через некоторое время ему пришлось оповестить о штрафе за неуплату налога.

Ответ:

- по налогу на имущество физических лиц следует обратиться к ст. 407 Налогового кодекса РФ. Пенсионеры имеют право на налоговую льготу (в объеме подлежащего уплате налога), если соответствующее имущество не используется для предпринимательской деятельности. При этом пенсионер должен подавать заявление о наличии права на налоговую льготу и представлять подтверждающие документы. То есть по общему правилу пенсионер не должен уплачивать налог, но при соблюдении ряда условий;
- имеется нарушение, поскольку упрощенная система возможна, только если в фирме не более 100 работников;
- в России нет налога на наследство, соответственно, Михаил не должен ничего платить за получение машины.

4. Объясните на примере любого федерального (регионального, местного) налога, в соответствии с какими принципами его целесообразно закрепить на федеральном (региональном, местном) уровне.

Примерный ответ: НДФЛ: принцип стабильности поступлений – поступления от НДФЛ сокращаются в кризис; принцип равномерности – население распределено по территории РФ неравномерно, а бюджетные расходы не всегда определяются численностью населения (то есть расходы региона или муниципалитета могут быть примерно одинаковыми и при 1 млн жителей, и при 700 тысячах, а вот НДФЛ будет существенно различаться).

Вариант 2. Ситуационный анализ

Справочную информацию см. в Варианте № 1.

1. Задания на анализ нормативных правовых актов и материалов СМИ

1) Анализ доходов местного бюджета

1. Проанализируйте данные о структуре доходов вашего муниципального образования. Сравните их со структурой доходов регионального и федерального бюджетов.

2. Определите процентное соотношение налоговых и неналоговых поступлений в бюджет.

3. Определите, какие виды налогов и сборов вносят наиболее весомый вклад в бюджет. Почему?

2) «Способы покрытия текущих расходов» по материалам «Российской газеты»

Цитата из «Российской газеты» от 24.11.2014 года: «Для покрытия текущих расходов есть разные способы, – поясняет эксперт. – Безусловно, лучший спо-

соб – это наращивание производства и доходов, которые оно создает, однако это долгосрочный проект, зависящий от многих обстоятельств.

Использование налогов – это стандартный способ. Однако лучше спасти бюджет не за счет фронтального повышения налогов и не за счет увеличения ставки „классических налогов“, а за счет перераспределения налогового бремени. Можно увеличить нагрузку на недвижимость, землю, сверхприбыль (ренту), финансовые трансакции, ограничить импорт. <...> Вместо изменения НДС лучше снизить налог на прибыль, привязав это снижение к реинвестированию прибыли, обновлению фондов именно за счёт заказов отечественных средств производства и/или обучению персонала».

В нынешних условиях повышение налогов особенно неблагоприятно скажется на предприятиях высокотехнологичного сектора экономики, которые и без того испытывают большие трудности в связи с девальвацией рубля и удорожанием кредитов, подчеркивает Олег Сухарев.

Стимулировать экономический рост можно и с помощью налогов. Одним из эффективных инструментов является, например, регрессивная шкала налогообложения прироста прибыли несырьевых компаний. Ставку налога стоит «снизить до 5–7% на четыре-пять лет в отношении прироста прибыли в сравнении с прошлым годом, если эта сумма не уходит из оборота как дивиденды», – предлагает Миркин. Сегодня «ужесточение налогов будет вести не к росту их поступлений, а к вытеснению бизнеса в серую и черную зону и усилению коррупции», – подчеркивает экономист.

1. Проанализируйте текст. О каких проблемах наполняемости бюджета идет речь в статье?

2. Каким образом налоговая политика государства будет влиять на повышение доходов государства?

3. Какие из мер, предложенных в статье, будут наиболее эффективны и почему?

4. Почему именно увеличение налога на недвижимость, землю и сверхприбыль может принести ощутимый доход в бюджет?

5. Какие последствия для населения и представителей бизнеса будет порождать подобная политика? Почему?

3) Налоговый кодекс Российской Федерации. Глава 32. Налог на имущество физических лиц. Статья 407. Налоговые льготы

1. С учетом положений настоящей статьи право на налоговую льготу имеют следующие категории налогоплательщиков:

1) Герои Советского Союза и Герои Российской Федерации, а также лица, награжденные орденом Славы трех степеней;

2) инвалиды I и II групп инвалидности;

3) инвалиды с детства;

4) участники гражданской войны, Великой Отечественной войны, других боевых операций по защите СССР;

5) лица вольнонаемного состава Советской Армии, Военно-Морского Флота, органов внутренних дел и государственной безопасности, занимавшие штатные должности в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии в период Великой Отечественной войны. <...>

7) военнослужащие, а также граждане, уволенные с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, имеющие общую продолжительность военной службы 20 лет и более;

8) лица, принимавшие непосредственное участие в составе подразделений особого риска в испытаниях ядерного и термоядерного оружия, ликвидации аварий ядерных установок на средствах вооружения и военных объектах;

9) члены семей военнослужащих, потерявших кормильца;

10) пенсионеры, получающие пенсии, назначаемые в порядке, установленном пенсионным законодательством, а также лица, достигшие возраста 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины), которым в соответствии с законодательством Российской Федерации выплачивается ежемесячное пожизненное содержание. <...>

14) физические лица, осуществляющие профессиональную творческую деятельность, – в отношении специально оборудованных помещений, сооружений, используемых ими исключительно в качестве творческих мастерских, ателье, студий, а также жилых помещений, используемых для организации открытых для посещения негосударственных музеев, галерей, библиотек, – на период такого их использования;

15) физические лица – в отношении хозяйственных строений или сооружений, площадь каждого из которых не превышает 50 квадратных метров и которые расположены на земельных участках, предоставленных для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства или индивидуального жилищного строительства. <...>

4. Налоговая льгота предоставляется в отношении следующих видов объектов налогообложения:

1) квартира или комната;

2) жилой дом;

3) помещение или сооружение;

4) хозяйственное строение или сооружение;

5) гараж или машино-место.

Задания:

1) Проанализируйте, кто имеет право на налоговые льготы. Какие категории граждан получают льготы? Почему? Приведите конкретные примеры использования налоговых льгот.

2) Почему государство предоставляет налоговые льготы представителям творческих профессий?

3) Какие ограничения вводит кодекс на использование льгот?

2. Задания в рабочей тетради № 4, 5, 9, 10 (ответы на задания в рабочей тетради содержатся в Приложении).

3. Задания из Варианта 1, блок «Ситуационный анализ».

4. Поработайте с высказыванием

Прочитайте высказывание, определите, какую проблему поднимает автор, и выскажите аргументированную точку зрения, опираясь на текст учебника и личный опыт.

«Налоги для того, кто их выплачивает, – признак не рабства, а свободы». Адам Смит, шотландский экономист и философ.

(Проблема функций налогов в экономике.)

5. Дискуссионные вопросы (для продвинутого уровня, при наличии времени на уроке, 1–2 вопроса):

1) Почему от увеличения налоговой ставки может пострадать бюджет?

2) Изменение структуры бюджета: увеличение неналоговых поступлений – польза или вред для государства?

3) Льготы при налогообложении – помощь гражданам или нет?

4) Могут ли вы не платить налоги и сборы?

5) Увеличение местных налогов – возможность более быстрого развития муниципальных образований?

Общие итоги дискуссии:

1. Увеличение ставки налогов может привести к тому, что физические и юридические лица перестанут их платить, так как налоговая нагрузка станет слишком большой. В краткосрочном периоде поступления в государственный бюджет вырастут, но затем начнут падать; слишком высокие налоги не стимулируют предпринимательскую активность, никто не готов работать и отдавать всю прибыль и все доходы в бюджет.

2. Налоги являются основным источником формирования доходов государственного бюджета, увеличение неналоговых поступлений не сможет полностью обеспечить федеральный бюджет, региональные и местные бюджеты достаточными средствами для выполнения своих функций. Обычно увеличение неналоговых поступлений свидетельствует о том, что государству приходится выискивать дополнительные источники доходов, то есть существуют проблемы со сбалансированностью бюджета.

3. Льготы по уплате налогов, согласно ст. 407 Налогового кодекса, предоставляются в основном социально незащищенным гражданам – пенсионерам, ветеранам, инвалидам и т. п. – это дает возможность государству выполнять свои функции по обеспечению данных категорий граждан; в то же время использование налоговых льгот или специальных налоговых режимов может стимулировать развитие предпринимательства в долгосрочном периоде и тем самым увеличивать доходы бюджета в будущем.

4. Неуплата налогов и сборов с точки зрения права является правонарушением и влечет за собой наступление ответственности.

5. Увеличение местных налогов может означать, что муниципалитет вместо налоговых мер (снижение ставок, предоставление льгот) использует бюджетные меры экономической политики, например реализует крупномасштабные инвестиционные проекты. Это может быть залогом более быстрого развития, чем традиционный путь налогового стимулирования. В то же время это опасно повышением нагрузки на граждан, что приведет к социальной напряженности. Кроме того, возможности существенного повышения местных налогов очень ограничены, поэтому бюджетный эффект будет небольшим.

2.3. Домашнее задание

1. Прочитайте главу, ответьте на вопросы после нее, выполните задания в рабочей тетради.

2. Совместно с родителями определите, какие виды налогов уплачивают члены вашей семьи и в какие бюджеты идут данные налоги.

3. Определите, в каких случаях вы можете принести неналоговые доходы регионального или местного бюджету (для продвинутого уровня).

4. Используя данные сети Интернет, подберите аргументы за использование вами в будущем специальных налоговых режимов. Укажите плюсы и минусы.

Уроки 7–10. Деловая игра «Источники финансирования для решения отдельных задач муниципального образования»

Цель игры: анализ возможных направлений расходования средств местного бюджета и источников их финансирования; обучение учащихся балансированию доходов и расходов местного бюджета.

Задачи деловой игры:

- обучение коллективной практической работе, формирование навыков индивидуального и совместного принятия решений;
- формирование у школьников базовых представлений о финансовом планировании;
- выработка обоснованных финансовых решений, принимаемых при планировании местных бюджетов.

Постановка задачи для учеников

С помощью программы «Бюджетный калькулятор» подготовить обоснованные предложения по расходам и доходам местного бюджета, соблюдая требование о необходимости сбалансированности доходов и расходов.

Кратко презентовать результаты проделанной работы и объяснить свои решения относительно доходов и расходов другим учащимся.

План проведения игры

1. Разделение учащихся на группы (по 4–5 человек в группе, одна группа работает на одном компьютере).

2. Постановка задачи, которую учащиеся должны решить при помощи программы «Бюджетный калькулятор»: скорректировать направления расходов местного бюджета (при условии изменения не более чем на 10% от предложенного уровня и неизменном уровне дефицита местного бюджета) так, чтобы в результате получился местный бюджет, ориентированный на следующие цели:

вариант 1 – развитие экономики муниципалитета;

вариант 2 – повышение доступности жилья, качества коммунальных услуг, благоустройства, состояния дорог;

вариант 3 – улучшение предоставления муниципальных услуг (в сферах культуры, физической культуры и спорта, эффективной работы органов местного самоуправления);

вариант 4 – повышение качества и доступности образования (дошкольного, общего и дополнительного образования для детей) (данный вариант рекомендуется использовать с учетом того, что основные расходы на сферу образования

осуществляются за счет субвенций местным бюджетам из региональных бюджетов и органы местного самоуправления ограничены в возможностях финансового влияния на сферу образования).

3. Ознакомление под руководством преподавателя с возможностями программы «Бюджетный калькулятор» (при ознакомлении следует исходить из того, что в ходе самостоятельной работы доходы и размер дефицита местного бюджета должны оставаться неизменными, менять можно лишь структуру расходов).

4. Самостоятельная работа учащихся в группах (преподаватель наблюдает за их работой и при необходимости в индивидуальном порядке корректирует работу учащихся).

5. Краткий доклад каждой группы о ходе и результатах работы по составлению бюджета в соответствии с предложенным группой вариантом.

6. Подведение преподавателем итогов работы.

Рекомендации по работе с программой «Бюджетный калькулятор»

В программе содержится информация о возможных расходах местного бюджета с учетом вопросов местного значения, а также о возможностях получить в бюджет доходы с учетом установленного законодательством состава доходов местного бюджета.

Увеличение расходов позволяет повышать качество и доступность муниципальных услуг, однако требует соответствующего повышения доходов (что может негативно повлиять на налогоплательщиков, юридических и физических лиц). И наоборот, снижение расходов сокращает возможности получения муниципальных услуг, однако может улучшить положение налогоплательщиков.

Увеличение или сокращение расходов в каждой из отраслей (направлений) имеют свое значение и влекут за собой особые последствия.

Аналогично, рост каждой из групп доходов влияет на те или иные аспекты деятельности организаций и предпринимателей, действующих в муниципалитете, и состояние налогоплательщиков – граждан.

Вам предстоит решить, каким образом сформировать структуру расходов, позволяющую добиться поставленных перед вашей группой приоритетов, решить, какие расходы действительно необходимы, а что можно отложить на более поздний период; какие доходы стоит получать, а какие станут непосильным бременем для налогоплательщиков и замедлят развитие бизнеса в муниципальном образовании.

Прежде чем сделать свой выбор, ознакомьтесь, в каких сферах можно увеличивать расходы и какие плюсы это дает. Выберите сферы (отрасли), которые для вас являются приоритетными, а в их составе – выберите наиболее значимые меры, требующие бюджетного финансирования. Сконцентрируйте именно на них свои усилия, поскольку обеспечить абсолютно все желаемые направления расходования средств невозможно.

Определяя целесообразность увеличения доходов местного бюджета, ознакомьтесь с последствиями такого увеличения. Выберите наиболее безопасный, по вашему мнению, путь увеличения доходов, который причинит наименьший урон налогоплательщикам.

Не забывайте проверять, балансируется ли ваш бюджет.

Возможно, вам потребуется сделать несколько альтернативных вариантов по увеличению-сокращению расходов и доходов, прежде чем удастся достигнуть баланса бюджета.

Рекомендации учащимся по работе в группах

Выберите учащегося, который будет работать на компьютере. Он должен, пользуясь возможностями программы, открывать и называть доступные варианты состава расходов и доходов местного бюджета, а также сильные и слабые стороны их применения.

Другие участники группы подготавливают краткий доклад о ходе и результатах составления бюджета.

Рекомендуется распределить роли таким образом, чтобы каждый из участников группы мог принять участие в презентации работы группы в классе, выбрав одну или несколько из перечисленных ниже тем.

Рекомендации по плану краткого доклада, презентации

Краткий доклад рекомендуется строить по следующему примерному плану:

- ваши приоритеты расходов местного бюджета;
- принятые вами решения о составе расходов местного бюджета;
- принятые вами решения о составе доходов местного бюджета;
- проблемы, с которыми вы столкнулись в ходе работы над составлением и балансированием местного бюджета;
- как вам удалось решить возникшие проблемы;
- удалось ли вам в конце концов составить и сбалансировать бюджет;
- какие уроки вы усвоили, работая над местным бюджетом.

ТЕМА 2. ЧТО И КАК МЫ ПОЛУЧАЕМ ИЗ БЮДЖЕТА

Уроки 11–14 (Уроки 11–12⁷). Что можно получить за счет средств бюджета

Цель урока: сформировать устойчивое представление о расходах государственного бюджета; сформировать знание об основных формах поддержки государством граждан на разных этапах жизни и в разных ситуациях.

Основные методы обучения: частично поисковый.

Основные понятия: Основные направления расходов бюджета. Государственные услуги. Ограниченность бюджетных ресурсов. Субсидии и иные формы бюджетной поддержки на разных жизненных этапах и в разных жизненных ситуациях.

Дополнительные понятия: целевые статьи расходов, виды расходов, классификация операций сектора государственного управления.

Рекомендуемая форма урока: «перевернутый класс», ситуационный анализ.

3.1. Актуализация знаний

Возможные вопросы:

1) Какие основные разделы классификации расходов бюджетов всех уровней вы можете назвать?

Примерный ответ: общегосударственные расходы, национальная безопасность и правоохранительная деятельность, национальная экономика, национальная оборона, охрана окружающей среды, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, социальная политика, культура, кинематография, здравоохранение, обслуживание государственного и муниципального долга, физическая культура и спорт, средства массовой информации, межбюджетные трансферты общего характера.

2) Какие выплаты из бюджета получают ваши родители, бабушки, братья/сестры?

Примерный ответ: пенсии и пособия.

3.2. Основная часть урока

Главные вопросы урока:

Какие услуги мы получаем от государства бесплатно?

Кому государство оказывает поддержку и в каких случаях?

⁷ Для углубленного уровня.

Вариант 1. «Перевернутый класс»

Предварительное домашнее задание

Внимательно прочитайте текст главы 3 «Что можно получить за счет средств бюджета» в учебнике и выполните следующие задания:

1. Составьте таблицу «Поддержка граждан на разных жизненных этапах и в разных жизненных ситуациях».
2. Подготовьте ответы на вопросы после главы.
3. Составьте развернутый план главы.

Справочная информация

1. Бюджетная классификация расходов

Чтобы понимать, какие публичные услуги финансируются за счет бюджета, необходимо обратиться к бюджетной классификации расходов. В настоящее время существует четыре уровня классификации бюджетных расходов в России:

– по функциональному признаку (по ведомствам и отраслям) – **разделы и подразделы**. Этот уровень единый для всей бюджетной системы, перечень разделов и подразделов установлен в Бюджетном кодексе РФ;

– по целевому признаку (в том числе по государственным или муниципальным программам) – **целевые статьи расходов**. Для каждого бюджета устанавливается свой перечень целевых статей;

– по признаку бюджетного ассигнования (формы осуществления расхода) – **виды расходов**. Этот уровень также единый для всех. Он включает группу, подгруппу и элемент вида расходов. Группы и подгруппы определены в Бюджетном кодексе РФ, а перечень элементов устанавливается Минфином России (примеры групп видов расходов – это расходы на выплату персоналу, закупки, социальное обеспечение, капитальные вложения и др.);

– по экономическому признаку – **классификация операций сектора государственного управления** (или классификация сектора публично-правовых образований). Эта группировка также является единой для всей бюджетной системы. По этой классификации отражаются, например, расходы на оплату труда, услуги связи, коммунальные услуги, транспортные услуги, работы и услуги по содержанию имущества и др.

Группировка по разделам и подразделам позволяет получить самое общее представление о том, на что направлены расходы: например, военных или социальных расходов больше предусмотрено в бюджете; сколько тратится на образование; какова динамика расходов на здравоохранение и т. д.

Установлены следующие разделы и подразделы (ст. 21 Бюджетного кодекса РФ):

1) *общегосударственные вопросы*. По данному разделу в основном отражаются расходы на содержание органов власти, в том числе Президента РФ, законодательных (представительных) и судебных органов. При этом расходы на отраслевые министерства и ведомства отражаются в других – отраслевых – разделах;

2) *национальная оборона*. Здесь, например, отражаются расходы на вооруженные силы;

3) *национальная безопасность и правоохранительная деятельность*. Здесь отражаются расходы на полицию и прокуратуру;

4) *национальная экономика*. В этом разделе расходы в основном представлены субсидиями бизнесу. В случае природных ресурсов также могут быть предусмотрены средства на контроль их состояния, например на деятельность лесхозов. Кроме того, в этом разделе отражены расходы на строительство и ремонт, а также содержание дорог;

5) *жилищно-коммунальное хозяйство*. Здесь, например, отражается строительство, ремонт или покупка жилья. В то же время реальные расходы на покупку жилья могут быть отражены и по другим разделам. Например, если сотруднику органа власти предоставляется субсидия на покупку жилья, это будут расходы государства на социальную политику, а не на жилищное хозяйство;

6) *охрана окружающей среды*;

7) *образование*;

8) *культура, кинематография*;

9) *здравоохранение*;

10) *социальная политика*. Здесь в том числе отражаются расходы на пенсии, социальное обслуживание (это деятельность различных центров помощи детям и семьям, домов для пожилых и инвалидов и т. п.) и социальное обеспечение населения (трансферты населению);

11) *физическая культура и спорт*;

12) *средства массовой информации*;

13) *обслуживание государственного и муниципального долга*. Здесь отражаются расходы на выплату процентов по долгу. Само погашение основной суммы долга отражается не в расходах бюджета, а в источниках финансирования дефицита;

14) *межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации*. В этом разделе отражаются только трансферты общего характера, то есть те, которые нельзя отнести к какой-то определенной отрасли. Субсидии и субвенции, как правило, отражаются в отраслевых разделах.

