

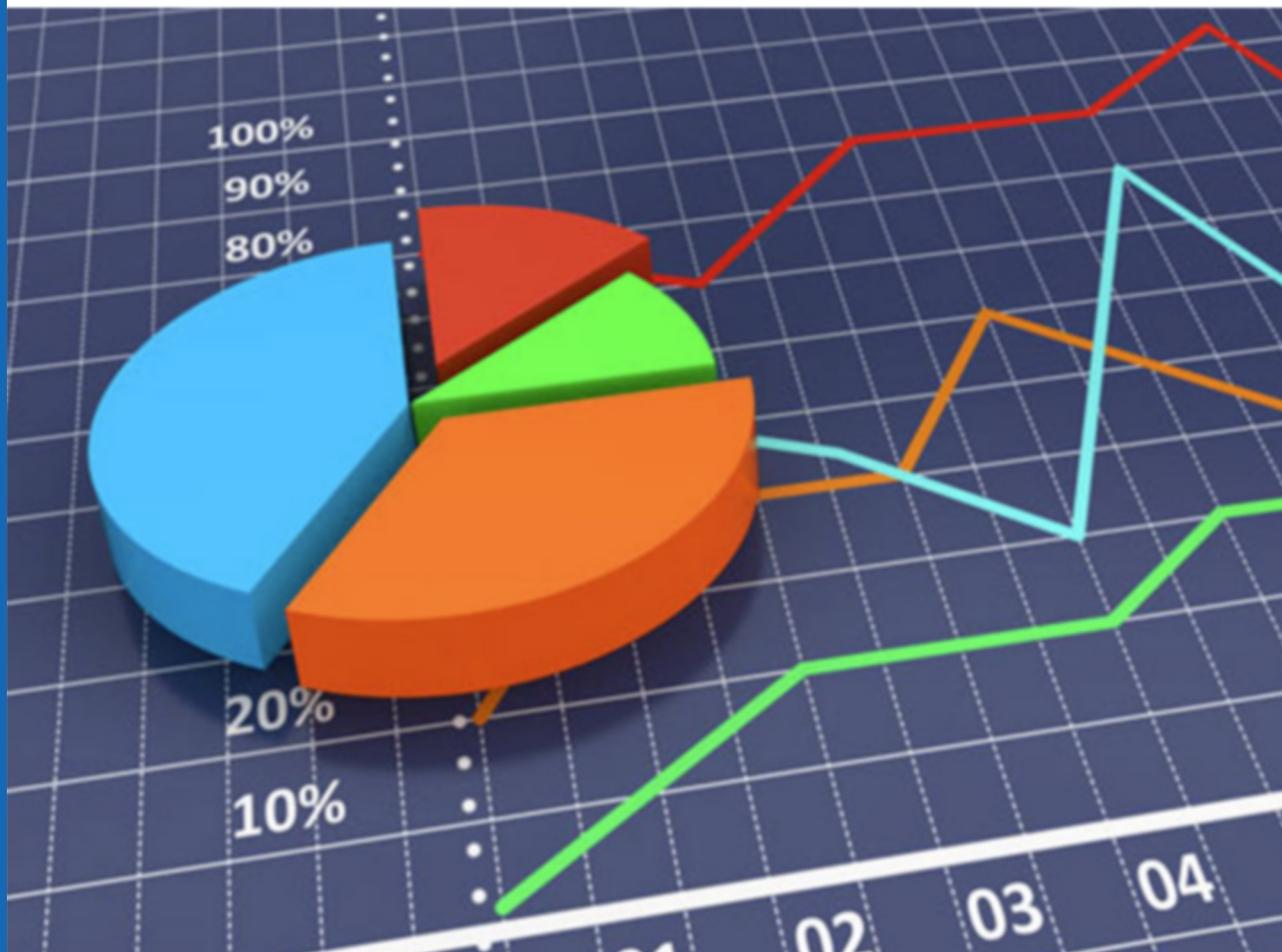


УРАЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Серия «Современные финансы и банковское дело»

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебник



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебник

Под общей редакцией канд. экон. наук, доц. Ю. С. Долгановой,
канд. экон. наук, доц. Н. А. Истоминой

Рекомендован Советом по учебно-методическим вопросам
и качеству образования Уральского государственного экономического
университета в качестве учебника для обучающихся высших учебных заведений
по направлениям подготовки УГСН 38.00.00 «Экономика и управление»

Екатеринбург
Издательство Уральского университета
2019

УДК 336.14(075.8)
ББК 65.261.3я73
Б98

А в т о р ы:

канд. экон. наук, доц. Ю. С. Долганова (главы 1, 4–7, 9);
канд. экон. наук, доц. Н. А. Истомина (предисловие, введение, главы 1–2, 4–7);
канд. экон. наук, доц. О. А. Бойтуш (глава 2);
канд. экон. наук, доц. Т. Д. Одинокова (глава 3);
канд. экон. наук, доц. А. К. Измоленов (глава 8)

Р е ц е н з е н т ы:

Кафедра государственного и муниципального управления Курского государственного университета (заведующий кафедрой д-р полит. наук, доц. *В. Б. Слатинов*);
И. В. Сугарова, д-р экон. наук, проф. кафедры «Финансы и кредит»
Северо-Осетинского гос. университета им. К. Л. Хетагурова

Бюджетная система Российской Федерации: учебник / под общ. ред.
Б98 Ю. С. Долгановой, Н. А. Истоминой. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та,
2019. – 356 с.

ISBN 978-5-7996-2699-0

В учебнике последовательно рассматриваются вопросы теории бюджета, структура и принципы построения бюджетной системы Российской Федерации, дается характеристика теоретических основ и современной структуры государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, приводятся теоретико-правовые и практические характеристики бюджетной сбалансированности, бюджетного контроля и бюджетного процесса, раскрываются вопросы, связанные с межбюджетными отношениями и современной бюджетной политикой Российской Федерации.

Учебник рекомендован для аудиторной и самостоятельной работы обучающихся высших учебных заведений по направлениям подготовки УГСН 38.00.00 «Экономика и управление».

Библиогр.: 138 назв. Рис. 28. Табл. 52.

УДК 336.14(075.8)
ББК 65.261.3я73

Книга издана при финансовой поддержке ООО «УГМК-Холдинг»

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|-----|
| Предисловие | 5 |
| Введение | 7 |
| Глава 1. БЮДЖЕТ: СУЩНОСТЬ, ПРИЗНАКИ И ФУНКЦИИ | 10 |
| 1.1. Понятие и функции бюджета | 10 |
| 1.2. Признаки бюджета | 17 |
| 1.3. Бюджетное перераспределение | 24 |
| 1.4. Роль бюджета в регулировании социально-экономических отношений | 31 |
| Вопросы для самопроверки | 34 |
| Список библиографических ссылок к главе 1 | 37 |
| Глава 2. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 39 |
| 2.1. Эволюция бюджетной системы России | 39 |
| 2.2. Бюджетное устройство и структура бюджетной системы Российской Федерации | 49 |
| 2.3. Общая характеристика бюджетов различных уровней бюджетной системы | 59 |
| Вопросы для самопроверки | 65 |
| Список библиографических ссылок к главе 2 | 69 |
| Глава 3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ | 70 |
| 3.1. Внебюджетные фонды и их роль в экономике | 70 |
| 3.2. Государственные внебюджетные фонды Российской Федерации | 73 |
| 3.3. Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР) | 82 |
| 3.4. Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС) | 90 |
| 3.5. Фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации | 95 |
| Вопросы для самопроверки | 101 |
| Список библиографических ссылок к главе 3 | 105 |
| Глава 4. ТЕОРИЯ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ БЮДЖЕТА | 107 |
| 4.1. Понятие и назначение бюджетной классификации | 107 |
| 4.2. Понятие и классификация доходов бюджета | 110 |
| 4.3. Понятие и классификация расходов бюджета | 125 |
| Вопросы для самопроверки | 142 |
| Список библиографических ссылок к главе 4 | 146 |
| Глава 5. БЮДЖЕТНАЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ | 147 |
| 5.1. Концепции бюджетной сбалансированности | 147 |
| 5.2. Сущность бюджетного дефицита/профицита и их воздействие на экономику | 149 |
| 5.3. Управление дефицитом и профицитом | 156 |
| 5.4. Методы сокращения дефицита | 163 |
| 5.5. Классификация видов бюджетного дефицита | 167 |
| Вопросы для самопроверки | 171 |
| Список библиографических ссылок к главе 5 | 175 |

| | |
|--|-----|
| Глава 6. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ | 176 |
| 6.1. Основные теоретические положения бюджетного федерализма | 176 |
| 6.2. Сущность межбюджетных отношений в России | 184 |
| 6.3. Межбюджетные трансферты в практике Российской Федерации | 208 |
| Вопросы для самопроверки. | 216 |
| Список библиографических ссылок к главе 6 | 220 |
| Глава 7. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС | 221 |
| 7.1. Сущность бюджетного процесса | 221 |
| 7.2. Стадии бюджетного процесса | 222 |
| Вопросы для самопроверки. | 247 |
| Список библиографических ссылок к главе 7 | 250 |
| Глава 8. БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ | 252 |
| 8.1. Понятие бюджетного контроля, его формы и методы | 252 |
| 8.2. Правовое регулирование бюджетного контроля в Российской Федерации. | 261 |
| 8.3. Органы, осуществляющие бюджетный контроль | 276 |
| 8.4. Организация финансового контроля в ходе бюджетного процесса | 285 |
| 8.5. Проведение органами бюджетного контроля контрольных мероприятий | 293 |
| 8.6. Оформление результатов контрольных мероприятий, ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации. | 298 |
| Вопросы для самопроверки. | 300 |
| Список библиографических ссылок к главе 8 | 304 |
| Глава 9. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА | 306 |
| 9.1. Теоретические положения бюджетной политики | 306 |
| 9.2. Реализация принципа открытости бюджетной политики в России | 313 |
| 9.3. Основные направления бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период | 319 |
| Вопросы для самопроверки. | 331 |
| Список библиографических ссылок к главе 9 | 335 |
| Ответы на вопросы для самопроверки | 338 |
| Глоссарий. | 342 |

ПРЕДИСЛОВИЕ

На современном этапе развития Российской Федерации повышается значимость конструктивного диалога государства с населением, направленного на формирование активного гражданского общества, способного правильно понимать механизм функционирования государства, специфику процессов, связанных с государственным управлением, и выдвигать обоснованные предложения по улучшению отдельных процессов. Такого рода задачи могут быть решены только при условии достижения гражданами необходимого уровня компетенций в различных вопросах, включая вопросы функционирования бюджетной системы государства.

Традиционный взгляд на денежные средства государства, субъектов Федерации, органов местного самоуправления (а именно данные денежные средства концентрируются в бюджетной системе страны), как правило, ограничивается пониманием того, что население уплачивает определенные налоги и получает от государства определенные средства. Однако бюджетная система государства гораздо сложнее, большинство процессов не лежат на поверхности и предусматривают множество аспектов и тонкостей, в отношении которых только предстоит сформировать правильное понимание у населения страны.

Формирование бюджетной грамотности, безусловно, возможно начинать на уровне учреждений общего образования и проводить ее среди всех категорий населения. При этом совершенно специфической и максимально ответственной эта работа будет на уровне учреждений высшего образования, в которых обучаются будущие профессионалы финансовой сферы, призванные принимать решения по формированию и использованию ресурсов бюджетной системы, внедрять новые практики управления доходами и расходами бюджетов, нивелировать негативное воздействие на бюджетную систему широкой совокупности факторов. В связи с этим важно обеспечить оперативное обновление учебной литературы, используемой при подготовке студентов финансовых вузов с учетом изменений бюджетного законодательства и особенностей современного состояния бюджетной системы Российской Федерации. Содействие достижению указанной цели рассматривалось авторами настоящего учебника как главный ориентир при подготовке рукописи.

Учебник «Бюджетная система Российской Федерации» подготовлен профессиональным авторским коллективом кафедры финансов, денежного обращения и кредита Уральского государственного экономического университета под руководством канд. экон. наук, доц. Ю. С. Долгановой, канд. экон. наук, доц. Н. А. Истоминой.

Авторами (соавторами отдельных глав учебника являются):

- Ю. С. Долганова, канд. экон. наук, доц. (глава 1, главы 4–7, глава 9);
- Н. А. Истомина, канд. экон. наук, доц. (предисловие, введение, глава 1–2, главы 4–7);

- О. А. Бойтуш, канд. экон. наук, доц. (глава 2);
- Т. Д. Одинокова, канд. экон. наук, доц. (глава 3);
- А. К. Измоденов, канд. экон. наук, доц. (глава 8).

Необходимый уровень теоретической и практической составляющих учебника обеспечен активным взаимодействием авторов с профессиональным финансовым сообществом Свердловской области, города Екатеринбурга, других субъектов Российской Федерации, а также постоянными научными контактами с ведущими вузами России, академическими учреждениями, занимающимися вопросами функционирования бюджетной системы и их теоретическим обоснованием. Авторы выражают благодарность практикам бюджетной сферы, преподавателям высших учебных заведений и ученым-исследователям за возможность обеспечить соответствующее качество учебника «Бюджетная система Российской Федерации» на основе взаимного обмена идеями.

ВВЕДЕНИЕ

В связи с актуальными для российского общества и государства перспективными ориентирами социально-экономического развития повышенное внимание уделяется вопросам финансового обеспечения поставленных руководством страны целей и задач. В связи с этим объективно возрастает внимание к бюджетной системе Российской Федерации, поскольку именно входящие в ее структуру денежные фонды являются финансовой основой функционирования государства в целом, субъектов Федерации и муниципальных образований – в частности.

В своем историческом развитии бюджетная система России прошла длительный путь эволюции и сформировалась к настоящему времени как бюджетная система федеративного государства, экономика которого основана на рыночных принципах со значительной долей государственного участия. Знания о современной бюджетной системе Российской Федерации – это, прежде всего, знания о структуре, принципах построения, видах бюджетов и т. п. Вместе с тем наличие знаний о теоретических основах функционирования бюджетной системы России (которые представляют собой совокупность объективных положений теории бюджета) является важным для формирования правильного представления о правовых аспектах бюджетной системы и о современных процессах, характерных для различных ее элементов.

Специфика отдельных элементов бюджетной системы Российской Федерации определяется уровнем власти (управления), масштабностью полномочий и функций, составом доходов и расходов. Важным вопросом является сбалансированность бюджетов и управление бюджетным дефицитом на всех уровнях бюджетной системы. Организационно любой бюджет бюджетной системы Российской Федерации включен в совокупность процедур бюджетного процесса, среди которых особая роль отводится бюджетному контролю. Взаимоотношения между различными элементами бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные отношения) усложняются спецификой федеративного устройства, территориальными, социально-экономическими и прочими особенностями нашей страны. Концентрированным выражением перспектив развития бюджетной системы России является бюджетная политика государства, определяющая не только будущие параметры отдельных бюджетов, не только специфику их формирования и исполнения, но и конкретные условия жизни населения, функционирования субъектов бизнеса, взаимоотношений Российской Федерации с мировым сообществом.

Таким образом, получение правильных представлений о бюджетной системе Российской Федерации – это процесс приобретения теоретических знаний о сущности бюджета, теоретических, правовых и практических знаний о структуре бюджетной системы, доходах и расходах бюджетов, сбалансированности бюджетов, межбюджетных отношениях, бюджетном процессе, бюджетном контроле и бюджетной политике. Этим и обусловлено содержание структуры учебника «Бюджетная система Российской Федерации».

Материалы данного учебника могут быть использованы для организации аудиторной и самостоятельной работы студентов уровня подготовки «бакалавриат» по учебным дисциплинам «Финансы», «Бюджетная система Российской Федерации», «Региональные финансы», «Муниципальные финансы», «Страхование», «Налоги и налогообложение» и другим. Кроме того, учебник может быть рекомендован для подготовки к вступительным испытаниям в магистратуру по направлениям «Экономика» и «Финансы и кредит».

Учебник включает в себя 9 глав, контрольные вопросы для самопроверки, глоссарий. По каждой главе приведен список рекомендуемой литературы.

В главе 1 систематизированы существенные положения теории бюджета. В частности, помимо понятийного аппарата, описаны различные подходы к пониманию бюджета и функции бюджета, которые аргументированы ведущими российскими исследователями. В главе также представлена авторская трактовка признаков бюджета и описаны виды бюджетного перераспределения.

В главе 2 содержатся исторический обзор эволюции бюджетной системы России, описание структуры и принципов построения бюджетной системы, а также бюджетных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации муниципальных образований. Кроме того, приведена характеристика бюджетов различных уровней бюджетной системы.

В главе 3 обоснована сущность внебюджетных фондов и их роль в экономике. В структурированном формате приведена характеристика государственных внебюджетных фондов Российской Федерации: Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, фондов обязательного медицинского страхования. Особого внимания заслуживает детализированная характеристика положений пенсионного законодательства Российской Федерации и реализуемой в настоящее время пенсионной реформы.

В главе 4 охарактеризована правовая основа доходов и расходов бюджетов, системообразующим элементом которой является бюджетная классификация. Приведено описание доходов бюджетов различных уровней, включая налоговые доходы, неналоговые доходы и доходы от безвозмездных поступлений. Материал, посвященный расходам бюджетов, построен на сочетании общих аспектов и конкретики, связанной с расходными обязательствами.