Каждый раздел включает несколько подразделов. Например, по разделу «Здравоохранение» подразделы выделены по видам медицинской помощи: амбулаторная, полустационарная, стационарная и т. п.

Последний подраздел каждого раздела носит название «Другие вопросы в области ...» и включает все расходы раздела, которые не были распределены по остальным подразделам. Часто по этому подразделу отражаются расходы на содержание отраслевого органа исполнительной власти.

Классификация разделов и подразделов удобна для сравнения расходов разных регионов и муниципалитетов. Поскольку она во многом соответствует международной классификации государственных функций, она также позволяет проводить межстрановые сравнения.

В то же время пользоваться этой классификацией нужно с осторожностью, особенно в части подразделов. Так, существуют учреждения, которые оказывают услуги, фигурирующие сразу в нескольких подразделах. Например, больница может предоставлять как амбулаторные, так и стационарные услуги. В этом случае все расходы учреждения будут отражены только по одному из подразделов – в зависимости от того, какова доля услуг данного подраздела в деятельности учреждения. Кроме того, как уже было сказано, многие расходы отражаются

в подразделах «Другие вопросы», поскольку сложно разнести их между прочими подразделами раздела.

Наиболее полное представление о том, какие именно публичные услуги финансируются из конкретного бюджета, можно получить из классификации **целевых статей расходов**. Целевая статья описывает расходы по следующим параметрам:

- программное (непрограммное) направление расходов. То есть можно понять, в рамках какой государственной (муниципальной) программы осуществляются соответствующие расходы. Например, государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»;

- подпрограмма. Например, подпрограмма «Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан»;

- основное мероприятие. Например, основное мероприятие «Предоставление социальных доплат к пенсии»;

- направление расходов. Направления расходов в отличие от подпрограмм и основных мероприятий не обязательно связаны с реализацией конкретных государственных и муниципальных программ. Направления расходов используются: а) для отражения универсальных или единых для всех уровней власти расходов (например, на содержание центрального аппарата, зарубежного аппарата или территориальных подразделений органа власти), б) для отражения целевых межбюджетных трансфертов (например, если федеральный уровень передает субсидию региону, то соответствующие расходы и на федеральном уровне, и на региональном уровне будут отражаться по одному направлению расходов. При этом программное направление, подпрограмма и основное мероприятие будут различаться). Таким направлением расходов может быть «Выплата дополнительного материального обеспечения, доплат к пенсиям, пособий и компенсаций», по которому отражаются соответствующие федеральные межбюджетные трансферты и расходы, осуществляемые за их счет.

2. Бюджетная поддержка на разных жизненных этапах

Одним из важнейших видов поддержки граждан является выплата страховой пенсии. **Страховая пенсия** – ежемесячная денежная выплата в целях компенсации застрахованным лицам заработной платы и иных выплат и вознаграждений, утраченных ими в связи с наступлением нетрудоспособности вследствие старости или инвалидности, а нетрудоспособным членам семьи застрахованных лиц заработной платы и иных выплат и вознаграждений кормильца, утраченных в связи со смертью этих застрахованных лиц⁸.

В зависимости от оснований и условий предоставления пенсии различают следующие виды пенсий:

- пенсии по старости (мужчины с 60 лет, женщины с 55);
- пенсии по инвалидности (лица, признанные инвалидами I, II, III групп);
- пенсии по случаю потери кормильца. Право на страховую пенсию по случаю потери кормильца имеют нетрудоспособные члены семьи умершего кормильца, состоявшие на его иждивении. К ним относятся дети, братья, сестры и внуки умершего кормильца, не достигшие возраста 18 лет, а также дети, братья, сестры и внуки умершего кормильца, обучающиеся по очной форме обучения

⁸ Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

по основным образовательным программам в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, до окончания ими такого обучения, но не дольше чем до достижения ими возраста 23 лет или дети, братья, сестры и внуки умершего кормильца старше этого возраста, если они до достижения возраста 18 лет стали инвалидами; один из родителей или супруг либо дедушка, бабушка умершего кормильца независимо от возраста и трудоспособности, родители и супруг умершего кормильца, если они достигли возраста 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины) либо являются инвалидами.

Помимо страховых пенсий, государство оказывает социальную поддержку, предоставляя социальные трансферты в форме **пособий, компенсаций, льгот, прочих выплат**. Социальные трансферты населению исторически составляют значительную долю бюджетных расходов. До 2004 года (монетизации льгот) не было четко установлено, какой уровень ответственности за каждый такой трансферт. В 2004 году почти все полномочия по предоставлению трансфертов населению были четко разграничены. При этом по каждому трансферту была определена категория его получателей. В настоящее время органы власти пытаются развивать эту систему дальше: выяснилось, что не все люди, составляющие определенную категорию получателей трансферта, реально нуждаются в этом трансферте. Поэтому вводятся дополнительные критерии предоставления социальной помощи, посредством которых государство пытается усилить обоснованность социальной помощи (через адресность и учет нуждаемости получателей), то есть доводить помощь до тех, кому она действительно нужна. Еще один новый механизм – это социальный контракт, который заключается между органом власти в сфере социального обеспечения и получателем трансферта. Согласно этому контракту получатель трансферта в обмен на социальную помощь должен предпринять усилия для выхода из трудной жизненной ситуации. Тем самым государство пытается бороться с социальным иждивенчеством.

Одним из важнейших законов в области социальной поддержки населения является **Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»**. Данным законом определены следующие формы социальной помощи:

- социальные пособия;
- социальные доплаты к пенсии. Доплаты к пенсии предоставляются из федерального бюджета, если прожиточный минимум пенсионера в регионе меньше среднероссийского, или из регионального, если больше;
- субсидии. В отличие от социальных пособий субсидии имеют целевой характер: гражданин получает субсидию на полную или частичную оплату социальных услуг;
- социальные услуги. Это неденежная нематериальная форма социальной помощи: обеспечение лекарственными препаратами, медицинскими изделиями, специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно;
- жизненно необходимые товары. Это неденежная материальная форма, например топливо, продукты питания, предметы одежды.

Вопросы и задания

1) Проверка предварительного домашнего задания.

2) «Блиц-опрос»

1. В каких формах может быть предоставлена бюджетная поддержка?

Примерный ответ: денежной и неденежной.

2. Приведите три примера адресной социальной помощи, предоставляемой в РФ.

Примерный ответ: предоставление жилья на льготных условиях малоимущим гражданам, бесплатная транспортировка инвалида в случае необходимости, социальное пособие малоимущим гражданам.

3. Какие категории граждан могут рассчитывать на адресную социальную помощь?

Примерный ответ: граждане, среднедушевой доход которых ниже прожиточного минимума.

3) Вопросы с развернутым ответом (все ответы могут быть даны учениками в иной форме, близкой по содержанию, предложенные ответы являются краткими и примерными)

1. Назовите не менее трех разделов классификации расходов бюджета и проиллюстрируйте их примерами.

Примерный ответ: жилищно-коммунальное хозяйство – например, благоустройство городских парков. Образование – строительство новых зданий школ, зарплаты учителям. здравоохранение – ремонт больниц, закупка нового медицинского оборудования.

2. На какую поддержку от государства могут рассчитывать граждане, имеющие особые заслуги перед государством?

Примерный ответ: компенсации на оплату ЖКУ, право на дополнительные денежные выплаты, ветераны ВОВ имеют право на улучшение жилищных условий.

3. Приведите примеры социальной помощи в денежной форме, размеры которой определяются на федеральном и региональном уровнях.

Примерный ответ: на федеральном уровне – материнский капитал, пособие по безработице и т. п.; на региональном уровне – социальная поддержка ветеранов труда, реабилитированных лиц и тружеников тыла.

4) Вопросы после главы

1. Как вы считаете, нужно ли делать социальные выплаты из бюджета только тем гражданам, которые нуждаются в деньгах?

2. Назовите плюсы и минусы увеличения количества бесплатных мест в вузах.

3. Почему некоторые операции, даже связанные со спасением жизни человека, не осуществляются бесплатно?

4. Что, по вашему мнению, лучше – платить чиновникам высокую зарплату или низкую?

5. Назовите причины того, почему вся социальная поддержка гражданам не может осуществляться только в денежной форме.

Вариант 2. Ситуационный анализ

Справочную информацию и вопросы см. в Варианте 1. «Перевернутый класс».

1) Задача

«В семье проживают совместно ветеран Великой Отечественной войны, его дочь (53 года), ее супруг (63 года) и их дочь с двумя детьми, одному из которых исполнилось 3 месяца». На какие выплаты со стороны федерального, регионального и местного бюджетов могут рассчитывать члены семьи? Определите, из какого бюджета будет производиться выплата. Кто устанавливает размер выплат? Какие льготы или субсидии возможны для данной семьи и при каких условиях? Для выполнения задания воспользуйтесь данными учебника и сайтов Минфина, Минтруда, порталов региональных и местных властей. Результаты представьте в виде схемы или таблицы.

Примерный ответ: ветеран Великой Отечественной войны и супруг дочери, которому 63 года, получают пенсию, они же могут получать федеральные или региональные доплаты к пенсии и единовременные выплаты из регионального или местного бюджета; дочь получает пособие по уходу за ребенком до полутора лет – из ФСС, имеет право на материнский капитал – из ПФР.

2) Задания для работы в компьютерном классе или с «интерактивной доской»

1. Используя Единый портал бюджетной системы РФ, определите основные направления расходования средств федерального бюджета в 2014, 2015 годах (по разделам). Какие изменения в распределении расходов произошли? Как вы думаете, почему?

2. Используя данные министерства финансов вашего региона, сайт муниципального образования, определите основные направления расходов бюджета (по разделам). Сравните с федеральным бюджетом. Какие разделы расходов в местном бюджете основные?

3. Выполните задания № 4 и 5 в рабочей тетради; для продвинутого уровня можно предложить выполнить задание № 7 в рабочей тетради.

4. Выясните, есть ли в вашем регионе портал государственных и муниципальных услуг. Определите, какими услугами может воспользоваться учащийся, трудящийся, пенсионер, безработный, молодой родитель.

5. Используя данные учебника и сети Интернет, определите размеры социальной поддержки, предоставляемой гражданам в регионе, где вы проживаете, включая государственные стипендии (для продвинутого уровня).

3) Дискуссионные вопросы

1. Может ли государство отказаться от социальной поддержки населения?

2. Плюсы и минусы существующих мер государственной поддержки физических лиц.

3. Можно ли отказаться от денежной формы поддержки населения?

Общие итоги дискуссии:

1. Ученики приходят к выводу, что государство не может отказаться от социальной поддержки населения, так как одна из функций государства – социальная, состоящая в обеспечении нормальной жизнедеятельности граждан, помощи незащищенным слоям общества.

2. *Плюс:* помощь государства должна способствовать смягчению неравенства населения, поддержке социально незащищенных категорий и стимулированию деятельности граждан. *Минусы:* а) поддержка не всегда предоставляется только тем, кто в ней действительно нуждается (проблема адресности социальной помощи), б) поддержки может быть недостаточно для достойного уровня жизни, в) некоторые формы поддержки могут порождать социальное иждивенчество (у получателя пропадают стимулы к поиску работы, саморазвитию и т. д.).

3. Полностью отказаться от денежной поддержки нельзя, так как на определенном этапе такая поддержка является единственным источником дохода, но возможно расширение неденежной помощи. Кроме того, нельзя еще и потому, что в противном случае государство будет оказывать всю поддержку в неденежной форме, а значит, возникнут издержки на: а) сбор информации о том, какие формы неденежной поддержки нужны конкретному получателю, б) закупку соответствующих благ в натуральной форме (необходимо объявлять конкурс, проводить его, контролировать его результаты). Эти издержки существенно увеличат расходы бюджета, что может привести к его несбалансированности.

4) Поработайте с высказыванием

Прочитайте высказывание, определите, какую проблему поднимает автор, выскажите и аргументируйте свою точку зрения, опираясь на текст учебника.

«Богатство – не в обладании сокровищами, а в умении ими пользоваться». Наполеон Бонапарт.

(Проблема перераспределения ресурсов и доходов государства.)

3.3. Домашнее задание

1. Прочитайте главу учебника, ответьте на вопросы после нее, выполните задания в рабочей тетради.

2. Совместно с родителями обсудите, какие меры поддержки из государственного бюджета получает ваша семья и какие уровни власти отвечают за предоставление этой помощи.

Уроки 13–16⁹. Какой бюджет за что платит и почему

Цель урока: сформировать представление о межбюджетных трансфертах как об одном из способов бюджетного регулирования; сформировать представление о принципах распределения полномочий между уровнями государственной власти.

Основные понятия: принципы распределения полномочий, межбюджетные трансферты.

Дополнительные понятия: принцип учета эффекта территориальной дифференциации, принцип учета эффекта масштаба, предмет ведения, вопрос местного значения, дотация на обеспечение сбалансированности, индекс налогового потенциала, индекс бюджетных расходов, иной межбюджетный трансферт.

Рекомендуемые формы урока: Комбинированный урок № 2, лекция приглашенного специалиста/видеолекция.

Основные методы обучения: проблемный, частично поисковый.

⁹ Для углубленного уровня.

4.1. Актуализация знаний

Возможный вопрос:

Что такое межбюджетная субсидия?

Примерный ответ: перевод средств из бюджета одного уровня в другой. Предоставляется на условиях долевого софинансирования расходов.

4.2. Основная часть урока

Главные вопросы урока:

Кто отвечает за предоставление публичных услуг гражданам?

Как гарантируется одинаковый минимальный набор публичных услуг в любой точке нашей большой страны?

Как деньги попадают из одного бюджета в другой?

Комбинированный урок № 2

Справочная информация

1. Принципы распределения полномочий – кто за какие услуги отвечает

Помимо упомянутого в учебнике принципа субсидиарности как основополагающего при разграничении полномочий между уровнями власти, выделяется еще два принципа:

– **принцип учета эффекта территориальной дифференциации**, состоящий в следующем: чем выше региональные или местные различия в производстве и потреблении публичных услуг, тем, при прочих равных условиях, на более низких уровнях бюджетной системы они должны предоставляться. Иными словами, если жители одной территории хотят от услуги одного, а жители другой – другого, то на этом территориальном уровне, где наблюдаются различия в потребностях, и нужно осуществлять соответствующие полномочия. Например, в городе жители хотят иметь доступ к музеям, театрам и галереям, а в сельском поселении более приоритетным считают построить дороги и школу;

– **принцип учета эффекта масштаба** предполагает, что концентрация бюджетных расходов, при прочих равных условиях, способствует экономии бюджетных средств. Иными словами, затраты на исполнение некоторых полномочий могут быть меньше, если их будет осуществлять один орган на верхнем уровне, а не несколько органов на нижнем. Например, экономически целесообразнее иметь одну большую школу на уровне муниципального района, а не множество маломасштабных школ в каждом из поселений.

Важными для понимания основ межбюджетного регулирования являются понятия «предмет ведения», «полномочие» и «вопрос местного значения». Так, в Конституции РФ установлены предметы ведения: *предметы исключительного ведения* Российской Федерации (например, ядерная энергетика и национальная оборона) и *предметы совместного ведения* Российской Федерации и субъектов РФ (например, координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение). При этом Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» выделяет в предметах совместного ведения те вопросы, которые относятся к полномочиям регионов.

Все, что не входит в эти предметы, относится к исключительному ведению регионов. Однако предметы ведения сформулированы широко, – по сути, это сферы государственной деятельности. Поэтому предметов исключительно регионального ведения очень мало, хотя они есть (например, принятие регионального бюджета).

Полномочия более конкретны, чем предметы ведения, они могут быть сформулированы как принятие определенных стандартов или порядков, предоставление публичных услуг, осуществление контроля и надзора и т. д. Как правило, в отраслевых федеральных законах отдельная глава посвящена разграничению полномочий между уровнями власти: например, стандарты деятельности в данной отрасли определяет федерация, услуги предоставляет муниципалитет, а контроль оказания услуг осуществляет регион.

Отдельную категорию составляют вопросы местного значения, которые установлены в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Вопросы местного значения сформулированы как группы местных полномочий, своеобразные предметы местного ведения.

Как видно, конструкция разграничения полномочий весьма сложна. К тому же практически каждый год отдельные полномочия передаются (имеется в виду, что полномочие закрепляется за новым уровнем, а не временно делегируется) с одного уровня на другой.

2. Межбюджетные трансферты

Одной из форм межбюджетных трансфертов из федерального бюджета региональным бюджетам являются **дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности**.

О том, как рассчитывается уровень бюджетной обеспеченности, кратко рассказано в учебнике на примере муниципального образования. Схожие принципы используются и при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, который осуществляет федеральный уровень.

В части ИНП (индекса налогового потенциала) необходимо отметить, что запрещено использовать для его расчета данные о фактических или прогнозных доходах бюджетов отдельных регионов. Также нельзя использовать данные о фактических или прогнозных расходах бюджетов отдельных регионов при расчете ИБР (индекса бюджетных расходов). Это сделано для того, чтобы повысить объективность расчета бюджетной обеспеченности.

Сама процедура выравнивания выглядит следующим образом. Весь объем дотаций делится на две части.

Вначале первая часть распределяется между регионами с наименьшей расчетной бюджетной обеспеченностью (меньше первого критерия выравнивания, который в настоящее время равен 60%). Средства распределяются пропорционально уровню расчетной бюджетной обеспеченности соответствующего региона, то есть более бедные получают больший объем.

Затем распределяется вторая часть дотации, но здесь используется уже второй критерий выравнивания (который выше первого и равен 100%) и участвует больше регионов (к первой группе добавляются те регионы, бюджетная обеспеченность которых больше 60% и меньше 100%). Это распределение также происходит пропорционально уровню расчетной бюджетной обеспеченности.

При такой процедуре часть регионов вообще не получает дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Как правило, это наиболее богатые регионы (в 2015–2016 гг. в России существовало 14 регионов-доноров, которые не получали дотаций на выравнивание).

Кроме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности есть **дотации на обеспечение сбалансированности** – это дотации, которые предоставляются в том случае, если у нижестоящего уровня в ходе исполнения бюджета возникли проблемы с обеспечением сбалансированности. Обычно Российская Федерация резервирует в своем бюджете определенный объем расходов под дотации на сбалансированность, а в течение года при необходимости предоставляет эти дотации регионам. Кроме того, федеральный уровень предоставляет дотации на содержание ЗАТО (закрытые административно-территориальные образования). Они проходят через региональный бюджет в бюджет соответствующего ЗАТО.

Кроме выравнивания, необходимо стимулировать регионы в экономическом, инвестиционном и социальном развитии. Это может быть осуществлено за счет **субсидий**, так как субсидия носит строго целевой характер и требует долевого софинансирования (то есть получатели субсидии с большей вероятностью будут выполнять условия ее предоставления, поскольку тратят на это и свои деньги). Важно подчеркнуть, что субсидия предоставляется на реализацию полномочий региона или муниципалитета, являющегося получателем субсидии.

В целом РФ в настоящее время предоставляет порядка 90 субсидий, направления отдельных из них крайне узки, а объемы финансирования излишне малы. В результате деятельность регионов за счет этих субсидий не стимулируется, а сами субсидии слабо увязаны с целями федеральных государственных программ. Для решения данной проблемы на федеральном уровне проводится работа по консолидации субсидий, то есть вместо нескольких узкоцелевых субсидий в рамках отдельной госпрограммы должна предоставляться одна субсидия. При этом такая субсидия может предоставляться на несколько широко сформулированных целей, а регион сам выбирает, на какие именно из этих целей ее потратить. Достижение целей оценивается по индикаторам, установленным в соглашении о предоставлении субсидии.

В отношении **субвенций** необходимо учитывать следующее:

– субвенция предоставляется для реализации полномочий, передаваемых региону или муниципалитету, а не его собственным;

– объем субвенции должен включать средства на административные издержки по ее осуществлению. Так, если передается полномочие по социальной поддержке населения, то субвенция включает расходы на почтовые услуги по доставке пособия;

– количество полномочий, передаваемых с федерального и регионального уровня на местный, довольно велико. Например, в доходах муниципальных районов субвенции на их исполнение могут достигать 30–40%, а в отдельных регионах – более половины всех доходов.

Бюджетным кодексом предусмотрен еще один вид межбюджетных трансфертов – **иные межбюджетные трансферты**. Четкое определение этому виду в законодательстве не дано. На практике это трансферт, который может обладать всеми признаками дотаций на сбалансированность, субсидий и даже субвенций.

Однако в отличие от ранее рассмотренных видов межбюджетных трансфертов к этому виду не предъявляется никаких особых требований, поэтому условия его предоставления являются наименее прозрачными среди всех видов трансфертов.

Что касается межбюджетных трансфертов внебюджетным фондам, то законодательство не определяет четко формы этих трансфертов. На практике фонды получают дотации, субсидии и иные межбюджетные трансферты. Сами фонды могут предоставлять другим бюджетам дотации и иные межбюджетные трансферты (предоставление дотаций из бюджетов федеральных фондов – это относительно новая практика. Фактически это изъятие «лишних» средств фондов для обеспечения сбалансированности федерального бюджета). Наконец, Федеральный ФОМС передает территориальным фондам ОМС субвенции (полномочия в сфере ОМС – федеральные, а исполняют их регионы).

Вопросы и задания

1) «Блиц-опрос»

1. Какой принцип является основополагающим при распределении полномочий между уровнями власти?

Примерный ответ: принцип субсидиарности.

2. Назовите основные виды межбюджетных трансфертов.

Примерный ответ: субвенция, субсидия, дотация.

3. В чем состоит принципиальное различие между субсидией и субвенцией?

Примерный ответ: субсидия предполагает только частичное финансирование и предоставляется на финансирование полномочий ее получателя, а субвенция предполагает полное финансирование определенных целей и предоставляется на финансирование полномочий уровня власти, ее предоставляющего.

2) Вопросы с развернутым ответом (все ответы могут быть даны учениками в иной форме, близкой по содержанию, предложенные ответы являются краткими и примерными)

1. Что такое межбюджетные трансферты и зачем они необходимы?

Примерный ответ: межбюджетные трансферты – денежные средства, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе другому бюджету, необходимы для реализации отдельных целей получателем, выравнивания бюджетной обеспеченности, обеспечения переданных полномочий.

2. В чем состоит принципиальное различие дотаций и субсидий?

Примерный ответ: субсидия в отличие от дотации выдается на определенные цели и предполагает доленое софинансирование расходов на их достижение.

3. Могут ли местные бюджеты предоставлять межбюджетные трансферты?

Примерный ответ: да, могут. Трансферты предоставляются в форме дотаций, субсидий, субвенций.

3) Ситуационный анализ

1. Проанализируйте данные по доходной части бюджета вашего муниципального образования. Определите, какие виды межбюджетных трансфертов используются в бюджетах. Почему именно они?

2. Задания № 4, 5 в рабочей тетради.

3. Используя текст учебника, таблицу «Разграничение отдельных полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации», получен-

ные знания и социальный опыт, приведите примеры распределения полномочий федерального центра, субъекта РФ и местного самоуправления. Предположите, на какие цели могут быть получены субвенции, субсидии или дотации из бюджета.

4. Проанализируйте таблицу «Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ на очередной финансовый год» (http://minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/RBO_2014-2016.pdf). Найдите свой регион и объясните, используя текст учебника, как проводился расчет данного показателя. Сравните данный показатель вашего региона и двух соседних регионов. Предположите, какому региону будет направлена дотация в первую очередь. Почему? (для продвинутого уровня).

4) Задачи

Проанализируйте таблицу 6 на с. 84 и выполните задания.

1. Рассчитайте, как изменились или изменятся дотации, субсидии, субвенции. Что изменилось в большей степени? Как вы думаете, почему?

2. Определите тенденцию для каждого вида трансфертов на предстоящий период.

5) Работа в компьютерном классе или с «интерактивной доской»

1. Используя данные Единого портала бюджетной системы РФ, сайта «Открытый бюджет» региона, где вы проживаете, или любого другого региона, определите, какие виды межбюджетных трансфертов получает и предоставляет ваш регион. Обсудите полученные результаты.

2. Задание № 6 в рабочей тетради.

4.3. Домашнее задание

1. Прочитайте параграф учебника, ответьте на вопросы после него, выполните задания в рабочей тетради.

2. Проанализируйте степень обеспеченности бюджетными доходами на душу населения муниципальных районов вашего региона – выделите самый богатый и самый бедный из них. Попробуйте выяснить, почему сложилась такая ситуация. Используйте таблицу на сайте Минфина РФ (http://minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/RBO_2014-2016.pdf). Обсудите результаты с родителями.

Уроки 15–18. Управление бюджетными расходами: принципы, методы, инструменты.

Уроки 17–20¹⁰. Государственная (муниципальная) программа как способ понять, что государство расходует деньги на то, что действительно нужно

Цель урока: сформировать представление о методах бюджетного планирования, о бюджетировании, ориентированном на результат, и о программно-целевом подходе.

Основные понятия: эффективность, экономность, результативность, бюджетирование, ориентированное на результат, непосредственный результат, конечный

¹⁰ Для углубленного уровня.

Таблица 6. Межбюджетные трансферты (МБТ) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, млрд руб.

Наименование	2015 год		2016 год		2017 год		2018 год		
	Закон 93-ФЗ	Закон 384-ФЗ	Проект	Темпы роста, % $5 = \frac{4}{2} \times 100$	Закон 384-ФЗ	Проект	Темпы роста, % $8 = \frac{7}{4} \times 100$	Проект	Темпы роста, % $10 = \frac{9}{9} \times 100$
1	2	3	4		6	7		9	
Межбюджетные трансферты, всего	1447,4	1456,3	1355,2	93,6	1630,8	1527,1	112,7	1374,9	90,0
в том числе:									
дотации, из них:	596,1	657,4	594,7	99,8	689,6	626,9	105,4	626,9	100,0
в % к МБТ (всего)	41,2	45,1	43,9		42,3	41,0		45,6	
– дотации на выравнивание	487,8	487,8	487,8	100,0	487,8	487,8	100,0	487,8	100,0
– дотации на сбалансированность	97,4	157,7	96,0	98,6	189,9	128,2	133,5	128,2	100,0
субвенции	370,2	305,4	288,7	78,0	359,5	344,5	119,3	326,1	94,7
в % к МБТ (всего)	25,6	21,0	21,3		22,0	22,6		23,7	
субвенции	308,7	321,8	303,9	98,5	325,2	307,6	101,2	311,5	101,3
в % к МБТ (всего)	21,3	22,1	22,4		20,0	20,2		22,7	
иные межбюджетные трансферты	172,4	171,7	167,9	97,4	256,5	248,1	147,8	110,4	44,5
в % к МБТ (всего)	11,9	11,8	12,4		15,7	16,2		8,0	

Источник: Основные направления бюджетной политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов

Примечания:

Закон 93-ФЗ – Федеральный закон от 20.04.2015 № 93-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов“»;

Закон 384-ФЗ – Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»;

Проект – проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год».

* Цифры в формулах означают соотношения сумм из колонок под соответствующими номерами.

результат, государственная (муниципальная) программа, метод «от достигнутого», нормативный метод, поэтапный подход.

Дополнительные понятия: функциональная эффективность, инструментальная эффективность, операционная эффективность, государственное (муниципальное) задание, базовый (отраслевой) перечень услуг, ведомственный перечень услуг.

Рекомендуемые формы урока: Традиционный урок, ситуационный анализ, лекция приглашенного специалиста/видеолекция.

Основные методы обучения: проблемный, частично поисковый.

5.1. Актуализация знаний

Возможный вопрос:

Какие государственные программы вам известны?

Примерный ответ: Развитие образования на 2013–2020 годы, Развитие здравоохранения, Социальная поддержка граждан, Развитие физической культуры и спорта и др. Перечень госпрограмм РФ утвержден Распоряжением Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р. Также можно ориентироваться на перечень программ, представленный на портале <http://programs.gov.ru/>.

5.2. Основная часть урока

Главные вопросы урока:

Как правильно сформулировать цель бюджетных расходов?

Как узнать, какие результаты получены за бюджетные средства?

Как государству получить нужный результат за минимальные деньги или лучший результат за имеющиеся деньги?

Вариант 1. Традиционный урок

Справочная информация

1. Взаимосвязь стратегического планирования и бюджетирования

Стратегическое планирование в нашей стране осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании». Закон под стратегическим планированием понимает деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленную на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

В рамках стратегического планирования органы государственной власти определяют приоритеты социально-экономической политики и цели социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также способы и источники ресурсного обеспечения их достижения, формируют комплекс мероприятий, направленных на достижение приоритетов социально-экономической политики и целей социально-экономического развития Российской Федерации, решение задач обеспечения национальной безопасности

Российской Федерации¹¹. Органы власти субъектов РФ определяют приоритеты социально-экономической политики и цели социально-экономического развития региона. Органы местного самоуправления в рамках стратегического планирования определяют долгосрочные цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованные с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации¹².

Для стратегического планирования на разных уровнях государственной власти разрабатываются разные документы. Они представлены в таблице. На основании стратегического планирования разрабатываются бюджеты всех уровней.

Таблица 7. Документы стратегического планирования

Документы стратегического планирования на уровне Российской Федерации	Документы стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации	Документы стратегического планирования на уровне муниципального образования
Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания		
ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации; стратегия социально-экономического развития Российской Федерации; стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу; отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации; стратегия пространственного развития Российской Федерации; стратегии социально-экономического развития макрорегионов;	стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации	стратегия социально-экономического развития муниципального образования

¹¹ Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании», ст. 4.

¹² Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании», ст. 6.

Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования		
прогноз научно-технологического развития Российской Федерации		
стратегический прогноз Российской Федерации		
прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период	прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период	прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период
бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период	бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период	бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период
	прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период	
Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования		
основные направления деятельности Правительства Российской Федерации		
государственная программа вооружения		
государственные программы Российской Федерации	государственные программы субъекта Российской Федерации	муниципальные программы
схемы территориального планирования Российской Федерации	схема территориального планирования субъекта Российской Федерации	
планы деятельности федеральных органов исполнительной власти	план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации	план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования

Источник: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», ст. 11

2. Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), и государственные (муниципальные) программы

Большой проблемой применения такого подхода к финансированию результатов, как БОР, является выбор показателей, которые должны стать основой

для оценки степени достижения намеченных целей, результативности и эффективности реализации программ как основных инструментов, обеспечивающих взаимосвязь ресурсов с целями и направлениями деятельности органов власти. Неправильный выбор показателей и их последующее использование может привести к неэффективным управленческим решениям.

В таблице ниже приведены примеры неудачных и удачных показателей.

Таблица 8. Примеры удачных и неудачных формулировок показателей

Неудачные	Удачные
Закупка нового программного обеспечения для службы занятости <i>Комментарий: формулировка показателя не позволяет понять, как программное обеспечение повлияет в конечном счете на качество или доступность предоставляемых службой занятости услуг</i>	Увеличение доли граждан, трудоустроенных в течение 6 месяцев с момента обращения в службу занятости
Повышение квалификации преподавателей вузов <i>Комментарий: формулировка показателя не позволяет понять, как он измеряется и как повышение квалификации преподавателей повлияет на потребителей услуг вузов</i>	Процент трудоустройства выпускников вузов в первый год после окончания вуза по специальности
Повышение размера социальных пособий <i>Комментарий: формулировка показателя не позволяет оценить, действительно ли получатели пособия нуждались в нем и как предоставление пособия повлияло на его получателей</i>	Снижение количества граждан, живущих за чертой бедности
Ремонт определенной площади дорог <i>Комментарий: формулировка показателя не позволяет понять, была ли потребность в ремонте дороги и каковы социально-экономические последствия ремонта дорог</i>	Сокращение количества дорожно-транспортных происшествий
Снижение количества зарегистрированных преступлений <i>Комментарий: формулировка показателя создает ложные стимулы для органов внутренних дел, которые для достижения значения показателя могут под разными предлогами отказываться принимать от пострадавших граждан заявления о совершенных в отношении них противоправных действиях</i>	Повышение раскрываемости тяжких и особо тяжких преступлений
Предоставление 1 млн руб. из бюджета на развитие малого предпринимательства в виде помощи не менее чем 100 гражданам <i>Комментарий: формулировка показателя не позволяет понять, каковы социально-экономические последствия предоставления этого вида помощи</i>	Количество созданных рабочих мест. Объем налогов, уплаченных вновь созданными малыми предприятиями

Источник: составлено авторами

Статьей 1 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» установлены следующие определения:

– **государственная программа Российской Федерации** – это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

– **государственная программа субъекта Российской Федерации** – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

– **муниципальная программа** – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

Государственная (муниципальная) программа обязательно содержит информацию:

- о сроках реализации программы;
- об исполнителях, включая орган исполнительной власти, ответственный за реализацию программы;
- о перечне подпрограмм;
- о необходимом общем объеме расходов на ее реализацию;
- о целях, задачах и показателях (целевых индикаторах);
- об ожидаемых результатах ее реализации.

По данным официального портала госпрограмм РФ, в стране по состоянию на 1 мая 2016 года предусмотрены 44 государственные программы в рамках 5 основных направлений.

Для лучшего понимания сути государственных программ, их структуры и содержания рекомендуется посетить портал государственных программ Российской Федерации: <http://programs.gov.ru>. На этом портале, в частности, размещен глоссарий, в котором кратко объяснены наиболее важные термины, используемые в государственных и муниципальных программах.

3. Международные опыт бюджетирования, ориентированного на результат, и применения государственных программ

Впервые БОР как подход к финансированию результатов был реализован в 1960-е годы в США. В 1980-х годах он получил распространение в ряде иных англосаксонских стран: Великобритании, Канаде, Австралии и Новой Зеландии. В 1990-е годы бюджетирование, ориентированное на результат, и его разновидности – программное бюджетирование – стали внедрять многие страны – члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В 2000-е годы данный подход взяли на вооружение и страны Азии, Латинской Америки и Восточной Европы.

ОЭСР периодически составляет рейтинг стран по уровню развития БОР (рисунок 5.1).

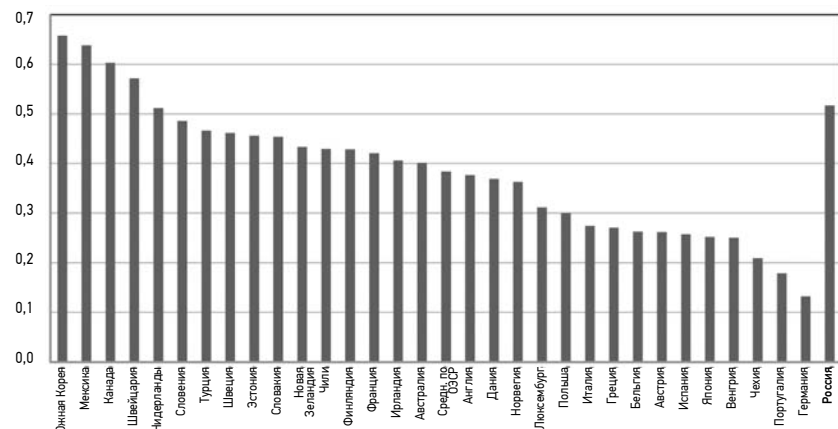


Рис. 5.1. Индекс бюджетирования по результатам

Источник: OECD (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>

По данным ОЭСР, Россия занимает 5-е место в рейтинге. Примечателен опыт Южной Кореи, которая внедрила БОР и добилась первого места в рейтинге всего лишь за десятилетие бюджетных реформ.

При этом страновые модели БОР сильно различаются между собой: в одних странах формируются программы (США, Канада, Австралия), в других – расходы бюджета привязаны к определенным целям, критериям и индикаторам результативности, но программой это не называется (Швеция, Норвегия). Более того, по этим индикаторам даже могут не устанавливаться целевые значения (также Швеция, Норвегия). Специфика скандинавской модели БОР состоит в том, что для принятия бюджетных решений должна быть предоставлена информация о достигнутых результатах, но не требуется информация о планируемых результатах.

Различаются страны и по срокам реализации программ, и по тому, какие именно расходы попадают в программы. Например, в Канаде помимо бюджетных программ принимаются также и налоговые программы, в которых фигурируют не бюджетные, а налоговые расходы. В США каждая программа – это отдельный вид расходов: субсидия бизнесу, межбюджетный трансферт, закупка услуг и т. д.

Разнится и число программ, а следовательно, и масштабность тех целей и задач, которые в них формулируются. Например, в США и Южной Корее число программ значительно, каждая программа – это фактически отдельное мероприятие по российским меркам. В других странах число программ небольшое, программа примерно соответствует разделу или подразделу классификации бюджетных расходов (например, Россия, Новая Зеландия).

В таблице 9 приведены сведения о том, как реализуются государственные программы в некоторых странах.

Таблица 9. Особенности формирования государственных программ в отдельных странах мира и России

Страна	Год начала использования программ	Средний срок действия программ	Количество программ
Австралия	1996	5 лет	Более 200 программ, сгруппированных в 17 портфелей
Великобритания	1997	5 лет (политический цикл до следующих выборов парламента)	Информация отсутствует, поскольку бюджет принимается не в программном, а в ведомственном формате
Индия	2000	Большой разброс, но в среднем 5 лет (в Индии программы привязаны к реализации пятилетних планов)	Более 100 программ
Канада	2014 (окончательное принятие программного формата бюджета)	5 лет	130 программ
Новая Зеландия	1998	5 лет	Около 30 программ (в 2015/16 финансовом году объединены по 10 секторам (англ. Volumes) со средним числом гос. программ от 2 до 5 в каждом (англ. Votes)
Россия	2013	7 лет	43
США	2001	3 года с возможностью пролонгации	1626
ЮАР	2002	5 лет	Более 300 программ
Южная Корея	2003	Не существует конкретных требований по срокам программ, однако они определяются целями и задачами национальных стратегий, а также пятилетними планами реализации стратегий	810 программ

Источник: составлено авторами

Из таблицы видно, что важной особенностью БОР и программного бюджетирования является средне- или долгосрочный характер действия соответствующих программ. Поэтому развитие подхода БОР неразрывно связано с внедрением среднесрочного финансового планирования. ОЭСР периодически составляет рейтинг стран по уровню развития практики среднесрочного финансового планирования (рисунок 5.2). Как видно на рисунке, Россия занимает 3-е место в рейтинге, в том числе по причине утверждения трехлетнего бюджета (на момент составления рейтинга).