В главе 5 представлен обзор базовых положений бюджетной сбалансированности, среди которых особое внимание уделено сущности бюджетного дефицита и профицита, а также управлению дефицитом и профицитом. Поскольку наиболее часто в бюджетной системе возникает несбалансированность в формате дефицита, в главе описаны виды данного бюджетного явления (дефицита).

В главе 6 содержится обширный материал, посвященный бюджетному федерализму, а также раскрыты теоретико-правовые основы межбюджетных отношений в Российской Федерации. Глава дополнена структурированным материалом по распределению налоговых доходов, неналоговых доходов, а также расходных полномочий по уровням бюджетной системы. Особое внимание уделено межбюджетным трансфертам в практике Российской Федерации.

В главе 7 рассматриваются вопросы, посвященные организации бюджетного процесса, при этом наиболее подробно раскрыты ключевые аспекты, позволяющие получить представление о важнейших стадиях бюджетного процесса. В главе приведены подробная характеристика участников бюджетного процесса на федеральном уровне и описание временных рамок стадий бюджетного процесса.

Глава 8 обеспечивает формирование представлений о формах и методах бюджетного контроля, о специфике его правового регулирования в Российской Федерации. Отдельные параграфы главы посвящены органам, осуществляющим бюджетный контроль, организации контроля, а также вопросам его проведения и оформлению результатов контрольных мероприятий.

Глава 9 является практико-ориентированной и в качестве основного акцента включает систематизированный обзор основных направлений (задач) бюджетной политики Российской Федерации. Также в главе представлен материал, посвященный реализации принципа открытости в бюджетной политике России.

Глава 1

БЮДЖЕТ: СУЩНОСТЬ, ПРИЗНАКИ И ФУНКЦИИ

1.1. Понятие и функции бюджета

Для выполнения своих задач государству и местному самоуправлению необходимы ресурсы, которые формируются за счет сбора налогов и других платежей, направляемых на финансирование бюджетных расходов – создание общественных благ в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения, регулирования экономики, обеспечения гарантии безопасности и правопорядка, защиты общественных интересов, гражданских прав и свобод. Ежемесячно государство (за счет всех бюджетов бюджетной системы) «тратит» на каждого гражданина Российской Федерации 18,5 тыс. руб.¹

Бюджет, занимая центральное положение в финансовой системе страны и являясь главной составляющей государственных финансов, – неотъемлемый атрибут государства. Это не только финансовая основа для осуществления функций органов государственной власти и местного самоуправления, но и основа его суверенитета.

Будучи центральным звеном финансовой системы страны, бюджет должен соответствовать всем системным требованиям, таким как главенство права, строгая финансовая ответственность, экономическая эффективность принятия решений, основанная на анализе и детальных расчетах, безусловное исполнение финансовых обязательств, принятых в соответствии с законами [11, с. 10].

В теории финансовой науки бюджет связывают не только с государством (местным самоуправлением), но и с другими субъектами. Так, в «Толковом словаре современных бюджетных терминов» под бюджетом понимается «общее название термина, обозначающего расчетную и ограничительную смету доходов и расходов, и их роспись за определенный период времени, утверждаемую соответствующим решением и подлежащую исполнению индивидуальным или коллективным субъектом» [19, с. 15]. То есть с учетом более общего подхода (широкого понимания термина), бюджет может быть классифицирован на бюджет индивида, бюджет коллектива (семьи, организации) и бюджет территории (публично-правового образования), рис. 1.

Бюджеты индивида, коллектива, публично-правового образования отличаются не только субъектом, которым и формируются с целью обеспечения финансирования потребностей самого субъекта, но и составными элементами (табл. 1).

¹ В среднем за 2016–2018 гг.

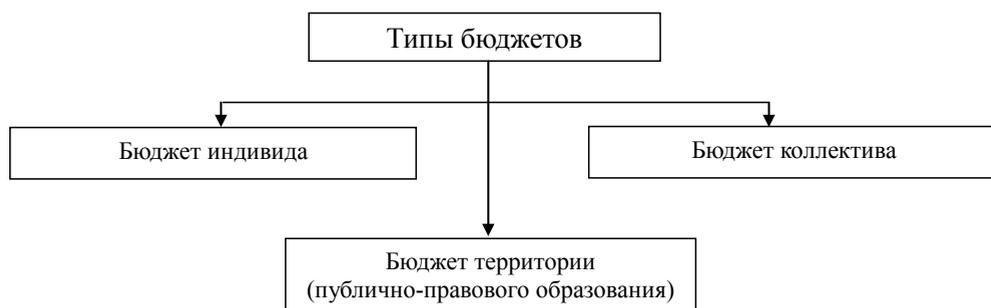


Рис. 1. Классификация бюджетов в широком понимании термина

Таблица 1

Составные элементы бюджетов в широком понимании термина

| Бюджет индивида | Бюджет организации | Бюджет территории (публично-правового образования) |
|-------------------------------------|-------------------------------------|---|
| <i>Доходы</i> | <i>Доходы</i> | <i>Доходы</i> |
| Заработная плата | Выручка | Налоговые |
| Социальные пособия | Доходы по инвестициям | Неналоговые |
| Выигрыши | Прибыль от прочей реализации | Безвозмездные поступления |
| ... | ... | ... |
| <i>Расходы</i> | <i>Расходы</i> | <i>Расходы</i> |
| Питание | Заработная плата | Государственное управление |
| Коммунальные платежи | Налоги | Национальная оборона |
| Содержание автомобиля | Амортизация | Национальная экономика |
| ... | ... | ... |
| <i>Баланс/ дефицит/профицит</i> | <i>Баланс/ дефицит/профицит</i> | <i>Дефицит/профицит</i> |

В науке о бюджете (узкое понимание термина) идет речь о бюджетах публично-правовых образований.

Собственно термин «бюджет» имеет, по оценкам специалистов, как английское, так и французское происхождение. В частности, данное понятие в буквальном переводе с английского языка означает «мешок, заключающий бумаги и счета». Происхождение слова связывают с тем, что канцлер казначейства приходил в парламент, приносил мешок с деньгами и произносил речь, которая называлась «бюджет». Когда палата общин в Англии утверждала субсидию королю, то перед окончанием заседания канцлер (министр финансов) открывал портфель, в котором хранилась бумага с соответствующим законопроектом. Это называлось открытием бюджета [6, с. 111].

Общее понятие бюджета приведено в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

По Бюджетному кодексу Российской Федерации, *бюджет* – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления [1, ст. 6].

Но это определение, как считает А. С. Нешиной, обладает недостатком и подчеркивает формальную сторону бюджета, не затрагивая его глубинной экономической сущности [16, с. 14]. Заметно, что при разработке данного определения не был учтен опыт советской и российской финансовой науки, в результате чего законодательное понимание бюджета принципиально отличается от теоретических разработок.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации приводятся определения для всех типов бюджетов, составляющих бюджетную систему Российской Федерации.

Федеральный бюджет – это бюджет, предназначенный для исполнения расходных обязательств Российской Федерации [1, ст. 13].

Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) – это бюджет, предназначенный для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации [1, ст. 14].

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) – это бюджет, предназначенный для исполнения расходных обязательств муниципального образования [1, ст. 15].

До настоящего времени в теории финансов нет общепринятого определения бюджета. Анализ показывает, что термином «бюджет» в экономической литературе одновременно обозначаются различные по своей природе объекты: «форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов власти» [2]; «основной централизованный фонд денежных средств» [17, с. 32], «основной финансовый план государства» [22, с. 9; 20, с. 146; 12, с. 51 и др.]; «совокупность... денежных отношений, как основной финансовый план... как важнейший финансовый регулятор...» [21, с. 170]. Существует и множество других формулировок².

Таким образом, помимо законодательной трактовки, можно предложить *три подхода к пониманию бюджета*:

1) бюджет как экономическая категория: совокупность экономических отношений между государством (местным самоуправлением) и другими субъектами воспроизводства (хозяйствующими субъектами, населением) по поводу перераспределения части стоимости общественного продукта в процессе образования централизованного фонда денежных средств и его использования для удовлетворения наиболее важных на данном этапе развития потребностей общественного воспроизводства;

2) бюджет как финансовый документ: юридически оформленный документ, в котором в количественном выражении представляется процесс получения

² См., например, [9].

и распределения государством (местным самоуправлением) денежных ресурсов, необходимых для выполнения его основных функций;

3) бюджет как специальный фонд: фонд денежных средств, формируемый для финансового обеспечения мероприятий, связанных с выполнением задач и функций государства (местного самоуправления).

Сущность любой экономической категории, в том числе и бюджета, проявляется в ее функциях. Под функцией, отмечал Э. А. Вознесенский, следует понимать форму проявления общественного назначения предмета исследования [10, с. 117–118].

В советской и российской финансовой науке многие авторы уделяли внимание вопросу функций бюджета, но единого мнения к настоящему моменту не сформировалось (табл. 2).