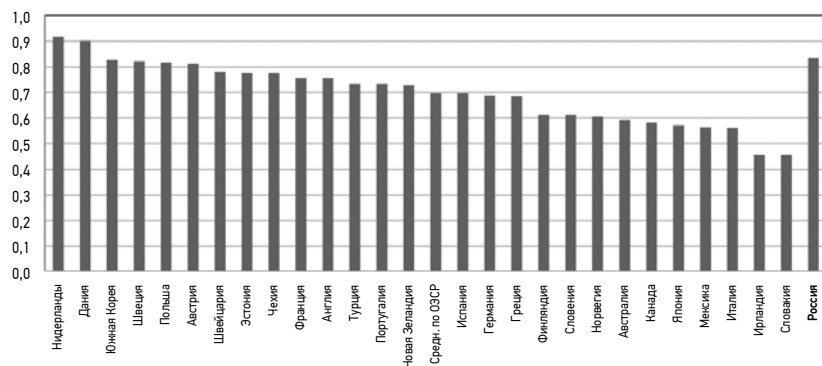


Рис. 5.2. Индекс, оценивающий практику среднесрочного бюджетного планирования

Источник: OECD (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>

С какими основными проблемами сталкиваются страны, внедряющие БОР и программно-целевой подход? К этим проблемам можно отнести следующие три:

- сложность согласования систем стратегического и бюджетного планирования. В большинстве стран система стратегических документов не имеет четкой иерархии, документы могут противоречить друг другу, многие носят декларативный характер, в силу чего их сложно связать на уровне индикаторов с бюджетными расходами. Во многих странах для решения этой проблемы принято сводить все стратегические приоритеты, цели и индикаторы результативности в единый документ, используемый в ходе планирования бюджета (Канада, Южная Корея, Австрия). Другая практика – свод всех стратегических приоритетов и т. п. не в единый документ, а в систему ведомственных или отраслевых документов (Австралия, Франция, США);

- отсутствие у органов власти (в том числе у парламента при рассмотрении бюджета) заинтересованности в информации о достигнутых и планируемых результатах, отсутствие навыков использования такой информации при принятии бюджетных решений. Одним из возможных решений этой проблемы является внедрение контрактных отношений в систему государственного управления (Новая Зеландия, Австралия). В этих странах каждый отраслевой министр заключает контракты с подведомственными ему агентствами, в контракте указывается, каких именно целей и результатов должно достичь агентство в обмен на бюджетное финансирование;

- трудность оценки эффективности бюджетных расходов на реализацию программы.

Собственно, с решением этих проблем и связано текущее развитие БОР в зарубежных странах и России. Особенный интерес представляют вопросы оценки эффективности бюджетных расходов. В большинстве случаев оценка эффективности бюджетных расходов по программам основана только на системе индикаторов. Однако эта система ненадежна, поскольку интерпретация значений индикаторов требует дополнительной информации, а сами индикаторы редко бывают идеальными.

Поэтому многие страны применяют дополнительные механизмы оценки эффективности бюджетных расходов на реализацию программ. При этом можно выделить следующие виды эффективности:

- функциональная эффективность, то есть эффективность распределения бюджетных расходов между функциями (направлениями деятельности) государства. Как правило, оценка функциональной эффективности основывается на сопоставлении отдачи от бюджетных расходов по различным направлениям и сферам государственного регулирования, в том числе посредством расчета и сравнения значений мультипликатора бюджетных расходов (характеризует прирост ВВП вследствие увеличения бюджетных расходов по данному направлению или сфере деятельности). Кроме того, измеряются отраслевые мультипликаторы: вместо прироста ВВП оценивается прирост значений каких-либо социально-экономических показателей, имеющих отношение к конкретной отрасли (сфере действия программы). Соответственно, при распределении расходов между функциями, направлениями деятельности государства предпочтение должно отдаваться тем из них, значение мультипликатора для которых выше. Однако оценка мультипликаторов – достаточно сложная процедура, требующая построения специальных макроэкономических моделей и зачастую не приводящая к однозначно трактуемым результатам. В Великобритании используется альтернативный подход – применяются экспериментальные и псевдоэкспериментальные методы оценки, в рамках которых по выбранным социально-экономическим критериям сравнивается положение отдельных групп/категорий населения до и после осуществления расходов;
- инструментальная эффективность, то есть обоснованность выбора оптимального сочетания инструментов государственного регулирования для достижения целей/задач социально-экономического развития. Например, что лучше: предоставить бизнесу налоговую льготу или субсидию? Для оценки инструментальной эффективности также может применяться моделирование результатов использования отдельных инструментов государственного регулирования и проектные методы оценки (рассчитываются экономические, финансовые, бюджетные, социальные, экологические эффекты). Такая оценка, также называемая процессной оценкой, получила распространение в США, Канаде, Австралии и Новой Зеландии;

- операционная эффективность, то есть эффективность использования выбранных бюджетных инструментов в ходе исполнения бюджета. Здесь подходы стран совпадают: оценивается полнота освоения бюджета, равномерность расходования бюджетных средств, отсутствие нарушений законодательства в ходе исполнения бюджетных расходов и т. п.

4. Метод «от достигнутого» и нормативный метод бюджетного планирования. Реформа государственных и муниципальных учреждений

При использовании данного метода основной планирования выступают статьи классификации операций сектора государственного управления: оплата труда, коммунальные услуги, транспортные услуги, работы и услуги по содержанию имущества и т. д.

Менее распространен нормативный метод, суть которого состоит в том, что затраты планируются исходя из объема предоставления публичной услуги и удельной стоимости публичной услуги (стоимости услуги на единицу ее объема).

Нормативный метод применяется и в зарубежных странах, например в Новой Зеландии для финансирования школ, в Великобритании для финансирования больниц, в Чили, Дании и Нидерландах для финансирования вузов. Исторически развитие нормативного метода связано именно с предоставлением публичных услуг публичными учреждениями: школами, больницами, домами престарелых и т. д.

В России переход к нормативному финансированию связан с реформой государственных и муниципальных учреждений. Сама реформа включала большее число направлений, однако все они взаимосвязаны. Можно выделить два следующих этапа реформы государственных и муниципальных учреждений:

– с 2006 по 2010 год. В порядке эксперимента отдельные региональные и муниципальные учреждения были преобразованы из бюджетных в автономные учреждения. Это означало, что они финансируются не по смете, а получают субсидию на выполнение государственного (муниципального) задания. Задание представляет собой документ, в котором устанавливаются требования к составу, качеству и/или объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). То есть автономное учреждение должно было предоставлять услуги, соответствующие всем этим требованиям, а взамен получало значительно больший объем прав, чем бюджетное учреждение. Например, бюджетное учреждение должно было исполнять расходы строго в тех объемах, которые были предусмотрены статьями его сметы (а статьи сметы соответствуют статьям классификации операций сектора государственного управления), а автономное учреждение могло свободно тратить субсидию как на оплату труда, так и на коммунальные услуги и прочие затраты;

– с 2010 года по настоящее время. В 2010 году был принят Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ, который разделил все учреждения на три типа: казенные (по статусу – бюджетные учреждения прежнего этапа), бюджетные и автономные (бюджетные и автономные близки по статусу к автономным учреждениям прежнего этапа, а между собой различаются объемом хозяйственных прав, – например, по распоряжению имуществом). Для бюджетных и автономных учреждений переход на задание стал обязательным.

Таким образом, реформа учреждений привела к тому, что в деятельность по предоставлению публичных услуг был внедрен подход БОР: расходы на финансирование бюджетных и автономных учреждений стали увязываться с ожидаемыми результатами от деятельности этих учреждений по предоставлению публичных услуг. В качестве результатов в основном определяются объем пре-

доставления услуги (например, количество обученных) и ее качество (например, доля выпускников, успешно сдавших ЕГЭ, отсутствие жалоб на качество услуги).

Это повлекло за собой и применение нормативного метода, причем наибольшее распространение получил нормативно-подушевой метод, в рамках которого удельная стоимость услуги определяется в расчете на 1 потребителя (ученика, больного, получателя услуги социального обслуживания и т. д.). Применение нормативного метода требует учета территориальных и иных особенностей учреждений путем использования поправочных коэффициентов. Так, норматив корректируется (увеличивается), если учреждение находится в труднодоступной местности.

Важным условием применения нормативного метода является однородность (сопоставимость) публичных услуг. Для этого разрабатываются перечни услуг. На федеральном уровне разработаны базовые (отраслевые) перечни услуг, в которых описаны требования к типичным услугам в конкретных отраслях. А уже отдельными федеральными, региональными и местными органами власти разрабатываются ведомственные перечни услуг, в которых описаны требования к услугам, оказываемым конкретными учреждениями, подведомственными соответствующим органам власти. В ведомственном перечне есть услуги, соответствующие базовому перечню, а также могут быть предусмотрены другие услуги, которых нет в базовом перечне, но которые оказываются учреждениями данного органа власти.

Информация об учреждениях, в том числе перечни услуг, государственные и муниципальные задания, объемы предоставленных им субсидий, доступны на портале www.bus.gov.ru.

5. Реформы, направленные на повышение эффективности бюджетных расходов

Россия имеет длительную историю реформ в области бюджетных расходов. Данные реформы обычно нацелены на повышение инструментальной эффективности бюджетных расходов, то есть создают или модернизируют инструменты осуществления бюджетных расходов. Характерной чертой российской практики реформирования является принятие федеральных программ реформ, в рамках которых осуществляется поддержка региональных и муниципальных инициатив; регионы и муниципалитеты принимают аналогичные региональные и муниципальные программы, в которых реализуют мероприятия, предложенные в федеральной программе. Так, в 2000-е годы была реализована Программа реформирования региональных и муниципальных финансов, в рамках которой в том числе был проведен эксперимент по переходу к государственному (муниципальному) заданию, а также по внедрению среднесрочного бюджетного планирования. Следующей стала Программа повышения эффективности бюджетных расходов (2010–2012 годы). В настоящее время реализуется Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года.

На рисунке 5.3 показано, какие направления реформирования предусмотрены программами.

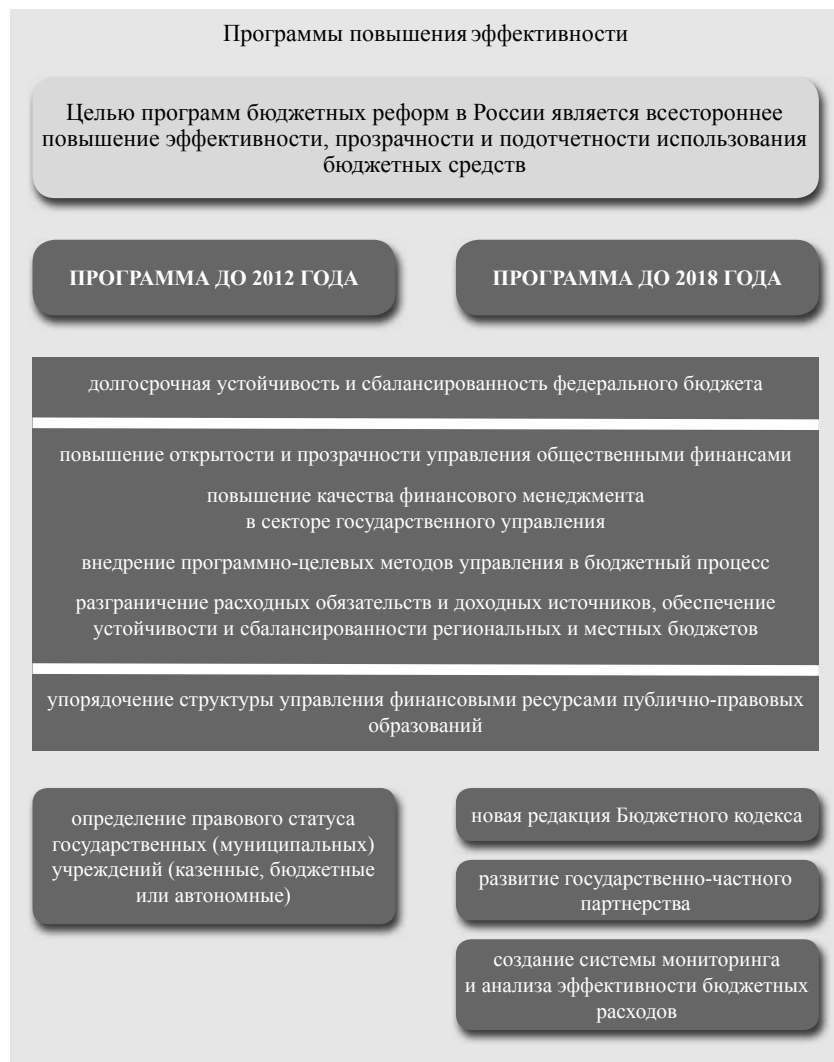


Рис. 5.3. Направления реформирования в рамках Программы повышения эффективности бюджетных расходов до 2012 года и Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами до 2018 года

Источник: Минфин России

Рекомендуется ознакомиться с текстом программы (Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р), чтобы получить представление о современных направлениях развития бюджетной системы.

Как уже отмечалось, регионы и муниципалитеты принимают свои программы, аналогичные федеральной. На рисунке 5.4 показано, какое количество регионов разработало и реализовало программы повышения эффективности бюджетных расходов (или программы повышения эффективности управления общественными финансами). А на рисунке 5.5 (см. с. 98) показано, какие именно направления повышения эффективности реализуются регионами.

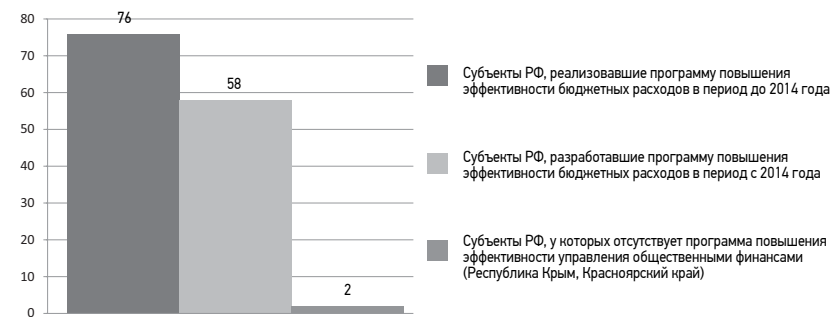


Рис. 5.4. Количество субъектов РФ, разработавших программу повышения эффективности управления общественными финансами

Источник: Минфин России

Дополнительно:

1. Беленчук А. А., Ерошкина Л. А., Прокофьев С. Е., Сидоренко В. В., Сиуанов А. Г., Афанасьев М. П. Программный бюджет: лучшая практика // Финансовый журнал. 2011. № 1. С. 5–22.
2. Проект доклада Президенту Российской Федерации о мониторинге применения в отраслях бюджетной сферы механизма нормативно-подушевого финансирования от 14 марта 2016 года (информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации: http://minfin.ru/ru/document/index.php?id_4=113831&page_id=2104&popup=Y&area_id=4#ixzz46OAnCrLF).
3. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р.
4. Данилова Я. А., Лавров А. М., Онищенко В. В. Международный опыт стимулирования субнациональных властей в проведении бюджетных реформ // Финансовый журнал. 2015. № 4 (26). С. 5–12.
5. Данилова Я. А., Лавров А. М., Онищенко В. В., Покатович Е. В. Стимулирование субнациональных властей в проведении бюджетных реформ: российский опыт // Финансовый журнал. 2015. № 5 (27). С. 5–25.

Вопросы и задания

1) «Блиц-опрос»

1. Приведите примеры документов, которые можно отнести к документам стратегического планирования.

■ Количество субъектов РФ, выделивших направление в программах повышения эффективности управления общественными финансами в период с 2014 года

■ Количество субъектов РФ, выделивших направление в программах повышения эффективности управления общественными финансами в период с 2014 года

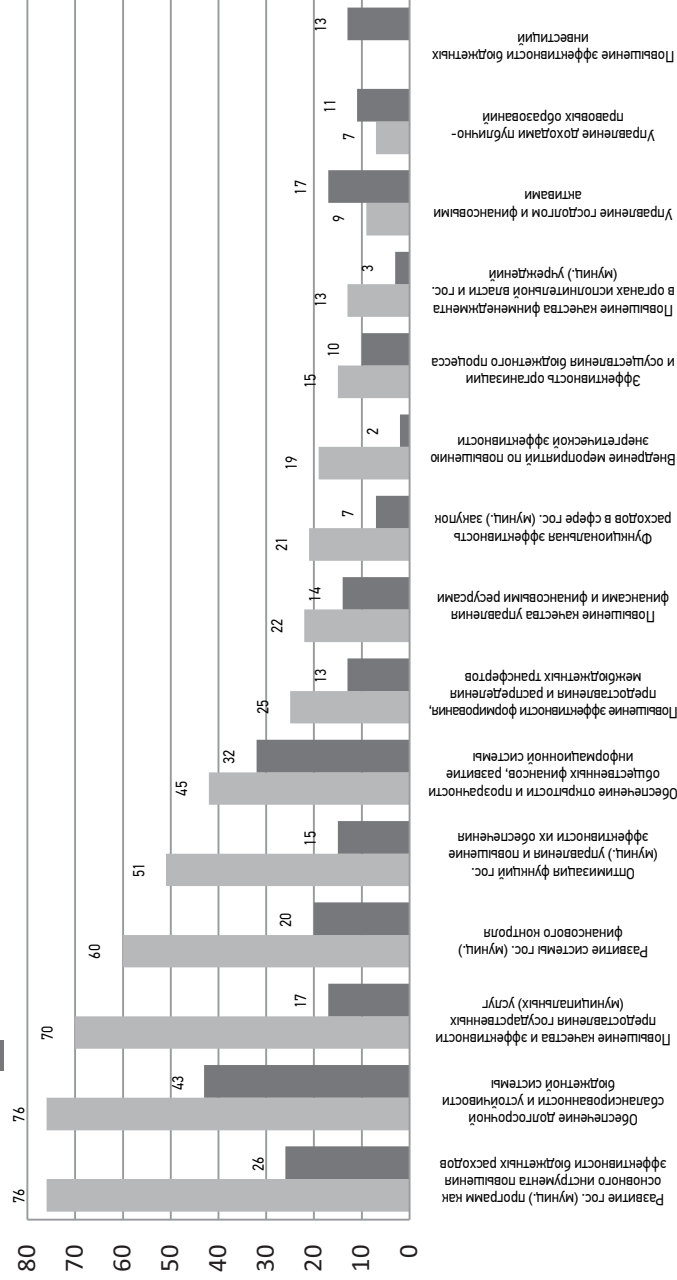


Рис. 5.5. Основные направления региональных программ повышения эффективности управления общественными финансами

Источник: Минфин России

Примерный ответ: государственные программы, стратегия социально-экономического развития Российской Федерации.

2. Назовите два метода бюджетного планирования.

Ответ: нормативный и «от достигнутого».

3. В чем главное отличие нормативного метода от метода «от достигнутого»?

Примерный ответ: при нормативном методе устанавливаются единые нормативы стоимости единицы услуги. Следовательно, объем финансирования в очередном году в сравнении с предыдущим годом будет определяться не только уровнем инфляции, но и изменением в объеме предоставления услуги.

4. Почему программно-целевой метод планирования более эффективен при решении комплексных задач, чем ведомственный?

Примерный ответ: он позволяет быстрее решать задачи и рациональнее распределять ресурсы, координировать действия разных органов власти для достижения единой цели.

5. Назовите основные подходы к управлению бюджетными расходами.

Ответ: финансирование деятельности (функций) и финансирование результатов.

2) Вопросы с развернутым ответом (все ответы могут быть даны учениками в иной форме, близкой по содержанию, предложенные ответы являются краткими и примерными)

1. Как связаны между собой стратегическое планирование и бюджетирование?

Примерный ответ: стратегическое планирование является основой для разработки и реализации бюджетов разных уровней.

2. Что такое государственная программа?

Примерный ответ: государственная программа – документ государственного стратегического планирования, который описывает цели и задачи государства в рамках конкретной сферы социально-экономической деятельности. Государственная программа содержит описание тех финансовых и иных ресурсов, которые требуются для достижения этих целей и решения задач. Этот документ определяет государственные органы, ответственные за реализацию мероприятий программы, сроки и ожидаемые результаты их выполнения.

3. На основе материалов главы 5 учебного пособия для школьников сформулируйте сущность подхода бюджетирования, ориентированного на результат, и определите, в чем состоит сложность его реализации.

Примерный ответ: это подход, в рамках которого определяются цели и задачи деятельности, мероприятия, необходимые для их достижения, показатели (индикаторы) непосредственных и конечных результатов, а расходы направляются на финансирование результатов. Основная сложность состоит в подборе хороших показателей результатов.

4. Проанализируйте таблицу 7 «Альтернативные способы достижения результатов» на с. 61 учебного пособия для школьников. Подумайте, почему отсутствие альтернатив может негативно сказаться на эффективности расходования бюджетных средств (для продвинутого уровня).