Принимая во внимание данные табл. 2, можно сделать вывод, что абсолютно все исследователи сходятся только в одной функции бюджета – контрольной. Многие отмечают перераспределительный характер бюджета, но называют эту функцию по-разному: распределительная, распределительно-перераспределительная и т. п. С учетом определения бюджета, закрепленного в Бюджетном кодексе Российской Федерации, считаем более корректным название функции «перераспределительная». После 2010 г. большое внимание стало уделяться информационной функции бюджета, что связано, в первую очередь, с расширением возможностей сети Интернет, созданием «Электронного правительства» и «Открытого бюджета», увеличением доступности различных информационных баз, в том числе правового характера, а во вторую – с включением России в рейтинг стран по уровню открытости бюджета, составляемого ежегодно Международным бюджетным партнерством (International Budget Partnership). В результате в России появились ресурсы различной формы с названием «Бюджет для граждан», электронные порталы бюджетной системы, нормативные документы по бюджету и бюджетной политике стали общедоступными.

Таким образом, считаем необходимым выделить три функции бюджета:

- 1) перераспределительная,
- 2) контрольная;
- 3) информационная.

Перераспределительная функция бюджета включает две составляющих: образование денежного фонда и его использование (то есть формирование доходов бюджета и осуществление расходов). В международной статистике для оценки значимости и роли бюджета используется показатель – доля ВВП, перераспределяемого через систему бюджетов страны. Как правило, чем выше уровень развития рыночной экономики, чем более стабильно экономическое и социальное развитие страны, тем меньшая доля ВВП перераспределяется через бюджетную систему, и наоборот. В табл. 3 представлена динамика перераспределения ВВП через систему бюджетов Российской Федерации.

Таблица 3

**Удельный вес бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в ВВП
за 2000–2018 гг., %**

| Показатель | 2000 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Доходы | 28,7 | 39,2 | 35,0 | 34,6 | 34,6 | 34,4 | 33,4 | 33,9 | 32,4 | 32,8 | 33,7 | 35,9 |
| Расходы | 26,8 | 34,3 | 41,4 | 38,0 | 33,2 | 34,0 | 34,6 | 34,9 | 35,8 | 36,4 | 35,2 | 33,0 |

Проводя определенную политику доходов и расходов, правительства стран пытаются добиться устойчивого развития всех секторов экономики, обеспечить более или менее равномерное распределение доходов между различными группами населения и даже отдельными территориями.

Таким образом, перераспределительная функция определяется общественным назначением бюджета как встроенного регулятора экономики, воздействие которого на последнюю осуществляется на безэквивалентном межотраслевом, межтерриториальном уровне группами населения в соответствии с политикой перераспределения финансовых потоков [9, с. 21].

В реализации перераспределительной функции бюджета участвуют две стороны: с одной стороны, органы власти, которые должны выполнять ряд закрепленных за ними функций по предоставлению общественных благ и обеспечению экономического развития страны, с другой – хозяйствующие субъекты и население, которые, получая доходы, в силу действующего налогового законодательства формируют доходы бюджетов всех уровней бюджетной системы.

В табл. 4 наглядно представлен порядок перераспределения средств через бюджет – от субъектов, обладающих значительными жизненными ценностями, к неимущим субъектам-потребителям.

Таблица 4

Порядок перераспределения финансовых ресурсов через бюджет

| Имущие субъекты – источники денежных средств | Неимущие субъекты – потребители денежных средств |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Производители жизненных ценностей (наемные работники, предприниматели). 2. Владельцы движимого и недвижимого имущества. 3. Высокодоходные сферы экономики. 4. Высокодоходные территории страны. 5. Зарубежные состоятельные субъекты | <ol style="list-style-type: none"> 1. Органы власти (в первую очередь, управления, правопорядка, вооруженных сил). 2. Слабозащищенные категории населения. 3. Убыточные и малоприбыльные сферы экономики. 4. Мало доходные и убыточные территории. 5. Зарубежные нуждающиеся субъекты |

В целом можно выделить три направления бюджетного перераспределения: межотраслевое, межтерриториальное и между категориями населения³.

Контрольная функция бюджета предполагает создание условий для проведения контроля. Контрольная функция, подчеркивал Э. А. Вознесенский [10, с. 124], обуславливает возможность эффективного воздействия государства на все экономические процессы. При этом контроль и контрольная функция – не идентичные (хотя и взаимосвязанные) понятия: первое выражает одну из важных сторон деятельности финансовых органов, второе представляет собой присущее финансам свойство, создающее объективную основу для существующего контроля [8, с. 37].

Бюджет объективно через свои количественные характеристики отображает экономические процессы, происходящие в стране, тем самым «сигнализирует» о поступлении денежных средств в распоряжение государства и местного самоуправления от хозяйствующих субъектов и населения, о соответствии полученных ресурсов потребностям и т. п. При выявлении проблем, органы власти имеют возможность корректировать движение централизованных ресурсов с целью их решения.

Таким образом, контрольная функция бюджета не носит ни запретительного, ни ограничительного характера, она позволяет лишь контролировать степень и формы разумного косвенного воздействия государства на воспроизводственный процесс [11, с. 17–18].

Информационная функция бюджета имеет важнейшее значение для всех экономических агентов, поскольку определение направлений бюджетной политики, утверждение параметров бюджета, перечня межбюджетных трансфертов и бюджетополучателей определяет экономическое поведение территорий, хозяйствующих субъектов и населения.

Информационная функция имеет две составляющие. С одной стороны, экономические агенты и население получают информацию о состоянии бюджетной системы страны, о планируемых изменениях, например, налогового законодательства, о приоритетах бюджетного финансирования и т. п., что дает возможность корректировать свое экономическое и социальное поведение. В настоящее время большое внимание уделяется развитию подобных информационных ресурсов: Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет», Интернет-сайт «Бюджетный кодекс: методология, практика, новая редакция», «Бюджет для граждан», оценки уровня открытости бюджета и качества государственного и муниципального управления и т. д. С другой стороны, экономические агенты и граждане в некоторой степени могут участвовать в формировании и реализации бюджетной политики – через публичные слушания бюджетов, систему электронного документооборота государственного управления «Электронное правительство». С 2016 г. реализуется новое направление в развитии взаимодействия между органами власти и общественностью – инициативное бюджетирование⁴.

³ Подробнее см. п. 1.3 настоящего учебника.

⁴ Подробнее см. п. 6.2 настоящего учебника.

«Идеальный бюджет» – отвечающий требованиям информированных избирателей и ответственных лиц принимающих решения – должен строиться на следующих принципах [24, p. 144–168; 23, vol 1. p. 82–83, vol. 2 p. 968–974]: всеобъемлемость, исключительность, единство, периодичность, точность, ясность и открытость.

Требование всеобъемлемости состоит в наделении бюджета всей полнотой власти, касающейся правительственных доходов и расходов. Исключительность касается необходимости отделить фискальные вопросы от содержательных; бюджет должен быть финансовым и только финансовым документом, никоим образом не касаясь содержательной стороны деятельности. Единство подразумевает необходимость соотнесения между собой всех частей бюджета и определения того, какие расходы должны покрываться за счет тех или иных доходов. Требование периодичности реализуется за счет регулярной ревизии доходов и расходов, четкого соблюдения периодичности таких ревизий. Точность означает, что оценка потребностей и имеющихся ресурсов должна быть результатом обоснованных расчетов, а не благих пожеланий или политической конъюнктуры. Ясность требует безошибочного, четкого, понятного (но в то же время не упрощенного) определения того, кто и сколько будет платить и сколько будет потрачено. Составление бюджета должно быть открытым, т. е. учитывать потребности, проблемы, политические позиции избирателей, а также представляющих их интересы выборных лиц.

1.2. Признаки бюджета⁵

По мнению авторов, любой бюджет, субъектом которого является орган государственной власти или местного самоуправления, характеризуется следующей совокупностью признаков:

- экономический признак;
- организационный признак;
- нормативный признак;
- материальный признак;
- регулирующий признак.

Экономический признак бюджета проявляется, как и остальные признаки, в отношении федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов (бюджетов муниципальных образований).

В соответствии с экономическим признаком, через бюджет устанавливается взаимосвязь между субъектами реальной экономики, обеспечивающими создание новой стоимости (коммерческие и некоммерческие организации, индивидуальные предприниматели), субъектами, организующими движение денежных средств (банки, страховые компании, инвестиционные фонды, профессиональные участники рынка ценных бумаг и пр.), а также населением и властными ин-

⁵ См. также: [15, с. 22–29].

ститутами в рамках системы отношений по мобилизации финансовых ресурсов и их использованию в соответствии с задачами и функциями определенного уровня власти (управления).

Характер взаимосвязи субъектов реальной экономики и физических лиц с органами власти (управления) зависит от многих факторов, что позволяет ввести в теорию бюджета понятие «односторонние финансовые отношения» и «двусторонние финансовые отношения».

Односторонние финансовые отношения предприятий и физических лиц с бюджетом реализуются через восходящий финансовый поток, т. е. уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в определенный бюджет без какого-либо встречного движения финансовых ресурсов из бюджета. Также односторонние финансовые отношения проявляются через прямое влияние органов власти и управления на уровень располагаемых доходов отдельных категорий населения через осуществление разнообразных финансовых выплат (нисходящий финансовый поток) в отношении физических лиц, не являющихся плательщиками налогов и сборов по данным выплатам.

Двусторонние финансовые отношения, которые «замкнуты» на бюджете, проявляются в отношении конкретного субъекта в виде одновременно функционирующего восходящего финансового потока (уплата налогов, сборов) и нисходящего потока (получение финансовых ресурсов из бюджета). Для организаций такая совокупность отношений характерна в том случае, если, являясь плательщиком налогов, организация одновременно является поставщиком товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд (в этом случае она получает из бюджета средства в качестве оплаты за совершенные действия). Также организация может выступать одним из участников инвестиционного проекта, имеющего значение для субъекта Российской Федерации, а следовательно, получать бюджетные средства на реализацию данного проекта. Кроме того, из бюджета могут предоставляться средства во временное пользование за плату (бюджетные кредиты).

Отдельным вопросом следует рассматривать двусторонние финансовые отношения унитарных предприятий с органами власти (управления), выполняющими функции собственника. Унитарные предприятия, помимо уплаты налогов, перечисляют в бюджет часть прибыли от собственной деятельности, а также получают из бюджета определенные финансовые средства, в том числе на покрытие убытков от основной деятельности (с учетом требований законодательства и порядка, установленного в каждом конкретном случае).

В отношении физических лиц двусторонние отношения с органами власти (управления) через бюджет заключаются в сочетании процессов уплаты налогов (сборов) и получения финансовых выплат (например, заработной платы работникам учреждений, финансируемых из бюджета, возмещений ранее уплаченных налогов, выигрышей по государственным лотереям, премиальных и иных наградных выплат).

Бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии с экономическим признаком обеспечивает взаимосвязь между субъектами региональной экономи-

ки и населением региона, во-первых, через уплату последними в региональный бюджет налогов, сборов и иных обязательных платежей, которые в соответствии с законодательством являются доходами региона. Во-вторых, рассматриваемая взаимосвязь проявляется через совокупность элементов расходов регионального бюджета, направленных на финансирование выплат физическим лицам и предоставление финансовых ресурсов организациям, осуществляющим поставку товаров, оказание услуг, выполнение работ для нужд субъекта Российской Федерации, а также участвующим в реализации приоритетных для региона проектов. Конкретные направления и объемы поступлений в региональные бюджеты и выплаты из них определяются нормами налогового законодательства Российской Федерации и каждого региона, совокупностью расходных обязательств, включенных в реестр каждого субъекта Российской Федерации, а также среднесрочными и долгосрочными социально-экономическими приоритетами.

Через бюджет субъекта Российской Федерации обеспечивается функционирование как односторонних, так и двусторонних финансовых отношений.

Организационный признак бюджета позволяет исследовать внутреннюю организационную структуру бюджета и рассматривать данную категорию как производную от понятия «смета» и основную для понятия «роспись». Можно подчеркнуть, что бюджет организован как смета и проявляется через роспись.

Смета выступает как способ формирования бюджета, в соответствии с которым в бюджете должна быть суммирована вся совокупность доходов и расходов субъекта бюджета на определенном этапе развития. Объединение в доходной части бюджета совокупности источников финансовых ресурсов определенного органа власти (управления) позволяет рассчитать объем располагаемых доходов для выполнения установленных функций. Состав источников, учитываемый при формировании доходной части бюджета (пассивной части сметы как внутренней организационной структуры бюджета), определяется действующим законодательством страны и конкретного региона.

Рассматривая бюджет как систему, организованную по принципу сметы, также отметим, что расходная часть любого бюджета представляет собой соединенную совокупность затрат на выполнение задач и функций органов власти (управления) конкретной территории. По сути, представляя собой активную часть сметы как внутренней организационной структуры бюджета, расходы бюджета обусловлены его доходами, что подчеркивает присущее любой смете балансовое равенство между источниками доходов и направлениями их использования.

При дефицитном бюджете указанное балансовое соотношение обеспечивается за счет привлечения источников покрытия дефицита (займы, средства от эмиссии ценных бумаг и пр.). При базовом профицитном бюджете баланс достигается за счет отвлечения части доходов бюджета в резервный фонд либо за счет увеличения расходов бюджета на величину бюджетного излишка.

Как было ранее сказано, в рамках организационного признака бюджет следует трактовать как основу для формирования бюджетной росписи, через которую на практике организуется исполнение бюджета. При этом важно под-

черкнуть, что бюджет не следует понимать как роспись доходов и расходов [13, с. 9; 20, с. 15].

Бюджетная роспись представляет собой сформированный на основе утвержденного бюджета финансовый документ, в котором показатели бюджета разделены на определенные периоды финансового года, как правило, кварталы. Роспись используется для учета влияния временного фактора на показатели доходов и расходов, позволяя наиболее рационально распределить по времени расходы с учетом их сезонности, а также сезонности в поступлениях доходов.

Организационный признак бюджета на уровне бюджета субъекта Российской Федерации проявляется в объединении (соединении) показателей доходов как результата мобилизации располагаемых финансовых ресурсов региона и показателей расходов как стоимостной оценки затрат, связанных с выполнением задач и функций субъекта Российской Федерации. Бюджетная роспись составляется на основе утвержденного регионального бюджета органом, организующим исполнение бюджета, и используется в течение финансового года для прикладных процессов, связанных с исполнением бюджета.

Нормативный признак бюджета позволяет трактовать бюджет как императивный инструмент влияния на деятельность широкого круга субъектов и особый вид нормативно-правовых актов.

В контексте императивности бюджет следует рассматривать как основной финансовый план, имеющий силу закона (т. е. документ, имеющий императивный характер). Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов – в форме законов субъектов Российской Федерации, местные бюджеты – в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований [1, ст. 11].

Императивное влияние бюджета проявляется в том, что установленные в нем параметры доходов и расходов, а также прочие элементы (например, государственные/муниципальные программы, национальные проекты) являются обязательными для исполнения или использования в деятельности всеми субъектами, к которым они имеют отношение.

Во-первых, в бюджете (в данном случае речь идет о государственном (центральном) бюджете) закрепляются показатели – индикаторы экономического характера, которые являются обязательными для всех субъектов экономических отношений, а также иных структур, осуществляющих финансовое планирование. Конкретно, в законе о государственном (центральном) бюджете содержатся плановые показатели инфляции, а также курса национальной валюты по отношению к иностранной валюте. Эти показатели используются в качестве обязательных для составления широкого спектра финансовых планов, в том числе бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, государственных/муниципальных программ, иных плановых документов по финансированию всех основных сфер и отраслей как

на уровне государства, так и на уровне регионов и муниципальных образований. Также перечисленные показатели являются обязательным минимальным ориентиром для хозяйствующих субъектов и влияют на их ценовую политику, инвестиционную деятельность и пр.

Во-вторых, императивность бюджета касается субъектов – органов исполнительной и законодательной власти, органов местного самоуправления, высших должностных лиц, а также учреждений социальной сферы, институтов и учреждений, связанных с обеспечением обороноспособности и безопасности государства, судебных функций и т. п. Влияние бюджета на деятельность перечисленных субъектов заключается в том, что финансовые ресурсы бюджета непосредственно распределяются в зависимости от первоначально направленных заявок и окончательно утвержденных планов (смет) каждого субъекта и создают основу для нормальной работы всех перечисленных структур. Для каждого учреждения, организации, института показатели финансирования, заложенные в бюджет, являются обязательными и не подлежащими изменению в одностороннем порядке по инициативе какого-либо получателя. Кроме того, в бюджете закрепляются целевые направления расходов, что ограничивает спектр статей, на которые соответствующий субъект может использовать бюджетные средства. Нормативный признак бюджета проявляется в этом случае также в том, что плановые объемы финансирования устанавливаются на основе нормативов оплаты труда и иных ограничений, которые выступают в качестве финансового императива.

В-третьих, нормативный признак бюджета проявляется в системе отношений вышестоящего и нижестоящих уровней власти и управления. Заложенные в расходы бюджета вышестоящего уровня объемы межбюджетных трансфертов нижестоящим бюджетам являются для последних безусловным финансовым императивом и подлежат включению в доходную часть бюджета субъекта – получателя трансфертов без каких-либо изменений. Следует также отметить, что планирование такого вида трансфертов, как дотации, ведется исключительно субъектами вышестоящего уровня на основе располагаемой системы показателей, т. е. влияние нижестоящих субъектов на результат исключено. Это подчеркивает проявление нормативной (императивной) природы бюджета.