5. На основании материалов главы 5 и схемы «Разные подходы к организации мероприятий по достижению цели» на с. 59 учебного пособия для школьников сформулируйте плюсы программно-целевого подхода по сравнению с ведом-

ственным. Почему для конечного потребителя услуг первый подход предпочтительнее?

Примерный ответ: программно-целевой подход позволяет координировать деятельность разных органов для достижения единой цели. При этом назначается орган, ответственный за достижение этой цели и координирующий взаимодействие прочих органов власти. Для потребителя услуги этот подход предпочтительнее, поскольку в таком случае сами цели в большей степени отражают интересы потребителя (приближены к результатам), чем при ведомственном подходе.

6. Ответьте на главные вопросы урока.

Вариант 2. Ситуационный анализ

Справочную информацию и вопросы см. в Варианте 1. Традиционный урок.

1) Задания в рабочей тетради № 1, 3 (ответы на задания в рабочей тетради содержатся в Приложении).

2) Поработайте с высказыванием.

Прочитайте каждое высказывание, определите, какую проблему поднимает автор, выскажите и аргументируйте свою точку зрения, опираясь на текст учебника и личный опыт.

1. «Свобода – это ответственность. Вот почему ее все так боятся». Бернард Шоу, английский драматург.

(Проблема эффективного и ответственного использования бюджетных средств.)

2. «Если ты покупаешь то, что тебе не нужно, то скоро будешь продавать то, что тебе необходимо». Бенджамин Франклин.

(Проблема планирования и распределения бюджетных средств в условиях необходимости достижения максимального результата.)

3) Дискуссионные вопросы:

1. Можно ли в рамках бюджетирования, ориентированного на результат, полностью отказаться от контроля расходов получателей бюджетных средств?

2. Можно ли утверждать, что государственная программа составлена качественно, если в ней представлено много конечных социально значимых результатов?

3. Можно ли отказаться в рамках программно-целевого подхода от нормативного метода? От метода «от достигнутого»?

Общие итоги дискуссии:

1. Нельзя, так как, если не осуществлять периодический контроль расходов, можно не уследить за злоупотреблениями со стороны получателя бюджетных средств. Необходимо оценивать операционную эффективность бюджетных расходов.

2. Нельзя. Важно не количество индикаторов, а их качество. Все зависит от того, насколько правильно выбраны конечные социально значимые результаты, насколько они отвечают интересам общества.

3. От нормативного метода отказаться нельзя, так как это метод расчета объема бюджетных средств, необходимого для достижения заданного результата (например, оказания определенного объема услуг установленного качества). От метода «от достигнутого» отказаться нельзя, поскольку нормативный метод может быть применен не ко всем публичным услугам, предоставляемым за счет бюджета.

4) Работа в компьютерном классе или с «интерактивной доской»

1. Найдите перечень индикаторов, содержащихся в любой из государственных программ субъекта Российской Федерации, в котором вы проживаете (в сфере образования, здравоохранения, культуры, спорта). Какие индикаторы, на ваш взгляд, являются удачными, а какие – нет? Почему?

2. Поработайте с сайтом <http://programs.gov.ru> и:

1) найдите основные 5 направлений реализации государственных программ;

2) дайте характеристику одной из программ по следующему плану:

– цели и задачи;

– индикаторы результатов;

– сроки;

– объем бюджетных ассигнований.

Подумайте, как реализация данной программы может повлиять на изменение качества жизни различных слоев общества.

3. Работая в группах, подберите информацию на портале Правительства РФ, Министерства финансов РФ о ходе реализации государственных программ за последние полгода. Какие из направлений наиболее часто упоминаются? Почему?

5.3. Домашнее задание

1. Прочитайте главу учебника, ответьте на вопросы после нее, выполните задания в рабочей тетради.

2. Совместно с родителями на сайте вашего муниципального образования найдите информацию о реализуемых муниципальных программах. Реализация какой из программ может касаться интересов вашей семьи и почему?

Уроки 19–24 (Уроки 21–24¹³). Деловая игра «Инструменты бюджетирования, ориентированного на результат»

Цель игры – анализ муниципальных (региональных) целевых программ и выявление потенциальных последствий их реализации.

Задачи деловой игры:

- анализ утвержденных региональных либо муниципальных целевых программ;
- выявление предназначения программы и последствий ее реализации для населения, социальных и экономических эффектов программы;
- выявление последствий реализации программы применительно к смежным сферам.

План проведения игры:

- разделение учащихся на группы и постановка задачи;
- анализ программ с использованием предлагаемого плана;
- доклад по результатам проведенного анализа;
- подведение итогов.

1. Разделение учащихся на группы и постановка задачи

Учащиеся распределяются на группы по 5–6 человек.

Преподаватель для каждой группы предлагает утвержденную региональную (муниципальную) программу (например, по развитию образования, культуры, физической культуры и спорта, предпринимательства и т. п.¹⁴). Рекомендуется раздать тексты программ и описать примерное задание заранее, чтобы учащиеся имели возможность подготовиться.

В задачу учащихся входит провести анализ программы, в том числе по следующим направлениям:

- определить цель программы и основные индикаторы/показатели ее реализации (обычно они записаны в паспорте программы);
- определить, включает ли программа подпрограммы, какие это подпрограммы (обычно это записано в паспорте программы), каковы их цели и основные индикаторы/показатели их реализации (обычно это записано в паспортах подпрограмм);
- определить, какие основные мероприятия планируется выполнить в рамках программы (подпрограмм) (обычно это сформулировано в таблицах – приложениях к программе или подпрограммам); сформулировать предположения о том, достаточно ли предусмотренных мероприятий для достижения поставленных целей программы (подпрограмм);

¹³ Для углубленного уровня.

¹⁴ Текст утвержденных региональных (муниципальных) программ можно найти на официальных сайтах финансовых органов или органов управления экономикой субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

– сформулировать, как реализация программы повлияет на население, какие повлечет для него социальные и/или экономические последствия (для этого рекомендуется рассмотреть каждое мероприятие программы/подпрограммы и решить, какие последствия оно окажет);

– определить, как программа повлияет на смежные сферы (рекомендуется рассмотреть влияние на экономику, привлекательность территории для предпринимателей, туристов, состояние преступности, состояние здоровья населения, вредные привычки и т. п.).

По результатам анализа учащимся предлагается составить краткий доклад, ориентируясь на пункты плана.

2. Анализ программ с использованием предлагаемого плана

Каждая группа учащихся проводит в отношении своей программы анализ и заносит результаты в предложенный план.

План анализа предлагается раздать учащимся в виде таблицы.

№	Раздел плана	Описание информации из программы
1	Цель программы	
2	Основные показатели (индикаторы) программы	
3	Подпрограммы	
4	Анализ тех пунктов программы (подпрограммы), которые не были выполнены в силу каких-либо причин	
5	Цели и основные показатели (индикаторы) подпрограмм	
6	Основные мероприятия программы (подпрограмм)	
7	Достаточно ли основных мероприятий для достижения поставленных целей программы, подпрограмм, почему?	
8	Каково влияние реализации программы на население (какие социальные и экономические последствия влечет для населения реализация программы)	
9	Влияние программы на смежные сферы: – экономику территории; – привлекательность территории для предпринимателей; – привлекательность территории для туристов; – состояние преступности; – состояние здоровья населения, вредные привычки; – состояние окружающей среды	

3. Доклад по результатам проведенного анализа

Учащиеся подготавливают краткий, на 10–15 минут, доклад, ориентируясь на предложенный план анализа. В случае если задание раздается заранее, учащимся может быть предложено подготовить презентацию. При необходимости преподаватель задает докладчикам наводящие вопросы.

4. Подведение итогов

Преподаватель подводит итоги, отмечает, что у учащихся получилось хорошо, какие выводы были удачными, над чем стоило бы поработать дополнительно.

Уроки 25–28. Где можно узнать о бюджете

Цель урока: сформировать представление об источниках информации о федеральном, региональном и местных бюджетах; познакомиться на практике с источниками информации о бюджете, в том числе с «Бюджетом для граждан» текущего года (федеральным и региональным), а также с Единым порталом бюджетной системы Российской Федерации, порталами/сайтами «Открытый бюджет» вашего региона.

Основные понятия: принцип прозрачности (открытости), закон о бюджете, отчет об исполнении бюджета, «Открытый бюджет», «Бюджет для граждан», Единый портал бюджетной системы Российской Федерации.

Рекомендуемые формы урока: комбинированный урок № 2, ситуационный анализ.

Основные методы обучения: проблемный, частично поисковый.

6.1. Актуализация знаний

Какие источники информации о бюджете вам известны? (*Примерный ответ:* СМИ, сеть Интернет, сайт Министерства финансов, Федерального казначейства, сайты финансовых органов субъектов Российской Федерации.)

6.2. Основная часть урока

Главные вопросы урока:

Как разобраться в сложностях бюджетных документов?

Зачем вообще нужна информация о бюджете?

Как и где ее можно получить?

Почему возникла необходимость в «Открытом бюджете»?

Что такое «Бюджет для граждан»?

Вариант 1. Комбинированный урок № 2

Изучение нового материала: традиционный урок.

Справочная информация

1. Как читать закон (решение) о бюджете

Содержание закона (решения) о бюджете определяется ст. 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В соответствии с ней закон (решение) о бюджете содержит следующие сведения:

- основные характеристики бюджета: общий объем доходов бюджета, общий объем расходов, дефицит (профицит) бюджета;
- какие органы власти отвечают за сбор доходов в бюджет;
- какие органы власти отвечают за покрытие дефицита бюджета;
- распределение всех бюджетных расходов по статьям бюджетной классификации;
- распределение всех бюджетных расходов по органам, ответственным за распределение бюджетных средств по подведомственным учреждениям (главным распорядителям бюджетных средств);
- общий объем бюджетных средств, направляемых на выплаты гражданам, установленные законами;
- межбюджетные трансферты, которые этот бюджет получит, и те, которые отдаст;
- источники финансирования дефицита бюджета;
- максимальный размер государственного (муниципального) долга;
- иные показатели бюджета.

Помимо самого проекта бюджета, в законодательный (представительный) орган в соответствии со ст. 184.2 Бюджетного кодекса РФ также представляются:

– основные направления бюджетной политики и основные направления налоговой политики (в этих документах содержатся не только приоритеты государственной политики на будущий период, но и анализ текущей ситуации);

– итоги и прогноз социально-экономического развития соответствующей территории;

– пояснительная записка к проекту бюджета;

– иные документы и материалы.

Если расходы бюджета распределяются по программам, то также представляются паспорта этих программ (паспорт – это краткий свод основной информации о программе), а также сведения о планируемых изменениях программ.

2. Открытость бюджетов

Тенденция к открытости бюджетных данных – это часть общемировой тенденции к повышению прозрачности деятельности государственных органов. В частности, она нашла воплощение в «Хартии открытых данных», принятой на саммите «Большой восьмерки» в 2013 году.

Применительно к бюджетным данным особое значение имеют не только сведения о доходах и расходах бюджета, но и информация о результатах, достигнутых за их счет. Кроме того, все эти данные должны быть понятными и доступными для граждан.

Россия последовательно реализует заложенный в Бюджетном кодексе принцип прозрачности (открытости) бюджетов, что позволяет стране занимать все более высокие места в международных сопоставлениях по Индексу открытости бюджета, разрабатываемому Международным бюджетным партнерством.

Этот индекс служит независимым и сопоставимым показателем, характеризующим прозрачность бюджета национального правительства. Он формируется на основе опроса и помогает оценить, в какой степени государство обеспечивает своевременность доступа и полноту информации, содержащейся в ключевых бюджетных документах.

Высокие места в рейтинге по индексу открытости бюджета стабильно занимают Новая Зеландия, Швеция, ЮАР, Норвегия. Россия на протяжении длительного периода наращивала свои позиции и в 2015 году находилась на 11-й строчке рейтинга – среди стран, предоставляющих гражданам значительный объем информации о бюджете.

Концепция «Открытого бюджета» реализуется, в частности, путем формирования «Бюджета для граждан», который составляется начиная с 2013 года и содержит основные положения закона о бюджете (или его проекта), а также отчета о его исполнении, причем в доступной и понятной форме. Федеральный «Бюджет для граждан» публикуется на сайте Минфина России. Эту практику переняли и отдельные ведомства. Так, в качестве примера реализации «Открытого бюджета» можно посмотреть буклет Министерства образования и науки РФ: <http://budget.edu.ru/booklet.pdf>. Министерство разработало собственный «Бюджет для граждан», содержащий сведения о расходах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в сфере образования и науки и о получаемых результатах.

Кроме того, может быть полезен «Доклад о лучшей практике развития „Бюджета для граждан“ в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях», который подготавливается Минфином России ежегодно: http://minfin.ru/common/upload/library/2015/12/main/DBDG_LP.pdf. Интересно, что российские регионы заметно различаются по степени открытости бюджетных данных. Согласно рейтингу, составленному Научно-исследовательским финансовым институтом и Центром прикладной экономики, в число лидеров входят Краснодарский край, Оренбургская область, Омская область и Красноярский край, которые набрали 85–90% от максимального количества баллов. При этом самые отстающие регионы набрали чуть более 10% от максимума.

С 2013 года в целях популяризации идей бюджетной открытости, стимулирования интереса к «Бюджету для граждан» проводится конкурс проектов граждан и организаций по составлению «Бюджетов для граждан» в различных номинациях. Конкурс является инструментом коммуникации между гражданами и властью и помогает быть услышанным каждому, кто имеет предложения по совершенствованию предоставления бюджетной информации, обеспечения ее понятности и доступности.

Конкурс представляет собой презентацию предложений участников по изложению федерального бюджета, бюджета своего субъекта Российской Федерации или муниципального образования наиболее доступным и интересным образом (видеоролики, презентации, мультфильмы, комиксы, интернет-порталы) по различным номинациям. Можно проверить, проходит ли конкурс, и предложить учащимся принять в нем участие.

Вопросы и задания.

1. «Блиц-опрос»

1. Какими чертами должен обладать «Бюджет для граждан»?

Примерный ответ: Самостоятельный и самодостаточный документ; составлен для граждан, а не для государственных служащих; понятен максимально широкой аудитории; составлен финансовым органом и/или экспертной организацией; сфокусирован на целях и задачах бюджетной политики; содержит значительный

объем данных о бюджете; публикуется одновременно с внесением проекта, утверждением закона о бюджете (отчета о его исполнении); содержит объективную, достоверную и актуальную информацию; реализуется посредством широкого круга каналов распространения.

2. Что такое «Открытый бюджет»?

Примерный ответ: «Открытый бюджет» подразумевает публичное представление бюджетных данных и возможность доступа к ним для широкого круга пользователей. Кроме того, концепция «Открытого бюджета» подразумевает относительно низкую долю секретных расходов.

2. Вопросы с развернутым ответом (все ответы могут быть даны учениками в иной форме, близкой по содержанию, предложенные ответы являются краткими и примерными)

1. Какие органы государственной власти на федеральном и региональном уровнях разрабатывают проект бюджета? Принимают закон о бюджете?

Примерный ответ: на федеральном уровне разрабатывает проект бюджета Правительство РФ, а принимает закон о бюджете Федеральное Собрание РФ; на уровне субъекта РФ – разрабатывает высший исполнительный орган субъекта РФ (правительство, администрация) и принимает законодательный орган субъекта РФ.

2. Какие показатели обязательно утверждаются законом о бюджете?

Примерный ответ: ст. 184.1 БК РФ:

Основные характеристики бюджета – общий объем доходов, общий объем расходов бюджета, дефицит (профицит), распределение бюджетных ассигнований по структуре бюджетной классификации, а также по ведомствам, предельный объем государственного долга.

3. С какой целью формируется «Бюджет для граждан»? Почему гражданам необходимо получать понятную информацию о бюджете?

Примерный ответ: «Бюджет для граждан» делает доступной информацию о бюджетном процессе, об основных характеристиках и других показателях бюджета. Получение информации о бюджете позволяет различным категориям граждан использовать ее в своей деятельности, сформировать активную жизненную позицию, участвовать в бюджетном процессе.

4. Назовите основные источники информации о бюджете. Подумайте, каким из них вы больше доверяете и почему.

Примерный ответ: СМИ, официальные сайты органов исполнительной власти, централизованные интернет-порталы, например портал государственных программ, сведения от депутатов муниципального собрания.

5. Приведите примеры использования информации о региональном или местном бюджете различными категориями граждан и организаций в своей деятельности.

Примерный ответ: представители бизнеса прогнозируют возможность инвестирования в том или ином регионе с учетом имеющихся налоговых льгот и форм поддержки бизнеса, граждане могут выявить категории расходов, которые не полностью отвечают их потребностям, и предложить изменить направления расходов бюджета.

6. Ответьте на главные вопросы урока.

3. Ситуационный анализ

1. Подтвердите или опровергните утверждение о том, что в РФ в полном объеме соблюдается принцип прозрачности бюджета.

2. Обоснуйте утверждение, что «знание – сила», применительно к знаниям о бюджете.

4. Дискуссионный вопрос:

Нужно ли гражданам иметь доступ к основным показателям федерального, регионального и местного бюджета?

Общие итоги дискуссии:

В России согласно Бюджетному кодексу реализуется принцип прозрачности (открытости) бюджета. Невозможность получить информацию ущемляет права граждан, не стимулирует их активную позицию по вопросу участия в бюджетном процессе, контроле за исполнением бюджета.

5. Работа в компьютерном классе или с «интерактивной доской»

1. Разделившись на группы по 3–5 человек, подберите информацию на рекомендованных сайтах («Бюджет для граждан», «Открытый бюджет», официальные сайты министерств и ведомств, сайт вашего муниципалитета), которая заинтересует различные категории граждан (школьников, студентов, предпринимателей, пенсионеров). Итоги работы представьте в форме мини-презентации.

2. Проанализируйте данные «Открытого бюджета» или «Бюджета для граждан» региона, где вы проживаете: соответствуют ли они требованиям, перечисленным в учебном пособии?

6.3. Домашнее задание

1. Прочитайте параграф учебника, ответьте на вопросы после него, выполните задания в рабочей тетради.

2. Совместно с родителями проанализируйте бюджет муниципального образования, где вы проживаете, за последние два года. Какие изменения произошли? Почему?

Уроки 29–32. Как я могу повлиять на бюджет

Цель урока: сформировать представление о бюджетном процессе, о возможностях граждан участвовать в разных его этапах: от составления проекта бюджета до контроля за исполнением бюджета; сформировать понимание инициативного бюджетирования как способа влияния граждан на принятие бюджетных решений.

Основные понятия: бюджетный процесс, публичные слушания, общественный контроль, инициативное бюджетирование, внешний финансовый контроль, внутренний финансовый контроль.

Рекомендуемые формы урока: ситуационный анализ, дискуссия, лекция/видеолекция.

Основные методы обучения: проблемный, частично поисковый.

7.1. Актуализация знаний

Возможные вопросы:

- 1) Что такое бюджет?
- 2) Какие услуги называют публичными?
- 3) Какие органы власти отвечают за составление и исполнение бюджета?
- 4) Какие уровни бюджетной системы существуют в РФ?

7.2. Основная часть урока

Главные вопросы урока:

- 1) Кто и как делит общие деньги граждан, поступившие в бюджет?
- 2) Как мы, граждане, можем повлиять на принятие бюджетных решений?
- 3) Как мы можем контролировать бюджетные расходы?

Вариант 1. Ситуационный анализ

Справочная информация

1. Бюджетный процесс

Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, **бюджетный процесс** – регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Существует строго установленный перечень **участников бюджетного процесса**. К их числу относятся: Президент РФ; высшее должностное лицо субъекта РФ, глава и представительный орган муниципального образования; законодательные и исполнительные органы государственной власти; Центральный банк РФ; органы государственного (муниципального) финансового контроля; органы управления государственными внебюджетными фондами; (главные) распорядители бюджетных средств; (главные) администраторы доходов бюджета; (главные) администраторы источников финансирования дефицита бюджета; получатели бюджетных средств.

Законодательные (представительные) органы рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, контролирующих исполнение соответствующих бюджетов, осуществляют ряд других полномочий.