В-четвертых, нормативный признак бюджета проявляется через ограничение финансовых ресурсов, которые направляются на решение важных для определенной территории вопросов через целевые (государственные/муниципальные) программы. Собственно программа может быть разработана при исходном приоритете поставленной цели, задач над возможностью их финансового обеспечения. Однако при составлении проекта бюджета (или на стадии финансовой экспертизы программы) будет, безусловно, проведена оценка соответствия заявленной суммы на реализацию мероприятий программы с возможностями бюджета. Таким образом, возможно, произойдет сокращение финансовых показателей по программе либо (при наличии возможности) – их увеличение. Окончательные объемы финансирования по каждой программе включаются в бюджет и не могут быть изменены в одностороннем порядке.

Как особый вид нормативно-правовых актов бюджет (с точки зрения законодательства Российской Федерации) представляет собой либо закон (если речь идет о федеральном бюджете или бюджете субъекта Федерации), либо решение представительного органа местного самоуправления (для бюджета муниципального образования). Таким образом, устанавливается верховенство бюджета над подзаконными актами (для федерального и региональных бюджетов) и различными документами местного значения (для местного бюджета). В соответствии с порядком осуществления бюджетного процесса, закон (решение) о бюджете проходят процедуры рассмотрения, утверждения и опубликования; только после опубликования закон (решение) о бюджете считаются вступившими в силу.

В соответствии с нормативным признаком, региональный бюджет представляет собой финансовый план региона, параметры которого являются обязательными для широкого круга субъектов, а также закон субъекта Российской Федерации, который проходит установленные процедуры рассмотрения, утверждения и опубликования. Региональный бюджет ограничивает плановые объемы финансирования структур законодательной и исполнительной власти, учреждений и организаций социальной сферы, государственных программ региона и проч., а также устанавливает предельные показатели межбюджетных трансфертов для местных бюджетов (за исключением той части трансфертов, которая должна поступить в муниципальные бюджеты из федерального бюджета через бюджет субъекта Российской Федерации). Нарушение закона о бюджете субъекта Российской Федерации влечет за собой определенные правовые последствия.

Материальный признак бюджета предполагает, что любой бюджет представляет собой совокупность финансовых ресурсов, мобилизуемых за счет платежей юридических и физических лиц и используемых для финансового обеспечения выполнения задач и функций органов власти (управления).

На начальной стадии функционирования бюджетов каждый бюджет фактически представлял собой казну, т. е. совокупность материальных носителей стоимости (первоначально – товарных ценностей, затем золотых и серебряных монет). Собственно, и происхождение слова «бюджет» исследователями соотносится с исторической практикой Казначейства Великобритании.

На современном этапе развития финансовых отношений физическая материально-вещественная сторона бюджета отсутствует и бюджет функционирует как счет, на который зачисляются доходы и с которого списываются расходы. Однако в связи с тем, что денежная масса в обращении в рамках любой национальной экономической системы должна быть равна товарной массе (в упрощенном виде – закон денежного обращения) в бюджете фактически обособляется часть созданной в экономике стоимости (созданной в материальном, товарном виде). Поэтому содержание материального признака бюджета не утратило своей актуальности.

Доля стоимости, созданной в экономике, изымаемая в бюджеты всех уровней, определяется типом организации экономических отношений. Так, в государстве с планово-административной экономикой доля ВВП (для субъекта Российской Федерации – валового регионального продукта (ВРП)), поступаю-

щая в бюджетную систему, значительно выше, чем в государстве с экономикой рыночного типа.

В первом случае (плановая экономика) за счет бюджетной системы обеспечивается существенная государственная поддержка организаций, низкая стоимость или бесплатность большинства социальных благ и услуг населению. Для субъектов экономической деятельности это означает изъятие большей доли созданной стоимости в виде налогов и иных обязательных платежей (например, отчислений от прибыли). Во втором случае (рыночная экономика) значительно более широкий перечень социальных благ и услуг является платным для его получателей (например, образование), спектр форм государственной поддержки организаций менее разнообразен, а объемы менее значительны; при этом налоговая система построена так, что в бюджеты изымается существенно меньшая часть созданной в экономике стоимости.

В бюджете субъекта Российской Федерации концентрируется ВРП, которая формируется за счет налогов и иных обязательных платежей субъектов экономической деятельности и населения. Таким образом, в региональном бюджете обособляется часть реальной стоимости, созданной в экономике региона, что соответствует природе материального признака бюджета.

Особенностью региональных бюджетов в контексте материального признака является то, что доля изъятия ВРП зависит не столько от субъектов Российской Федерации, сколько от построения общегосударственного налогового законодательства. Если наибольшее количество налогов из всей совокупности установленных в стране являются государственными (федеральными) налогами, то их распределение между бюджетами зависит от решения органов государственной власти; следовательно, за региональными бюджетами может быть закреплена минимальная доля по таким налогам, либо закрепление может отсутствовать. В этом случае большая часть ВРП, изымаемая за счет налогов, будет поступать не в региональный бюджет конкретного субъекта, а в центральный бюджет. Возникает несоответствие между местом (территорией) создания стоимости и фондом денежных средств органа власти, в котором обособляется за счет налогов и иных обязательных платежей часть этой стоимости.

Также объем мобилизуемых в региональном бюджете средств (как и в любом бюджете бюджетной системы) зависит от уровня развития региональной экономики и состояния внешней среды по отношению к субъекту Российской Федерации. При устойчивом стабильном состоянии экономики и (или) поступательном экономическом росте даже при постоянных налоговых ставках объем доходов в бюджете будет увеличиваться. Наоборот, в ситуации экономического спада, стагнации национальной и региональной экономики в региональном бюджете сумма финансовых поступлений будет уменьшаться (в связи с сокращением величины ВВП и ВРП).

Регулирующий признак бюджета является одной из самых важных характеристик данной категории. Его значение наиболее активно проявляется в современных условиях глобальной экономической и финансовой нестабильности.

Регулирующий признак предполагает, что посредством изменения различных предусмотренных в бюджете параметров конкретный орган государственной власти или местного самоуправления может регулировать состояние приоритетных отраслей национальной, региональной или муниципальной экономики, сегментов социальной сферы в интересах государства (региона, муниципального образования), уровень жизни населения территории и т. д.

Бюджетное регулирование является ключевым направлением деятельности органов власти (управления) в современных условиях. В частности, ввиду сложности и противоречивости экономических процессов в рыночной экономике не представляется возможным обеспечивать саморегулирование состояния отраслей экономики за счет усилий субъектов хозяйственной деятельности. Необходимо, используя возможности бюджетов, создавать предпосылки для устойчивой работы субъектов экономической деятельности, реагировать на возможные кризисные ситуации, обеспечивать перспективное развитие. В отношении социальных процессов влияние органов власти (управления) является безусловным, финансовые ресурсы бюджетов составляют основу для реализации мероприятий, обеспечивающих стабильное функционирование социальной сферы.

Вид бюджета, за счет которого обеспечивается комплекс мероприятий бюджетного регулирования, соответствует органу власти (управления), относящемуся к соответствующему уровню (федеральный, региональный, муниципальный), и территории, на которую данный орган власти распространяет свои усилия. Бюджетное регулирование общегосударственных экономических и социальных процессов осуществляется за счет средств федерального бюджета, процессов, протекающих в субъекте Федерации – за счет средств регионального бюджета, в муниципальном образовании – за счет средств местного бюджета.

С учетом и на основе предложенной совокупности признаков бюджета (экономического, организационного, нормативного, материального и регулирующего) и особенностей их проявления на уровне бюджетов субъектов Российской Федерации может быть обеспечено комплексное формирование региональной бюджетной политики и максимально эффективное использование возможностей бюджетов для достижения региональных целей социально-экономического развития.

1.3. Бюджетное перераспределение⁶

Под *бюджетным перераспределением* предлагается понимать использование сконцентрированных в бюджете финансовых ресурсов (доходов) в соответствии с установленными функциями, потребностями субъекта бюджета – конкретного органа государственной власти или местного самоуправления. В отличие от процесса первичного распределения созданной стоимости, бюджетное перераспределение представляет собой второй этап распределения, на котором присутствует императивное влияние органов власти (управления), что выража-

⁶ См. также: [14, с. 12–19].

ется в установлении направлений перераспределения, объемов перераспределяемых средств, вероятных результатов и пр.

Авторами предлагается выделять три вида бюджетного перераспределения:

- межотраслевое;
- межтерриториальное;
- между категориями населения.

Рассмотрим каждый из видов более подробно в теоретическом плане и с точки зрения специфики реализации на уровне субъекта Российской Федерации (регионального бюджета).

В качестве объекта *межотраслевого перераспределения* выступают отрасли в широком смысле: как отрасли производственной сферы (реальной экономики), так и отрасли социальной сферы, а также сегменты (отрасли) государственного механизма. В зависимости от объекта перераспределения (направления использования бюджетных средств) предлагается подразделять межотраслевое перераспределение на четыре группы.

1. В качестве объекта перераспределения выступают *приоритетные отрасли экономики*, которые в стабильной экономической ситуации являются устойчивыми в финансовом плане и составляют основу реального сектора экономики государства и (или) региона. Основной целью бюджетного перераспределения в рамках этой группы является косвенное влияние на результаты экономической деятельности организаций, предотвращение возникновения кризисных процессов для сохранения лидирующих позиций государства (региона) в определенной области и роста поступлений налогов от данных организаций в бюджеты различных уровней. При этом органами государственной власти страны или региона не ставится задача полного контроля за деятельностью предприятий и покрытия возникающих в условиях стабильной экономической ситуации убытков.

Формирование перечня приоритетных отраслей и перечня ведущих предприятий в субъекте Российской Федерации осуществляется на основе объективных показателей состояния региональной экономики с учетом исторически сложившейся отраслевой специализации. Достаточно часто организации приоритетных для региона отраслей являются градообразующими предприятиями, а собственно экономика региона – монопрофильной. В этом случае подтекст межотраслевого перераспределения будет заключаться в создании финансовых предпосылок для повышения эффективности работы организации и ее сохранения в условиях вероятной внешней экономической нестабильности; защите доходов регионального бюджета от потерь в ситуации снижения показателей финансовых результатов работы организаций. Кроме того, перераспределение финансовых средств в пользу градообразующих предприятий позволяет добиваться диверсификации экономики региона.

2. Объектом бюджетного межотраслевого перераспределения выступают *объективно необходимые отрасли экономики (в том числе сфера услуг)*, деятельность которых изначально является убыточной вследствие государственного ре-

гулирования цен на продукцию (услуги) и высокого уровня базовых затрат. Цель бюджетного перераспределения в данном случае заключается в выравнивании экономических условий деятельности организаций для сохранения необходимого уровня производства (услуг) гражданам в условиях низкой рентабельности или убыточности отрасли (производства), отсутствия необходимых возможностей для полного самофинансирования.

Очевидно, что в определенной отрасли и (или) в конкретной организации могут пересекаться характеристики как первой, так и второй группы. Так, крупное градообразующее предприятие, связанное с приоритетным направлением экономики региона, может быть убыточным вследствие применения механизма регулирования цен (например, установления предельного уровня). В этом случае будут актуальными цели бюджетного перераспределения, приведенные выше для отраслей (организаций) как первой, так и второй группы.

Как и в отношении отраслей (организаций) первой группы, на уровне субъекта Российской Федерации проявляются специфические региональные предпосылки формирования перечня организаций (отраслей) с низким уровнем финансовых результатов и высоким уровнем общественной полезности (необходимости). В отличие от первой группы, бюджетное перераспределение в рамках общественно необходимых, но убыточных отраслей (организаций) требует отвлечения ресурсов регионального бюджета практически на постоянной основе, что повышает уровень требований к качеству производимых товаров (оказываемых услуг), достоверности финансовой отчетности и прозрачности деятельности получателей бюджетных средств.

3. Объектом межотраслевого бюджетного перераспределения являются *отрасли социальной сферы* (образование, здравоохранение, культура, физкультура и спорт, социальное обеспечение). Являясь обязательным институциональным элементом любого государства в целом и каждой отдельной территории, учреждения социальной сферы в процессе деятельности оказывают населению различные услуги социального характера, однако, как правило, объективно не имеют возможности самостоятельно обеспечить покрытие необходимых расходов.

Таким образом, целью межотраслевого перераспределения в отношении отраслей (организаций) данной группы является обеспечение установленного уровня услуг в соответствующих отраслях социальной сферы. Это позволяет гарантировать стабильное качество жизни населения, доверие к органам государственной власти, перспективное развитие на длительный период времени.

Бюджетное перераспределение как инструмент бюджетного регулирования социальной сферы в каждом субъекте Российской Федерации является важным элементом государственной политики.

4. Объектом межотраслевого бюджетного перераспределения являются *структуры (институты), относящиеся к различным элементам государственного механизма, обеспечивающие выполнение базовых функций государства*, таких как управление, охрана границ, обеспечение внутренней безопасности, разрешение споров.

Целью бюджетного перераспределения является финансовое обеспечение фундаментальных (базовых) функций любого государства. В данном случае вопрос прямой экономической отдачи от перераспределения средств указанным выше структурам (институтам) не должен превалировать над необходимостью качественного и своевременного выполнения установленных функций. Очевидно, что содержание вооруженных сил, правоохранительных органов, судебных институтов, финансовое обеспечение деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов власти (управления) требует постоянных значительных вливаний из бюджетов.

Для бюджета субъекта Российской Федерации, в связи с безусловной монополией государства в вопросах содержания и развития вооруженных сил и правоохранительных органов, в данной группе межотраслевого перераспределения особое значение имеют расходы на содержание органов власти и судебных институтов (отнесенных к институтам регионального уровня). Объем расходов определяется на основе утвержденной численности государственных служащих, установленных окладов и иных выплат. Важной задачей является контроль за объемами средств, распределяемых на обеспечение административных (управленческих) функций.

Выступая в качестве неотъемлемого элемента государственной и региональной политики в любом территориально протяженном государстве, *межтерриториальное перераспределение* характеризуется значительным разнообразием целей и объектов приложения бюджетных средств.

Предлагается выделять три группы территорий – объектов межтерриториального перераспределения (под территориями понимаются публично-правовые образования: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования). Российская Федерация обеспечивает межтерриториальное перераспределение на уровне субъектов Российской Федерации, а субъекты Российской Федерации – на уровне муниципальных образований в пределах своего региона. Инструментами перераспределения выступают межбюджетные трансферты: дотации, субвенции, субсидии.

1. Объектом межтерриториального перераспределения являются *территории, обладающие низким уровнем бюджетной обеспеченности* (или, в зависимости от применяемых методик оценки, низким уровнем собственных доходов), недостаточным для финансового обеспечения установленных территориальных полномочий. Целью межтерриториального перераспределения в этом случае является выравнивание уровня бюджетной обеспеченности территорий (или обеспечение роста объемов собственных доходов бюджетов).

Инструментом бюджетного перераспределения в данной группе выступают дотации как вид финансовых трансфертов, не имеющий определенной цели и абстрактно направляемый в бюджет той или иной территории при соблюдении установленных требований и критериев, закрепленных на общегосударственном и (или) региональном уровне.

2. В качестве объекта межтерриториального перераспределения выступают *территории, органы власти (управления) которых обеспечивают реализацию полномочий органов власти (управления) вышестоящего уровня.*

По сути, финансовые средства, направляемые в территориальные бюджеты при указанном условии, не оказывают влияния на способность органов власти территорий выполнять собственные задачи, функции, отвечать за реализацию возложенных на них полномочий. Получение трансфертов в рамках данной группы межтерриториального перераспределения гарантирует исполнение важных государственных функций (полномочий) на всех территориях страны. Расчет объемов трансфертов основан в этой ситуации на объективных параметрах, определяющих внутреннее содержание того или иного полномочия (функции). Инструментом бюджетного перераспределения являются субвенции.

3. Объектом межтерриториального перераспределения являются *территории, участвующие в реализации совместных программ и проектов нескольких уровней власти (управления) на основе софинансирования.*

Заинтересованность органов власти (управления) вышестоящего уровня в софинансировании тех или иных социальных, экономических, инфраструктурных и иных проектов (программ) возникает:

– в связи с установлением общегосударственных приоритетов и их отражением в социально-экономической политике регионов и муниципальных образований;

– в связи с особой значимостью специфических (точечных) потребностей отдельных территорий и готовностью вышестоящего уровня власти оказать содействие в их удовлетворении.

Взаимодействие органов власти (управления) различных уровней в процессе разработки и реализации совместных программ и проектов содействует консолидации интересов государства и территорий. В качестве инструмента перераспределения в данном случае используются целевые субсидии.

Финансовые выплаты (трансферты) населению в любом государстве характеризуются различными основаниями (причинами) предоставления, стоимостными параметрами, длительностью назначения и т. п. Выступая в качестве инструмента *перераспределения средств между категориями населения*, трансферты населению содействуют достижению социальной стабильности в государстве, а также реализации комплекса частных целей, которые различаются в зависимости от конкретной группы процессов перераспределения. По мнению авторов, в системе отношений бюджетного перераспределения между категориями населения представляется необходимым выделить четыре основные группы.

1. Объектом бюджетного перераспределения являются *категории граждан, занимающих должности государственной (муниципальной) службы либо работающие в учреждениях и организациях, финансируемых из бюджетов.* Указанные субъекты получают из определенного бюджета средства в качестве вознаграждения за труд, составляющие (по определению) основной источник их доходов – а именно заработную плату (и прочие выплаты аналогичного характера).