Органы исполнительной власти и финансовые органы обеспечивают составление проекта бюджета, а для муниципальных образований – среднесрочного финансового плана, вносят их на утверждение законодательных органов, разрабатывают и утверждают методики распределения и предоставления межбюджетных трансфертов, обеспечивают исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных органов, обеспечивают управление государственным (муниципальным) долгом, осуществляют иные полномочия.

Центральный банк РФ совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики. Центральный банк РФ обслуживает счета бюджетов и осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам РФ.

Органы государственного и муниципального финансового контроля осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов и готовят заключения на годовой отчет об исполнении соответствующих бюджетов, проводят экспертизы проектов бюджетов, долгосрочных целевых программ и правовых актов бюджетного законодательства РФ.

Этапы бюджетного процесса:

1) составление проекта бюджета – на данной стадии определяется состав, объем, структура бюджетных доходов и расходов, а также поступлений из источников финансирования дефицита бюджета на очередной финансовый год (отчетный год и плановый период);

2) рассмотрение и утверждение бюджета – на данном этапе происходит внесение законодательным (представительным) органом власти необходимых поправок и утверждение проекта бюджета с учетом принятых поправок путем принятия закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год (плановый период);

3) исполнение бюджета – на данной стадии осуществляется деятельность по обеспечению полного и своевременного поступления в бюджет доходов, источников финансирования его дефицита, по полному и своевременному финансированию расходов, а также по контролю и учету исполнения бюджета по доходам, источникам покрытия дефицита и расходам;

4) составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности¹⁵.

Следует учитывать, что выделенные стадии бюджетного процесса не являются едиными для всей бюджетной системы РФ: регионы и муниципалитеты могут предусматривать собственное деление бюджетного процесса на этапы. Впрочем, чаще всего регионы и муниципалитеты придерживаются федерального подхода.

Бюджетный кодекс РФ определяет порядок и сроки составления проектов бюджетов всех уровней. Проект федерального бюджета, проект бюджета субъекта Российской Федерации и проекты территориальных государственных внебюджетных фондов составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период (в периоды кризиса в связи с высокой неопределенностью экономической ситуации действие нормы о трехлетнем федеральном бюджете обычно приостанавливается, – например, как в 2016 году).

Что касается муниципального уровня, то местные бюджеты могут быть как однолетними, так и трехлетними. Поселения самостоятельно определяют срок, на который составляется бюджет. Для остальных муниципальных образований этот срок может быть установлен законом субъекта РФ (кроме закона о бюджете субъекта РФ), а если такой закон не принят, срок определяется этими муниципалитетами самостоятельно.

¹⁵ Финансы: Учебник / Под ред. С. В. Барулина. М., 2013. С. 325–326.

Если местный бюджет формируется на один год, то местной администрацией должен быть разработан и утвержден среднесрочный финансовый план (ст. 169 Бюджетного кодекса РФ).

Согласно ст. 215 Бюджетного кодекса РФ, исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, местного бюджета обеспечивается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

В зарубежных странах бюджетный процесс может быть устроен по-иному¹⁶:

– разным может быть соотношение полномочий законодательных и исполнительных органов в ходе рассмотрения и утверждения проекта бюджета. Так, в США, Франции, Германии и многих других странах парламент может изменять объемы доходов и расходов без согласия правительства (то есть парламент может принять любой бюджет вне зависимости от того, каковы параметры проекта, внесенного правительством. Например, на 2015 год парламент Швеции утвердил проект бюджета, предложенный парламентской оппозицией, а не правительственный проект). В Великобритании, Испании, Италии и ряде других стран парламент может вносить изменения в проект бюджета, если при этом не увеличивается дефицит (не уменьшается профицит) бюджета. В Греции и Ирландии парламент не может вносить никаких изменений, хотя может отклонить или принять проект бюджета в целом. В России парламент не может без согласия правительства увеличивать объем доходов и дефицита;

– интересно, что в большинстве стран ОЭСР (Австралия, Франция, Нидерланды и др. – всего около 76% стран) одновременно с проектом бюджета вносится информация о показателях результативности. В России также среди дополнительных материалов к проекту бюджета предоставляются сведения о показателях результативности реализации государственных программ и их целевых значениях;

– сам по себе бюджет не всегда принимает форму единого закона: в США, Австралии, Канаде и Великобритании принимается несколько законов, каждым из которых утверждается отдельная часть бюджета. При этом в Австралии, Канаде и Великобритании принятие этих законов разнесено по времени: часть из них принимается в течение бюджетного года;

– если в России законом о бюджете утверждается распределение расходов по достаточно детализированным статьям, то во многих странах (Австралия, Франция, Новая Зеландия, Канада, Швеция) голосование в парламенте происходит по укрупненным статьям расходов, примерно соответствующим уровню программ или подпрограмм в российском понимании. Важно отметить, что решение принимается (то есть голосование происходит) по каждой такой укрупненной статье, а не по проекту в целом. Это стимулирует парламент принимать

¹⁶ Назаров В. С., Богачева О. В., Фокина Т. В. Роль законодательных органов власти в рассмотрении и утверждении проекта государственного бюджета // Финансовый журнал. 2014. № 4 (22). С. 55–65. Режим доступа: https://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2014/4/fm_2014_4.pdf.

бюджетные решения более ответственно, рассматривая каждую отдельную статью с учетом результатов, которые должны быть достигнуты на данные средства.

2. Вовлечение граждан в бюджетный процесс

Российское законодательство предусматривает возможность участия граждан в бюджетном процессе на всех его этапах.

Следует различать возможности участия граждан в бюджетном процессе:

– по уровням власти (федеральный, региональный, местное самоуправление);
– по этапам бюджетного процесса (планирование бюджета и контроль за исполнением бюджета).

В учебном пособии для школьников подробно рассмотрены вопросы участия граждан в бюджетном процессе на муниципальном уровне. Далее дана дополнительная информация по вопросам проведения публичных слушаний по проекту местного бюджета и отчету о его исполнении (см. подраздел 3), а также об инициативном бюджетировании как форме участия граждан в бюджетном процессе на местном уровне (подраздел 4).

На региональном уровне граждане могут лично принять участие в слушаниях по проекту регионального бюджета и по отчету об исполнении регионального бюджета (есть определенная специфика по сравнению с местным уровнем, см. подраздел 3)¹⁷. Также граждане имеют право присутствовать на заседаниях коллегиальных государственных органов в порядке, предусмотренном их регламентами¹⁸. Деятельность граждан в сфере контроля за исполнением регионального бюджета называется общественным контролем и далее будет рассмотрена подробнее (подраздел 5).

На федеральном уровне граждане не могут принимать непосредственного участия в планировании бюджета – право на принятие бюджетных решений от лица граждан имеют депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. На этапе контроля за исполнением федерального бюджета граждане имеют тот же объем прав, что и на региональном уровне, – это деятельность по общественному контролю (см. подраздел 5).

3. Публичные слушания по проекту бюджета и отчету о его исполнении на региональном и местном уровне

Публичные слушания по проекту бюджета и по отчету об исполнении бюджета представляют собой собрание граждан, организованное органом исполнительной власти (местного самоуправления) для обсуждения соответствующих документов. Ключевым отличием публичных слушаний от любых других форм и способов обсуждения бюджета гражданами является то, что проведение публичных слушаний обязательно и проводятся они в порядке, установленном законом.

¹⁷ П. 6 ст. 26.13 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

¹⁸ Ст. 15 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Публичные слушания по проекту бюджета и по отчету об исполнении бюджета проводятся на региональном и местном уровне. По федеральному бюджету публичных слушаний не проводится, вместо этого проводится публичное обсуждение документа в парламенте, где от лица граждан выступают депутаты.

В процессе публичных слушаний по бюджету на этапе планирования граждане, в частности, могут высказать свои пожелания по поводу приоритетных направлений бюджетных расходов на предстоящий год и плановый период. На этапе слушаний по отчету об исполнении бюджета граждане могут высказать свои замечания по поводу эффективности и результативности использования бюджетных средств, целевого характера их использования.

Итоговый документ (протокол), подготовленный по результатам публичных слушаний, направляется на рассмотрение разработчикам документа, который был обсужден, и обнародуется, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

На региональном уровне публичные слушания по проекту регионального бюджета и по отчету об исполнении регионального бюджета обязательны¹⁹.

На местном уровне порядок организации и проведения публичных слушаний по проекту местного бюджета и отчету о его исполнении определяется уставом муниципального образования и/или нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования²⁰. Указанный порядок должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений²¹.

В Южной Корее общественные слушания по бюджету в некоторых городах проводятся в Интернете, для чего используются ресурсы специализированной системы «Digital Budget and Accounting System» («D-Brain»). Эта система обеспечивает анализ деятельности правительства в реальном времени, включая вопросы формирования бюджета, его исполнения и управления производительностью.

Некоторые российские регионы также используют информационно-телекоммуникационные сети для проведения публичных слушаний, например, Алтайский край организовал обсуждение проекта бюджета на региональном телевизионном канале, а Нижегородская область – в формате видеоконференции в сети Интернет.

4. Инициативное бюджетирование

Инициативное бюджетирование – набор практик вовлечения граждан в бюджетный процесс, предполагающих участие граждан в определении и выборе

¹⁹ П. 6 ст. 26.13 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

²⁰ П. 4 ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

²¹ П. 4 ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

предметов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов²².

На сегодняшний день инициативное бюджетирование распространено в Ставропольском крае, Хабаровском крае, Республиках Башкортостан и Северная Осетия – Алания, Нижегородской, Тверской и Кировской областях, Еврейской автономной области и других регионах (более 15).

Инициативное бюджетирование только начинает развиваться, соответственно в разных источниках может применяться разная терминология. На текущий момент можно выделить следующие термины, соотношение которых важно понимать для рассмотрения вопросов инициативного бюджетирования²³.

Партисипаторное бюджетирование – одна из практик инициативного бюджетирования, появившаяся свыше 25 лет назад в Латинской Америке как форма непосредственной демократии и предполагающая участие представителей граждан в решениях о выборе приоритетов расходования бюджетных средств. Жители путем голосования распределяют определенную часть местного бюджета, не вкладывая при этом собственных средств.

Экстра-бюджетирование – один из вариантов инициативного бюджетирования, предполагающий софинансирование гражданами отобранных с помощью согласительных процедур объектов.

Народный бюджет – практика инициативного бюджетирования, реализующаяся в ряде российских регионов и представляющая собой синтез различных подходов инициативного бюджетирования.

Проекты поддержки местных инициатив – программа, реализуемая в России Всемирным банком с 2007 года, направленная на поддержку инициативных групп в выборе приоритетов расходования части бюджетных средств на местном уровне и помощь в организации совместной деятельности граждан и органов власти.

В рамках Программы поддержки местных инициатив средний размер долевого участия местных жителей в софинансировании их собственных инициатив в 2015 году составил около 10%. Из прочих внебюджетных источников поступило примерно 7%. Муниципальные власти выделили порядка 15%, остальное добавили региональные власти.

Успешные результаты, достигнутые в ходе реализации Программы поддержки местных инициатив, стали предметом внимания федеральных властей. Эта программа включена в различные стратегические документы Российской Федерации, в частности в «Стратегию социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года» и федеральную целевую программу «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года».

В 2013 году Европейский университет совместно с Комитетом гражданских инициатив начали реализацию пилотных проектов по инициативному бюджетированию.

²² Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2015 год (http://minfin.ru/ru/document/?id_4=93505).

²³ Изучение лучших российских и зарубежных практик вовлечения граждан в бюджетные инициативы, методического инструментария по партисипаторному и экстра-бюджетированию. НИФИ, 2015.

рованию в Череповце (318 тыс. жителей, 26 депутатов) и Сосновом Бору (67 тыс. жителей, 20 депутатов). В 2016 году проект реализуется уже в 9 городах и городских поселениях трех регионов: Ленинградской, Вологодской и Кировской областей.

В учебном пособии для школьников отмечено, что впервые практика участия граждан в распределении бюджета появляется в городе Порту-Алегри в Бразилии в 1989 году. Далее эта практика начинает внедряться в других бразильских городах. В 2001 году проходит всемирный форум, на котором представители разных стран знакомятся с бразильским опытом, и начинается внедрение инициативного (партисипаторного) бюджетирования в других странах. Всего в мире в 2012 году реализовывалось, по разным подсчетам, свыше 2000 проектов, в том числе в Европе, Америке, Азии и Океании²⁴.

В США в Нью-Йорке с 2011 года реализуется самый масштабный американский эксперимент по партисипаторному бюджетированию (распределяются 6 млн долларов, около 0,06% от городского бюджета 2011 года). Сумма была разделена между 27 проектами, выбранными более чем 6000 голосующих. Большинство выбранных проектов были посвящены вопросам окружающей среды, здоровья и общественной безопасности, оставшиеся – вопросам искусства, культуры и образования.

В том же, 2011 году в Китае в городе Чэнду провинции Сычуань, в котором проживает 14 млн жителей, начался крупнейший в мире эксперимент по партисипаторному бюджетированию. Он отличается тем, что граждане участвуют не только в распределении бюджетных средств, но и в принятии решений о том, куда потратить ссуды, которые предоставляет местным сообществам государственный инвестиционный фонд. Максимальный размер суммы кредита от фонда семикратно превышает первоначальный взнос сообщества. Жители не только самостоятельно отбирают проекты, но и решают, на какую сумму брать кредит и как использовать полученные ресурсы. Кредиты возвращаются в течение 7 лет.

В подавляющем большинстве случаев в рамках проектов партисипаторного бюджетирования граждане принимают окончательное решение о выборе проекта путем голосования. Однако в Германии этот процесс подразумевает консультирование, но не означает участия в принятии решения. Местные жители высказывают свое мнение, но оно носит только рекомендательный характер.

5. Общественный контроль

В учебном пособии для школьников перечислены две формы участия граждан в процессе исполнения бюджета:

- контроль качества публичных услуг²⁵;

²⁴ Sintomer, Yves, Carsten Herzberg, Anja Röcke, Giovanni Allegretti (2012). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. Journal of Public Deliberation Volume 8, Issue 2, Article 9, December 2012. <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9> (цит. по: Изучение лучших российских и зарубежных практик вовлечения граждан в бюджетные инициативы, методического инструментария по партисипаторному и экстра-бюджетированию. НИФИ, 2015).

²⁵ Подробнее – сайт <http://www.rosmintrud.ru/nsok/regions>, на котором представлен региональный опыт независимой оценки качества государственных и муниципальных услуг. По адресу <http://www.rosmintrud.ru/nsok/files> доступна презентация «О независимой оценке качества (на примере социального обслуживания)», в которой кратко изложена суть данного вида оценки.

– контроль государственных и муниципальных закупок²⁶.

Это только два из многих возможных направлений участия граждан в осуществлении общественного контроля.

Правовые основы общественного контроля заложены в Федеральном законе № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Под **общественным контролем** понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за работой органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений²⁷.

Поскольку деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, финансируется за счет средств бюджета, то общественный контроль в понимании Федерального закона № 212-ФЗ (дано выше) – представляет собой контроль за эффективным и результативным использованием бюджетных средств.

Субъекты общественного контроля перечислены в законе: это Общественная палата РФ, общественные палаты регионов и муниципалитетов, общественные советы при органах государственной власти, а также общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля и «иные организационные структуры общественного контроля».

С одной стороны, граждане не перечислены среди субъектов общественного контроля, с другой стороны, закон предусматривает возможность граждан участвовать в осуществлении общественного контроля *как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций*²⁸. Граждане участвуют в осуществлении общественного контроля в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов. Здесь присутствует некоторое противоречие, которое, возможно, будет устранено с развитием законодательства нашей страны.

Общественный контроль может осуществляться в следующих формах: общественный мониторинг; общественная проверка; общественная экспертиза; общественное обсуждение; общественные (публичные) слушания. Подробное описание этих механизмов дано в главе 3 «Формы и порядок осуществления общественного контроля» Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который, как и все федеральные законы, опубликован в «Российской газете» и доступен в сети Интернет²⁹.

²⁶ Смотри для информации <https://zachestnyezakupki.onf.ru> (сайт Общероссийского народного фронта).

²⁷ Ст. 4 Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

²⁸ Ст. 3 Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

²⁹ <http://rg.ru/2014/07/23/zakon-dok.html>

Интересно акцентировать внимание учащихся на том, что наибольшую эффективность общественный контроль приобретает тогда, когда граждане объединяют усилия для достижения своей цели. Это связано с большим объемом информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, проанализировать которую в одиночку никому не под силу. На данном этапе развития общественного контроля в России можно привести две ключевые формы объединения усилий граждан:

- общественные советы при органах государственной власти и местного самоуправления;
- общественные объединения и другие негосударственные некоммерческие организации.

Общественный совет является постоянно действующим совещательно-консультативным органом общественного контроля, который создается при органе власти или местного самоуправления. Общественные советы, как правило, формируются на выборной основе. В их состав входят активные представители гражданского общества и эксперты. Решения общественного совета носят рекомендательный характер. Однако общественные советы проводят регулярные заседания и консультации с органами власти, что позволяет наладить обмен информацией и эффективное партнерство органов власти и гражданского общества. Сфера деятельности общественного совета включает, как правило, большинство вопросов, по которым принимает решение соответствующий орган власти или местного самоуправления.

Общественные объединения и другие негосударственные некоммерческие организации, в отличие от общественных советов, создаются гражданами самостоятельно и самостоятельно определяют сферу своей деятельности. Им сложнее наладить диалог с представителями власти, но в то же время они имеют возможность сосредоточиться на конкретной проблеме и, всесторонне изучив ее, разобраться в происходящем даже лучше, чем органы власти. Особую значимость таких форм объединений граждан законодатель отметил введением понятия «социально ориентированная некоммерческая организация» – то есть осуществляющая деятельность, направленную на решение социальных проблем и развитие гражданского общества в Российской Федерации³⁰.

6. Использование гражданами результатов внутреннего и внешнего финансового контроля

Разница между внутренним и внешним контролем заключается в том, кто осуществляет контроль. Если это контроль представительной власти над исполнительной, то это внешний контроль. Его в большинстве стран, как и в России, осуществляют контрольно-счетные органы (палаты). Традиционно контрольно-счетные органы осуществляют два вида аудита (контроля):

- финансовый аудит. В этом случае проверяется правильность и законность осуществления платежных операций, большое внимание уделяется финансовой документации;

³⁰ Ст. 1 Федерального закона от 05.04.2010 № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

– аудит эффективности. В этом случае контрольно-счетный орган пытается сопоставить государственные расходы и результаты и оценить эффективность государственной деятельности. Часто такой аудит бывает тематическим, например: каковы результаты для населения оказания конкретного вида социальной помощи, эффективно ли потрачены средства на строительство капитального объекта, целесообразно ли направлять средства резервных (суверенных) фондов в облигации иностранных правительств и т. д.

Рекомендуется посетить сайт Счетной палаты РФ, на котором доступны материалы проведенных контрольных мероприятий. Учащиеся могут заинтересовать материалы проверок, изложенные в доступной форме в разделе <http://www.ach.gov.ru/activities/control/>.

1. Задания

1. В чем основное отличие понимания инициативного бюджетирования в Латинской Америке и в России?

Примерный ответ: Инициативное бюджетирование в России включает в том числе софинансирование жителями реализации проектов, в Латинской Америке у жителей есть право распределять часть бюджетных средств, не вкладывая собственные средства.

2. Поработайте с каждым высказыванием. Прочитайте высказывание, определите, какую проблему поднимает автор, выскажите и аргументируйте свою точку зрения, опираясь на текст учебника.

1) «Никаких „государственных денег“ нет – есть только деньги налогоплательщика». Уильям Флойд Уэлд, американский политик.

(Проблема формирования бюджета за счет средств налогоплательщика и участия граждан в бюджетном процессе.)

2) «Что пользы в том, что ты многое знаешь, раз ты не умеешь применять твои знания к твоим нуждам». Франческо Петрарка, итальянский поэт.

(Проблема применения на практике знаний о бюджетной системе РФ, бюджетном процессе и возможности граждан участвовать в нем.)

3. Назовите основные проблемы, встречающиеся при анализе госзакупок. Какие из них наиболее важны? Почему? Свой ответ обоснуйте.

4. Назовите основные плюсы знаний о бюджете и проиллюстрируйте их примерами.

5. Обсудите, каковы наиболее острые проблемы у жителей вашего региона (муниципалитета), которые могут быть решены органами государственной власти субъекта РФ (органами местного самоуправления) за счет средств регионального (местного) бюджета. Выберите три наиболее важные проблемы.

6. Подумайте, какие из проблем могут быть решены при помощи механизмов инициативного бюджетирования. Свой выбор поясните.

7. Работа с порталом «Ваш контроль»:

Определите цель создания и функционирования этого портала. Каким образом можно использовать данные портала «Ваш контроль» для оценки публичных услуг?

Познакомьтесь с разделами «Последние отзывы» и «Последние ответы». По каким направлениям деятельности государственных и муниципальных ор-

ганов власти и учреждений даются отзывы? Определите географию и частоту отзывов.

Как могут быть использованы отзывы данными учреждениями?

Узнайте у родителей (законных представителей), какими государственными услугами они пользовались. Хотят ли они оценить данную услугу? Если нет, то почему?

Подготовьте 1–2 конкретных предложения об улучшении услуг на основе отзыва на сайте.

8. **Задания из рабочей тетради № 2, 3** (ответы на задания в рабочей тетради содержатся в Приложении).

9. Ответьте на главные вопросы урока.

2. Задания на анализ ситуации и нормативно-правовых актов и материалов СМИ (включая сеть Интернет)

1) Публичные слушания в бюджетном процессе

«27 октября Законодательным Собранием совместно с Правительством Оренбургской области проведены публичные слушания по проекту областного бюджета на 2016 год.

При определении бюджетной и налоговой политики на ближайшую перспективу использованы сценарные условия социально-экономического развития Оренбургской области, бюджетный прогноз на долгосрочный период – до 2030 года.

Общий объем доходов областного бюджета (с учетом подготовленных изменений) составит 73,5 млрд рублей. Налоговые и неналоговые доходы областного бюджета на 2016 год оцениваются в 62,3 млрд рублей с ростом к ожидаемым поступлениям 2015 года на 2,0 процента (или на 1,2 млрд рублей).

Ведущая доля в областном бюджете, как и прежде, приходится на налоговые доходы – 97,6%, или 60,8 млрд рублей.

Проект областного бюджета сформирован на основе государственных программ. В 2016 году будут действовать 23 государственные программы, охватывающие вопросы образования, здравоохранения, социальной политики, культуры, спорта, экономики и др. Объем программных расходов составит 74,0 млрд рублей, это 98% от общего объема расходов областного бюджета.

Публичные слушания завершились принятием рекомендаций. На ближайшей парламентской сессии депутатам предстоит принять проект областного бюджета на 2016 год и рассмотреть его в первом чтении»³¹.

Задания:

1. Почему публичные слушания проводятся до принятия закона о бюджете?
2. Какие вопросы выносятся на обсуждение? Как вы думаете, почему?

2) Инициативное бюджетирование: российская практика

«Желание обустроить общественное пространство велико, но люди не могут самостоятельно организовать, найти достаточно средств для реализации своих идей. Именно на решение данных проблем и обращены программы партиципаторного и экстра-бюджетирования (ПЭБ) „Народный бюджет“, программы поддержки местных инициатив (ППМИ), реализуемые в российских регионах

³¹ ТК «Регион», Оренбургская область. 28.10.2015.

и получившие общее название „Инициативное бюджетирование“. Всех их объединяет вовлеченность граждан в реализацию проектов, направленных на решение задач местного значения. В одном случае это выбор приоритетов расходования бюджетных средств, в другом – софинансирование населением, бизнесом, местным и региональным бюджетом работ по реализации всенародно отобранных проектов. Сегодня более десяти российских регионов имеют опыт реализации проектов инициативного бюджетирования... Активно продвигаются проекты ПЭБ в Кировской области. В 2013 году бюджет таких проектов в Кировской области составил 400 миллионов рублей, при этом 71% средств был выделен из областного бюджета. В 2013 году Европейским университетом в Санкт-Петербурге совместно с мэрией города Череповца был запущен проект „Народный бюджет“, совместно с администрацией города Сосновый Бор – проект „Я планирую бюджет“. С 2007 года в России при участии Всемирного банка работает Программа поддержки местных инициатив, которая в настоящий момент представлена в семи российских регионах. Стартовала программа в Ставропольском крае, затем к ее реализации приступили в Кировской области, в 2013 году – в Тверской и Нижегородской областях, а также в Хабаровском крае, в 2014 году – в Республике Башкортостан, в 2015 году – в Республике Северная Осетия – Алания»³².

Задания:

1. Чем вызвана необходимость реализации программ инициативного бюджетирования?
2. Какие проекты инициативного бюджетирования реализуются в России?
3. На основании текста статьи, своего социального опыта и информации сайтов <http://rk.karelia.ru/aktualno/programma-podderzhki-mestnyh-initsiativ-novye-proekty/>; <http://ppmi.tverfin.ru> и др. определите основные направления развития инициативного бюджета и участия в нем граждан регионов.
4. Выясните, действуют ли подобные программы в вашем регионе /муниципалитете. Если да, то на решение каких вопросов и проблем они направлены? Если нет, то предположите, в каких направлениях они могут реализовываться.

3. Вовлеченность граждан в бюджетные инициативы

«...Вовлеченность граждан в бюджетные инициативы автоматически приводит к росту заинтересованности различных аудиторий в бюджетной информации, повышает эффективность формы предоставления информации, но самое главное – обеспечивает причастность граждан к решению злободневных задач. Что дает власти поддержка данных проектов? Во-первых, с помощью инициативного бюджетирования решаются наиболее злободневные проблемы, вызывающие социальную напряженность. Во-вторых, иницируется участие граждан в решении проблем местного значения через работу в бюджетных комиссиях, проектных командах, голосование при определении приоритетов расходования бюджетных средств и т. д. В-третьих, обеспечивается софинансирование гражданами и бизнесом (до 30%) отобранных для реализации проектов. Кроме того, население, сопричастное к реализации отобранного проекта, осуществляет общественный контроль за его реализацией, последующей эксплуатацией и сохранностью постро-

³² Вагин В. В. Инициативное бюджетирование: российская практика // Бюджет. 2015. № 4. С. 55–57.

енных объектов. Повышается уровень доверия к власти за счет увеличения прозрачности управленческих решений и снижения уровня коррупции. Снижается угроза социальной напряженности. В целом же практика ПЭБ позволяет существенным образом увеличить эффективность расходования бюджетных средств. Что получают граждане, участвуя в данных проектах? Во-первых, возможность решать насущные проблемы. Во-вторых, эффективный инструмент мобилизации совместных усилий, реализуемый при поддержке властных институтов. В-третьих, значительное по объемам финансирование от государства на принципах софинансирования. В-четвертых, возможность улучшения среды обитания. И, наконец, достоверную и своевременную информацию о бюджетном процессе на региональном и местном уровнях»³³.

Задания:

1. Чем объясняется активное участие граждан в программе «Инициативное бюджетирование»?
2. Сформулируйте основы взаимовыгодного сотрудничества граждан и государства через инициативное бюджетирование.

4. «Проект совместного бюджетирования». Бостон

«В январе 2014 года в городе Бостон был запущен первый молодежный процесс совместного составления бюджета в США, что позволило привлечь подростков и молодежь к решению вопроса о том, как потратить 1 млн долл. городского бюджета.

В рамках этого проекта, называемого „Молодежь руководит переменами: инициативное (партиципаторное) бюджетирование Бостона“ (РВВ), представители молодежи предлагают идеи по развитию своих кварталов, превращают идеи в конкретные предложения, а также голосуют и выбирают проекты для развития города.

Молодые люди также играют ключевую роль в управляющем комитете проекта, который наблюдает за процессом и определяет его правила и структуру. Этот пилотный проект проходил с января по июнь 2014 года и являлся результатом сотрудничества между организацией „Проект совместного бюджетирования“ (РВР), городом Бостон, Молодежным советом мэра и бостонским центром для молодежи и семей.

Город Бостон заключил контракт с организацией „Проект совместного бюджетирования“ для оказания технической помощи при планировании и осуществлении первого совместного бюджетного цикла. Был создан Управляющий комитет, состоящий из тридцати местных организаций и учреждений, а также проведен ряд семинаров, чтобы разработать основную структуру и правила процесса. Осуществляемые проекты:

Обновление детской площадки и площадки для пикников Франклин Парка, \$ 400000. Этот проект будет включать в себя модернизацию и ремонт инфраструктуры для детской площадки, чтобы лучше обслуживать детей с ограниченными возможностями. Обновление будет включать в себя следующее: 1) установку спортивного оборудования для посетителей всех возрастов, 2) качели, современные горки, тренажерный зал, 3) скамейки, расположенные ближе

³³ Вагин В. В. Инициативное бюджетирование: российская практика // Бюджет. 2015. № 4. С. 55–57.

к игровой площадке; так родители смогут контролировать детей, и 4) замена основания спортивной площадки; мягкое основание повышает безопасность.

Камеры безопасности для Семейного парка, \$ 110 000. Семейный парк и прилегающие территории будут оснащены 15–20 камерами видеонаблюдения для повышения уровня безопасности и защиты.

Новые тротуары для новых парков, \$ 105 000. В Бостоне недавно отремонтированы детская площадка и парк Маунт-Плезан. В них будет проведен ремонт тротуаров и системы освещения»³⁴.

Задания:

1. В чем главная особенность приведенного примера проекта инициативного бюджетирования?
2. Какие направления расходов бюджета предусматривает данный проект? Как вы думаете, почему?
3. Что общего и в чем отличия опыта Бостона и российской практики инициативного бюджетирования?

Вариант 2. Дискуссия

Общая тема дискуссии: «Возможности и необходимость участия граждан в бюджетном процессе»

Дискуссионные вопросы:

- 1) Нужны ли публичные слушания по бюджету на региональном уровне?
- 2) Необходим ли общественный контроль качества предоставленных услуг и бюджетных расходов?

Общие итоги дискуссии:

1. Публичные слушания позволяют гражданам принять участие в бюджетном процессе, проявить свою гражданскую активность, сделать предложения по приоритетным для граждан направлениям бюджетных расходов, предложить свои проекты, указать расходы, не являющиеся приоритетными для граждан.

2. Общественный контроль необходим как минимум по двум причинам. Во-первых, качество услуги в большинстве случаев означает удовлетворенность потребителя, а общественный контроль позволяет обратиться непосредственно к потребителям услуг и учесть их мнение. Во-вторых, контроль качества услуг не может осуществляться исключительно государством, ведь государство предоставляет услуги, то есть вынуждено контролировать само себя. Для того чтобы получить реалистичную оценку качества, необходимо иметь альтернативный источник данных о качестве услуги. Таким источником и является общественный контроль. Кроме того, граждане могут оказаться действенными контролерами эффективности бюджетных расходов – например, при осуществлении общественного контроля государственных/муниципальных закупок или закупок учреждений.

7.3. Домашнее задание

1. Прочитайте параграф учебника, ответьте на вопросы после него, выполните задания в рабочей тетради.

³⁴ <http://www.participatorybudgeting.org/boston/>

2. Совместно с родителями найдите информацию о публичных слушаниях в регионе, где вы проживаете. Подумайте, можете ли вы принять участие в очередных слушаниях. Какие предложения вы можете внести?

3. Узнайте у родителей (законных представителей) какими государственными услугами они пользовались? Хотят ли они оценить данную услугу? Если нет, то почему?

Уроки 33–36. Деловая игра «Проведение обсуждения гражданских инициатив с представителями органов местного самоуправления»

Цель игры: обучение навыкам комплексного анализа бюджетной информации.

Задачи деловой игры:

- обучение коллективной практической работе, формирование навыков индивидуального и совместного принятия решений;
- формирование у школьников базовых представлений о финансовом планировании;
- выработка обоснованных финансовых решений, принимаемых при планировании местных бюджетов.

Постановка задачи и разделение по группам

Ученикам предлагается провести публичные слушания по проекту бюджета муниципального образования. Преподаватель дает базовое описание текущей экономической ситуации в муниципальном образовании, ключевых проблем и приоритетов.

Участвовать в деловой игре от лица Департамента финансов рекомендуется приглашать представителя финансового органа муниципального образования.

Домашнее задание (задание выдается за 1–2 урока до игры):

Каждая из групп должна ознакомиться с имеющейся в открытом доступе информацией о проекте бюджета и подготовить по 3–5 вопросов к Департаменту финансов по проекту бюджета.

В ходе игры ставится задача к концу урока принять решение о необходимости внесения изменений в проект бюджета города.

Основной источник для подготовки и проведения игры: информация о местном бюджете с официального сайта муниципального образования.

Ученики делятся на две группы:

- Жители;
- Предприниматели.

План проведения игры

1. Постановка задачи и формулировка домашнего задания – предварительно (на 8–9-м уроке).

2. Краткая презентация проекта бюджета представителем финансового органа либо преподавателем.

3. Выступление группы «Жители», формулировка вопросов и предложений.
4. Ответ финансового органа, обсуждение.
5. Выступление группы «Предприниматели», формулировка вопросов и предложений.
6. Ответ финансового органа, обсуждение.
7. Подведение итогов.

Группа «Жители»

Интересы:

Сохранение и повышение эффективности социальных расходов города. Повышение качества муниципальных услуг.

Направления, источники и подсказки для подготовки вопросов:

Ученикам предлагается проанализировать:

– динамику расходов на муниципальные программы на предмет сокращения расходов по отдельным важным для населения направлениям (образование, культура, физическая культура и спорт, благоустройство, ЖКХ, работа общественного транспорта и т. п.);

– заявления (обещания) представителей администрации муниципального образования на различных мероприятиях и в средствах массовой информации (на предмет отражения заявленных планов в бюджете) (для поиска данной информации рекомендуется обратиться к материалам официального сайта администрации, например, к новостной ленте);

– все то, что они сами видят вокруг себя в муниципальном образовании и что вызывает у них вопросы (новое строительство, ремонт дорог, движение общественного транспорта, количество культурно-досуговых мероприятий, благоустройство территории и т. п.).

Группа «Предприниматели»

Интересы:

Отражение потребностей предпринимателей в муниципальных программах (например, в части предоставления муниципального имущества в аренду, льгот, субсидий, муниципальных гарантий и т. п.), реализация программ поддержки бизнеса, участие местного бизнеса в муниципальных закупках, сокращение либо увеличение налогового бремени, арендной платы за муниципальное имущество.

Направления, источники и подсказки для подготовки вопросов:

Ученикам предлагается проанализировать:

– отдельные муниципальные программы на предмет отражения в них интересов предпринимателей;

– меры по поддержке бизнеса, реализуемые в соседних городах и муниципальных образованиях, для формирования дополнительных предложений;

– данные сайта zakupki.gov.ru об опыте закупок в предыдущем году (на предмет регулярности участия в закупках местных организаций);

– заявления (обещания) представителей администрации города на различных мероприятиях и в СМИ относительно поддержки предпринимательства, подходов к его налогообложению и т. п.

Банк вопросов для проведения викторины

Викторина проводится с целью закрепления в игровой форме знаний учащихся по предмету и получения ими новых знаний.

Кроме того, в случае вовлечения в игру родителей проведение викторины приведет к укреплению детско-родительских отношений и может повысить уровень знаний родителей в бюджетной сфере и их заинтересованность в ее дальнейшем изучении.

Викторину предлагается проводить как соревнование между двумя командами: учащихся и родителей.

В рамках викторины предлагается последовательно использовать три группы заданий:

- 1 ступень – короткие тестовые вопросы для «разогрева» групп (продолжительность ответа на каждый вопрос до 30 секунд);
- 2 ступень – усложненные вопросы и задачи на проведение расчетов (продолжительность подготовки ответа – до 2 минут);
- 3 ступень – творческое задание (например, написание эссе).

При проведении викторины возможно использование всех или части предлагаемых ниже вопросов (в зависимости от подготовленности групп и желаемой продолжительности викторины).

1 ступень

1.1. Какие из перечисленных определений относятся к слову «бюджет», выберите все подходящие (правильные ответы выделены курсивом):

- а) *закон*;
- б) обеспеченный человек;
- в) *мешок с деньгами*;
- г) *план доходов и расходов*;
- д) надежда на счастливое будущее.

1.2. Какой орган можно назвать главным при **составлении** проекта бюджета:

- а) Центральный банк РФ;
- б) Министерство экономического развития РФ;
- в) *Министерство финансов РФ*;
- г) Федеральное казначейство;
- д) Федеральная налоговая служба;
- е) Правительство РФ.

1.3. Когда в нашей стране было создано Министерство финансов:

- а) при крещении Руси;
- б) при Иване Грозном;
- в) при Петре I;
- г) при Екатерине II;
- д) *при Александре I*;
- е) при Николае II;
- ж) после образования СССР;
- и) после образования РФ.

История Минфина датируется началом XIX века, когда был подписан документ об учреждении министерства (1801 год – первый год правления Александра I, Минфин был создан в 1802 году).

1.4. Проранжируйте министров финансов, которые в разное время возглавляли Министерство финансов нашей страны. Начните с тех, кто работал раньше:

- а) М. М. Касьянов (3);
- б) А. Б. Чубайс (2);
- в) А. Л. Кудрин (4);
- г) Е. Т. Гайдар (1).

1.5. От какого слова произошло слово «рубль»:

- а) от слова «раб»;
- б) от слова «убыток»;
- в) *от слова «рубить»*;
- г) это перевод древнетюркского слова «богатство»;
- д) ни от какого, это самостоятельное слово.

1.6. Расставьте иностранные валюты в зависимости от их курса к российской рублю (начните с тех, за которые необходимо заплатить больше всего российских рублей, а закончите самыми «дешевыми»):

- а) евро;
- б) доллар США;
- в) английский фунт стерлингов;
- г) швейцарский франк.

1.7. У каких иностранных государств бюджет традиционно профицитный:

- а) США;
- б) Германия;
- в) Япония;
- г) *Швейцария*;
- д) Израиль.

1.8. Расставьте стадии бюджетного процесса в правильной последовательности:

- а) отчетность об исполнении бюджета (4);
- б) рассмотрение и утверждение проекта бюджета (2);
- в) исполнение бюджета (3);
- г) составление проекта бюджета (1).

1.9. Где хлеб дешевле:

- а) на Камчатке;
- б) в Москве;
- в) *в Ставрополе*;
- г) в Мурманске.

1.10. Откуда выплачивается заработная плата:

- 1) учителям муниципальных школ:
- а) из федерального бюджета;
- б) из регионального бюджета;
- в) *из местного бюджета (за счет субвенций из регионального бюджета)*;
- г) из благотворительных взносов.

2) работникам частного банка:

- а) из федерального бюджета;
- б) из регионального бюджета;
- в) за счет средств банка.

1.11. Укажите все легальные способы экономии на налогах из перечисленных:

- а) получать налоговые вычеты на детей;
- б) отказаться от декларирования доходов от сдачи имущества в аренду;
- в) зарегистрироваться как индивидуальный предприниматель и применять упрощенную систему налогообложения;
- г) применять единый сельскохозяйственный налог;
- д) пользоваться налоговыми льготами;
- е) выбирать автомобиль с меньшим объемом двигателя;
- ж) не заключать трудового договора, получать оплату труда наличными в конверте.

1.12. Сколько стоит для бюджета строительство 1 км дороги в России (выберите все подходящие варианты):

- а) около 300 млн. рублей;
- б) около 130 млн. рублей;
- в) около 20 млн. рублей.

Альтернативный вариант вопроса:

Как вы думаете, где, вероятнее всего, разместится Россия по показателю удельных расходов на строительство автомобильных дорог:

- а) Польша (25,8 млн. рублей за 1 км однополосной дороги в ценах 2014 г.);
- б) Китай (29 млн. рублей);
- в) Германия (81 млн. рублей);
- г) США (127 млн. рублей);
- д) Канада (163 млн. рублей).

Россию можно расположить примерно между США и Канадой.

В среднем стоимость строительства и реконструкции 1 км дороги в России обходится в 132,4 млн. руб.

С более подробной информацией можно ознакомиться, пройдя по следующей ссылке: <http://www.vedomosti.ru/realty/articles/2015/12/03/619429-stoit-kilometr-dorogi>.

2 ступень

2.1. Придумайте и обоснуйте показатели ОЦЕНКИ деятельности:

– ученика (например, успеваемость; количество школьных мероприятий, в которых ученик принял участие; количество олимпиад, в которых ученик принял участие, и т. п.);

– учителя (например, средняя успеваемость учащихся; количество учеников, занявших призовые места в олимпиадах; количество реализованных проектов и т. п.);

– врача (например, количество принятых пациентов; количество вылеченных пациентов; охват пациентов диспансеризацией; темпы снижения количества впервые выявленных запущенных случаев заболеваний; доля удовлетворенных пациентов от числа пролеченных пациентов и т. п.);

– полицейского (например, количество предотвращенных правонарушений; количество проведенных мероприятий по предотвращению правонарушений;

темпы снижения количества тяжких преступлений на участке, где работает полицейский, и т. п.);

– водителя такси (например, количество принятых вызовов / перевезенных пассажиров; суммарное расстояние, на которое была осуществлена перевозка; время, затраченное на перевозку пассажиров (среднее, суммарное); сумма полученного дохода и т. п.);

– актера театра (например, количество постановок, в которых актер принимает участие; количество новых постановок, к участию в которых привлечен актер; доля дней в году, проведенных на гастролях, и т. п. – можно прокомментировать, что деятельность актера сложнее измерить количественными показателями).

2.2. Рассчитайте дефицит/профицит бюджета (млн. рублей), если известно, что:

№	Параметр	1-й вар.	2-й вар.	3-й вар.
1	ДОХОДЫ			
1.1	Налоговые доходы	220 000,0	500 000,0	1 000 000,0
1.2	Неналоговые доходы	150 000,0	300 000,0	100 000,0
2	РАСХОДЫ			
2.1	Текущие расходы	300 000,0	600 000,0	1 050 000,0
2.2	Инвестиционные расходы	100 000,0	180 000,0	150 000,0
2.3	Расходы по обслуживанию долга	10 000,0	20 000,0	15 000,0
3	Рассчитайте:			
3.1	Размер первичного дефицита (-) / профицита (+) (без расходов по обслуживанию долга)	-30 000,0	+20 000,0	-100 000,0
3.2	Размер общего дефицита (-) / профицита (+)	-40 000,0	0,0	-115 000,0
4	РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОМЕЖУТОЧНЫХ РАСЧЕТОВ			
4.1	Доходы ИТОГО	370 000,0	800 000,0	1 100 000,0
4.2	Расходы ИТОГО	410 000,0	800 000,0	1 215 000,0
4.3	Расходы без расходов на обслуживание долга	400 000,0	780 000,0	1 200 000,0

2.3. Предположите, можете ли вы (ваша организация) получить средства из бюджета, на что (за что):

а) библиотека (государственная или муниципальная библиотека финансируется из бюджета);

б) частная автобусная компания, занимается перевозками граждан (может, если будет выполнять государственный (муниципальный) заказ либо получит субсидии на возмещение затрат);

в) население (*социальные выплаты, пенсии, оплата труда государственным и муниципальным служащим, работникам учреждений*);

г) кейтеринговая компания (*поставляет готовое питание (может, если будет выполнять государственный (муниципальный) заказ*);

д) индивидуальный предприниматель (*может, если будет выполнять государственный (муниципальный) заказ, также может получить субсидии, гранты на поддержку предпринимательства*).

2.4. Вы отвечаете за бюджет (например, вы – министры финансов). Определите отраслевые приоритеты, какие отрасли вы будете финансировать сначала, а какие потом:

- а) образование;
- б) здравоохранение;
- в) оборона и безопасность;
- г) развитие экономики;
- д) культура;
- е) социальные выплаты;
- ж) исследование космоса.

Объясните свой выбор.

2.5. Вы отвечаете за бюджет. Представьте ситуацию. Расходы сокращать уже никак невозможно. Требуется увеличить доходы.

Что делать – выберите лучший, на ваш взгляд, набор действий из следующего перечня:

а) увеличивать налоги, взимаемые с бизнеса (На торговлю? На промышленность? На сельское хозяйство? На научные организации? На всех? И т. п.);

б) увеличивать налоги, взимаемые с населения (Со всех? Только с богатых? И т. п.);

в) повысить ставки аренды за использование государственного имущества.

Постарайтесь объяснить ваш выбор.

2.6. Что, по вашему мнению, может служить признаком надвигающегося финансово-экономического кризиса:

- а) *очень большой государственный долг*;
- б) *рост расходов населения на потребление*;
- в) *высокая закредитованность населения и организаций*;
- г) *падение мировых цен на сырье*;
- д) *активизация строительства жилья*;
- е) *существенный рост мировых цен на сырье*;
- ж) *высокая процентная ставка по кредитам (приводящая к невозможности получать заемные средства)*;
- и) *массовое недоверие к банковской системе*;
- к) *падение темпов роста экономики (валового внутреннего продукта – ВВП)*.

2.7. Что делать в кризис – выберите подходящий набор действий:

а) *понять, чего вам лично стоит опасаться (новых расходов, сокращения доходов, безработицы и т. п.)*;

б) *найти новую нишу на рынке*;

в) *стать лучшим в своей профессии*;

г) *получить новую специальность*;

д) *потратить все сбережения*;

е) *покупать только самое необходимое, экономить*.

Обоснуйте свой выбор.

3 ступень – творческое задание

Подготовьте эссе на одну из предложенных тем.

3.1. Зачем нужно платить налоги. Что будет, если граждане перестанут платить налоги.

3.2. Каким образом проводить бюджетную консолидацию в период кризиса: увеличивать налоги (если «да», то какие?) или сокращать налоги (если «да», то какие?). Обоснуйте свой ответ.

3.3. Опишите, какие виды господдержки вы получаете.

Оцените их с точки зрения доступности, достаточности, адресности, учета нуждаемости получателя, своевременности поступлений.

3.4. Опишите, как вы можете участвовать в бюджетном процессе. Какими перечисленными возможностями вы реально пользуетесь.

Приложение Ответы на задания в рабочей тетради

Раздел 1. Что и зачем мы платим в бюджет

Глава 1. Что такое бюджет, и для чего он нужен.

Откуда в бюджете деньги, и почему их часто не хватает

Задание № 1.

Ответ:

За счет личных средств: питание, одежда, оплата жилья и коммунальных услуг, отдых и т. п.

За счет государства: образование, медицина, социальная поддержка, благоустройство, строительство и содержание дорог, общественный транспорт, оборона, охрана границы и т. п.

Задание № 2.

Ответ:

Федеральный бюджет	Бюджет субъекта Российской Федерации	Местный бюджет
2	1, 4, 6	3, 5

Задание № 3.

Ответ:

Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР) предназначен для производства выплат пенсий гражданам.

Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС) производит выплаты по больничным листам, предоставляет пособия женщинам, ожидающим

рождения ребенка и воспитывающим маленьких детей, оплачивает санаторно-курортное обслуживание работников и их детей и др.

Фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации (ФОМС) при посредничестве лицензированных страховых компаний обеспечивает предоставление квалифицированной помощи застрахованным гражданам на бесплатной основе.

Средства на указанные нужды направляются не из бюджета, а из государственных внебюджетных фондов, поскольку решено, что так управлять расходованием средств на данные цели будет проще и удобнее.

Задание № 6.

Ответ:

Таблица 1. Доходы и расходы бюджетов разных стран в 2013 году (по данным Организации экономического сотрудничества и развития – www.oecd.ru.org)

№	Страна	Доходы, млрд долл. США	Расходы, млрд долл. США	Профицит (+) или дефицит (-) бюджета, млрд долл. США	Место (от наибольшего профицита к наибольшему дефициту)
1	Россия	397,76	407,63	-9,87	5
2	Канада	591,5	633,6	-42,1	9
3	США	5568,3	6457,8	-889,5	15
4	Австралия	371,7	400,1	-28,4	7
5	Франция	1368,7	1474,7	-106,0	12
6	Испания	585,3	690,0	-104,7	11
7	Швеция	220,6	226,5	-5,9	4
8	Япония	1622,4	1980,7	-358,3	14
9	Германия	1611,3	1602,0	+ 9,3	1
10	Финляндия	122,2	127,8	-5,6	3
11	Италия	1035,5	1095,9	-60,4	10
12	Великобритания	985,2	1127,8	-142,6	13
13	Греция	135,2	170,1	-34,9	8
14	Дания	142,3	145,1	-2,8	2
15	Израиль	100,2	111,5	-11,3	6

Задание № 8.

Ответ:

Таблица 2. Государственный внутренний и внешний долг Российской Федерации

Долг	Ед. измерения	Даты		
		01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017
Внутренний долг	Млрд рублей	7241,2	7307,6	8003,5
Внешний долг	Млн долл. США	54 355,4	50 002,3	51 211,8
	Курс рубля к доллару США (рублей за доллар на конкретную дату)	56,2 (01.01.2015)	72,9 (01.01.2016)	60,7 (01.01.2017)
	Млрд рублей	3052,8	3645,2	3108,6
Суммарный размер внутреннего и внешнего долга РФ	Млрд рублей, в том числе:	10 294,0	10 952,8	11 112,1
	доля внутреннего долга от общего объема государственного долга РФ, %	70,3	66,7	72,0
	доля внешнего долга от общего объема государственного долга РФ, %	29,7	33,3	28,0

Задание № 10.

Решение:

Предельный размер дефицита рассчитывается следующим образом:
 $(300 - 50) \times 15\% = 37,5$ млрд рублей.

Глава 2. Граждане и бюджет. В чем состоит наш вклад в бюджет

Задание № 1.

Ответ:

1. Федеральные налоги;
2. Региональные налоги;
3. Местные налоги.

В регулировании уплаты налога должен участвовать тот уровень, за которым налог закреплен.

При этом налог обязателен к уплате в зависимости от его вида: федеральный – на всей территории РФ, региональный – на территории субъекта РФ, местный – на территории муниципального образования

Задание № 2.

Ответ:

Бюджет	Федеральные налоги	Региональные налоги	Местные налоги
Федеральный	Налог на прибыль, НДС		
Региональный	НДФЛ, налог на прибыль	Налог на имущество организаций, транспортный налог	
Местный	НДФЛ		Налог на имущество физических лиц, земельный налог

НДФЛ и налог на прибыль являются федеральными налогами, а зачисляются также в региональный бюджет.

НДФЛ является федеральным налогом, а зачисляется также и в местный бюджет.

Региональный и местный бюджеты необходимо пополнять налоговыми доходами. Поступления НДФЛ и налога на прибыль сравнительно равномерны по всей территории Российской Федерации. Возможность получения поступлений от налога на прибыль и НДФЛ стимулируют органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления привлекать на свою территорию организации и граждан, создавать условия для развития бизнеса, увеличения количества рабочих мест, комфортного проживания населения.

Задание № 3.

Ответ: таможенная пошлина – 44,5% (2014 г.). Ее большие объемы обусловлены значительными объемами поставки на экспорт сырьевых ресурсов, в первую очередь нефти и газа.

Задание № 4.

а) Ответ: 52200.

Решение: $40\ 000 - (40\ 000 \times 13\%) + 20\ 000 - (20\ 000 \times 13\%) = 52\ 200$.

б) Ответ: 7201 руб.

Решение: земельный налог в этом случае будет равен: $2\ 400\ 385\ \text{руб.} \times 0,3 / 100 = 7\ 201\ \text{руб.}$

Задание № 5.

Ответ:

С государственной пенсии НДФЛ не взимается.

Работающие пенсионеры уплачивают НДФЛ с заработной платы.

Другие доходы (не государственная пенсия) облагаются НДФЛ на общих основаниях.

Задание № 6.

Ответ:

К увольнению с работы	–
К административной ответственности (уплата штрафов)	+
К уголовной ответственности (уплата штрафов, принудительные работы, лишение свободы)	+
К лишению российского гражданства	–
К ограничению выезда за границу	+

Задание № 7.

Ответ:

Узнать о наличии задолженности (переплаты) по уплате налогов	Написать заявление через личный кабинет на сайте www.nalog.ru
Подать декларацию о доходах	Заполнить форму декларации от руки на бланке, полученном в налоговых органах, либо через сайт www.nalog.ru , воспользовавшись примером заполнения, размещенным на сайте, и подать лично, по почте либо через сайт

Задание № 9.

Ответ:

Налог, руб.	ОСН	УСН-1 (облагаются все доходы)	УСН-2 (облагаются доходы, уменьшенные на расходы)
Налог с годового дохода (разницы доходов и расходов)	–	126 000	90 000
Налог на прибыль	120 000	–	–
НДС	100 000	–	–
Налог на имущество юридического лица	11 000	–	–
ИТОГО	231 000	126 000	90 000

Раздел 2. Что и как мы получаем из бюджета

Глава 3. Что можно получить за счет средств бюджета

Задание № 1.

Ответ:

Обучение в муниципальной школе бесплатно.

Питание – бесплатно для всех либо для отдельных категорий детей.

Проезд на общественном транспорте – бесплатно для всех, для отдельных категорий детей либо за частичную плату.

Дополнительное образование – за частичную плату.

Задание № 3.

Ответ:

Романа М. А. Булгакова «Мастер и Маргарита»	Здравоохранение, культура
Рассказа А. П. Чехова «Палата № 6»	Здравоохранение
Повесть А. С. Пушкина «Капитанская дочка»	Армия

Задание № 4.

Ответ:

Явление, действие	В ближайшее время		В долгосрочной перспективе	
	Доходы	Расходы	Доходы	Расходы
Рост безработицы	Снизятся	Вырастут	Если принятых мер по борьбе с безработицей было достаточно – стабилизируются или вырастут	Если принятых мер по борьбе с безработицей было достаточно – стабилизируются или сократятся
Рост рождаемости	Снизятся из-за роста числа женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком	Вырастут (выплаты семьям с детьми в виде пособий, отпускных, материнского капитала, создание инфраструктуры для воспитания и обучения детей)	По мере возвращения женщин из отпуска по уходу за ребенком на работу доходы бюджета будут возвращаться к прежнему уровню (до рождения детей). Рост потребительских расходов семей с детьми простимулирует развитие бизнеса, это может способствовать росту доходов бюджета	Стабилизируются или сократятся (если вся необходимая инфраструктура уже создана)

Продолжение таблицы

Поддержка малого бизнеса (предоставление субсидий, льгот по аренде недвижимости и т. п.)		Вырастут	Вырастут	Стабилизируются
Инвестиции в реализацию проекта по развитию территории		Вырастут	Вырастут	В случае завершения проекта – сократятся

Глава 4. Какой бюджет за что платит и почему

Задание № 1.

Ответ:

Современное понимание эффективного распределения полномочий между уровнями власти в государстве достаточно точно отражено в *принципе субсидиарности*.

Основная его идея состоит в том, что бюджетные услуги должны предоставляться на самом близком к человеку уровне власти, если предоставление таких услуг на этом уровне власти возможно. Таким уровнем является местное самоуправление.

Задание № 2.

Ответ:

Федеральный	Региональный	Местный
1, 2, 3, 6, 7, 8	2, 3, 4, 5, 7, 8	3, 4, 5, 8

Задание № 3.

Ответ: 1, 3.

Задание № 4.

Ответ:

Вариант предоставления средств школьнику родителями	К какой форме межбюджетных трансфертов его можно отнести
Родители дали школьнику деньги на любые расходы (на «карманные расходы»)	Дотация
Школьнику дали деньги, чтобы купить продуктов (по списку) для всей семьи	Субвенция
Родители добавили своих денег к собственным накоплениям школьника – чтобы он смог купить компьютер	Субсидия

Продолжение таблицы

Родители поручили школьнику оплатить квартиру и дали необходимую для этого сумму денег	Субвенция
Родители дали школьнику денег на завтраки (обеда) в школе	Субсидия
Родители ежемесячно дают школьнику безо всяких условий 1 тыс. рублей	Дотация
Родители дали школьнику денег, чтобы он оплатил свои занятия в спортивной школе	Субсидия
Родители дали школьнику денег, чтобы он оплатил занятия в спортивной школе своего младшего брата	Субвенция

Задание № 5.

Ответ:

Формы межбюджетных трансфертов	Возможные позитивные последствия	Возможные негативные последствия
Дотации	Увеличение доходов бюджета, создание условий для повышения качества и доступности услуг	Иждивенческие настроения, нежелание прикладывать усилия к развитию налоговой базы
Субсидии	Проведение реформ, ускоренное развитие в приоритетных с точки зрения развития всей страны сферах	Привыкание к получению средств на реализацию своих полномочий от вышестоящего уровня. Сложность отказа от субсидий (поскольку собственного источника для финансирования данной деятельности может не быть)

Глава 5. Как управлять бюджетными расходами – принципы, методы, инструменты

Задание № 1.

Ответ:

Параметры для сравнения	Сметный метод планирования	Программный метод планирования
Детальность планирования расходов	Необходима высокая детальность	Допустима невысокая детальность планирования расходов
Использование при планировании показателей результатов	Не используются	Используются

Продолжение таблицы

Параметры для сравнения	Сметный метод планирования	Программный метод планирования
В чем состоит основная задача организации, получившей бюджетные средства	Правильно и своевременно потратить бюджетные средства в соответствии с детальным планом расходов	Добиться поставленных результатов

В случае недостаточной финансовой дисциплины (например, при нецелевом, несвоевременном использовании бюджетных средств) лучше применять сметный метод планирования. Если уровень финансовой дисциплины достаточно высок, оптимален программный метод планирования.

Задание № 9.

Ответ:

Сходства государственного и семейного бюджета	Различия государственного и семейного бюджета
Плановый характер, денежная форма, возможность возникновения дефицита/профицита	Размер бюджета, источники доходов, направления расходов, процедуры составления и расходования бюджета, источники покрытия дефицита бюджета

Глава 7. Как я могу повлиять на бюджет

Задание № 2.

Ответ:

Параметры для сравнения	Бюджет, влияние на который с точки зрения данного параметра наиболее целесообразно
1. Состав расходов, финансируемых из бюджета	Региональный, местный (расходы данных бюджетов в наибольшей степени затрагивают интересы населения)
2. Территориальная близость к власти, возможность донести до органов власти свою позицию	Местный (органы местного самоуправления для населения наиболее территориально близки)
3. Количество заинтересованных сторон и возможность учесть интересы населения	Местный (муниципальное образование охватывает меньшую территорию, меньшее количество организаций и граждан)
4. Наличие у граждан возможности наблюдать воочию исполнение своих предложений	Местный (результаты работы органов местного самоуправления жители муниципального образования могут наблюдать ежедневно по месту жительства)
5. Возможность финансового участия граждан в решении заявленных проблем	Местный (граждане с большей готовностью будут участвовать личными средствами в решении значимых проблем)

Влияние населения на местный бюджет более целесообразно.

**Амосова Инга Владимировна
Покатович Глеб Геннадьевич**

БЮДЖЕТНАЯ ГРАМОТНОСТЬ
Методическое пособие для учителей
10 класс

2-е издание, исправленное и дополненное

Дизайн обложки И. А. Евдокимовой

Подписано в печать 06.06.17. Формат 60×90/16.

Печать офсетная. Бумага офсетная.

Гарнитура «Таймс». Печ. л. 8,75.

Тираж 200 экз. Заказ № .

Общероссийский классификатор продукции
ОК-005-93, том 2–953000.

ООО «АСТ-ПРЕСС ШКОЛА».
105082, Москва, Переведеновский пер., д. 13, стр. 4.

Отпечатано в ООО «Паблит» в июне 2017 г.
127282, Москва, ул. Полярная, д. 38 В, стр. 1.