В отличие от остальных групп бюджетного перераспределения между категориями населения в рассматриваемой группе условием предоставления финансовых трансфертов гражданам является их вовлечение в трудовые отношения с органами власти, управления, учреждениями и организациями, финансируемыми из бюджетов. Поэтому величина соответствующих вознаграждений строго нормирована установленными размерами должностных окладов, надбавок, премий и порядком их начисления.

Субъекты Российской Федерации могут устанавливать размеры должностных окладов и т. п. с учетом финансовых возможностей регионального бюджета, но при этом следует принимать во внимание финансовый статус региона – является ли он получателем трансфертов из федерального бюджета. В случае, если регион является дотационным и тем более высокодотационным, он не имеет права устанавливать размеры вознаграждений государственным служащим, которые бы поставили их в более выгодное положение по отношению к государственным служащим федерального уровня.

2. В качестве объекта перераспределения бюджетных средств выступают *категории граждан с объективно низким уровнем доходов*. Получателями финансовых выплат в рамках данной группы являются те жители страны, которые в силу объективных факторов лишены возможности самостоятельно обеспечить определенный (как правило, минимальный или средний) уровень доходов – инвалиды, пенсионеры, дети-сироты и т. п. По отношению к перечисленным категориям граждан применяются такие характеристики, как «социально незащищенные слои», «малообеспеченные граждане».

Целью перераспределения в отношении указанных категорий граждан является обеспечение установленного стандартного (минимального или среднего) уровня располагаемых доходов для формирования возможности приобрести (получать) необходимые для жизни товары, работы, услуги. Уровень, по сравнению с которым ведется расчет размеров выплат, может быть установлен при помощи таких показателей, как минимальная заработная плата, прожиточный минимум, стоимость минимальной потребительской корзины.

Финансовые средства в данном случае могут носить целевой характер и предоставляться на расходы, необходимые для нормальной жизнедеятельности любого человека (например, жилищно-коммунальные расходы). Кроме того, во всех странах основной формой трансфертов населению являются регулярные нецелевые выплаты в виде пособий, пенсий, стипендий и пр.

В условиях экономической нестабильности, в периоды кризисов необходимость в государственной поддержке населения объективно возрастает, что связано со снижением реального уровня доходов населения вследствие инфляции, с ростом безработицы, с увеличением доли в структуре населения регионов так называемых «маргинальных» групп населения (утративших связь со своим прежним социальным статусом).

3. В качестве объекта перераспределения бюджетных средств выступают *категории граждан, имеющих определенный официально присвоенный статус, под-*

тверждающий заслуги перед государством или отдельными территориями. Совокупность официальных статусов закрепляется нормативно-правовыми актами органов власти (управления) различных уровней. Это, в частности, герои СССР и Российской Федерации, ветераны труда, почетные доноры, заслуженные деятели искусства и науки, почетные граждане городов, многодетные матери и пр.

Целью бюджетного перераспределения в данном случае является обеспечение исполнения государственных (региональных, муниципальных) обязательств (гарантий), закрепленных в соответствующих нормативно-правовых актах и подтверждающих официальное признание значимости той или иной категории граждан. При этом причинами возникновения такого рода обязательств, как правило, является продолжительность деятельности гражданина в определенной области, обусловившая возникновение значительных заслуг перед государством (регионом, муниципальным образованием) в различных сферах.

При осуществлении финансовых выплат в пользу таких категорий граждан не принимается во внимание уровень их доходов; основой для включения в состав получателей бюджетных средств являются заслуги перед государством (регионом, муниципальным образованием). Размер выплаты устанавливается, в том числе, в зависимости от степени значимости заслуг определенной категории граждан.

4. В качестве объекта перераспределения бюджетных средств выступают *категории граждан, которые достигли важных для страны (или ее территорий) результатов* в различных сферах и областях.

Целью бюджетного перераспределения является финансовое стимулирование достигнутого результата для повышения его общественной значимости и создания предпосылок для расширения численности граждан, потенциально способных к повторению или превышению достижения. Отличительной особенностью отношений в рассматриваемой группе (по сравнению с предыдущей группой) является разовое поощрение достигнутого результата без обязательного присвоения получателю выплат официального статуса (который, как было сказано ранее, подтверждает длительную работу в той или иной области). Конкретный перечень сфер и отраслей, в которых выполнение определенного показателя (завершение работы, завоевание награды) будет материально поощряться за счет бюджетных средств, устанавливается на уровне государства, регионов и муниципальных образований исходя из общегосударственных или территориальных приоритетов.

Получателями выплат из бюджетов в рамках рассматриваемой группы являются победители спортивных соревнований, ученые, сделавшие крупные открытия, граждане, проявившие отвагу и героизм при чрезвычайном происшествии, выпускники общеобразовательных школ – обладатели золотых и серебряных медалей, студенты, обучающиеся на «отлично» и проч. Финансовые средства, направляемые на поощрение признаваемых государством результатов, являются важным элементом социальной политики государства и инструментом формирования важных для страны и ее территорий общественных ценностей, приоритетов.

Финансовые средства могут предоставляться гражданам:

– одновременно или разово;

- в течение всей жизни с определенной периодичностью;
- в течение ограниченного периода времени, когда физическое лицо обладает совокупностью условий, дающих право на получение средств из бюджетов (например, в течение периода, когда уровень доходов конкретного лица был ниже, допустим, прожиточного минимума).

Также в практике функционирования бюджетной системы имеются примеры, когда средства, предназначенные для граждан, имеющих соответствующий статус, уровень доходов или достигших определенного результата, перечисляются не самим физическим лицам, а поступают на предприятия, в организации или учреждения для последующего безвозмездного оказания гражданам определенных категорий тех или иных услуг. Кроме того, как уже упоминалось, средства из бюджетов могут иметь целевое назначение и, в частности, перечисляться на специальные счета граждан в банках, средства с которых могут быть использованы исключительно на установленный перечень видов расходов.

Бюджетное перераспределение ресурсов бюджетов субъектов Российской Федерации между категориями населения (жителями соответствующих территорий) дополняет мероприятия социальной политики государства в целом. При наличии возможностей в каждом конкретном субъекте Российской Федерации может быть расширен перечень категорий – получателей выплат из регионального бюджета по сравнению с другими регионами России. Важность этого направления перераспределения подтверждается значительной долей расходов на трансферты населению в структуре расходов региональных бюджетов.

Бюджетное перераспределение приобретает особую значимость на современном этапе в связи с увеличением роли государства и территорий в обеспечении стабильного развития экономики страны и регионов, роста уровня и качества жизни населения в периоды глобальной экономической нестабильности. Направления и объемы перераспределения должны формироваться на основе стратегических документов национального и регионального уровней, быть относительно устойчивыми и обеспечивать достижение приоритетов социально-экономического развития.

1.4. Роль бюджета в регулировании социально-экономических отношений

Роль бюджета в российском государстве существенно изменилась с переходом от командно-административной экономики к рыночной. В условиях плана и директив, тотальной государственной собственности, закрытости границ бюджет был единственным финансовым механизмом для перераспределения ресурсов. В результате и все хозяйствующие субъекты, и все граждане страны, и все территории находились в зависимости от бюджета. При этом главенствующую роль играл центральный бюджет – именно через него проходили огромные финансовые потоки, сформированные за счет изъятия средств у од-

них предприятий и территорий (это не составляло труда, т. к. все объекты производства находились в государственной собственности) и передачи их другим участникам; прямой зависимости уровня развития территорий от объемов производства не наблюдалось. Это приводило к отсутствию заинтересованности в результатах производства у одних хозяйствующих субъектов и развитию иждивенчества у других. У территориальных органов власти отсутствовали самостоятельные источники доходов, т. к. ресурсы распределялись из центра, зачастую на основе субъективизма.

Внедрение рыночных отношений, в первую очередь, привело к тому, что объемы государственной собственности существенно сократились, и государству пришлось совершенствовать систему «законного изъятия» части доходов хозяйствующих субъектов. При этом постоянно приходится балансировать между потребностями государства в ресурсах на финансирование своих функций и возможностями хозяйствующих субъектов обеспечить поступление этих ресурсов. Рыночная конкуренция распространилась не только на деятельность экономических субъектов, но и территорий – субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. И государству пришлось наделить всех собственными источниками доходов для обеспечения формирования самостоятельных бюджетов.

Почему же в ходе перехода к рынку государственный бюджет не самоликвидировался, ведь его доходы существенно сократились, а расходы остались? Необходимость существования и сохранения государственного бюджета можно объяснить теорией общественных благ:

– во-первых, существуют такие экономические блага, которые необходимы всем гражданам страны в одинаковом объеме – национальная оборона и обеспечение правопорядка. При этом каждый отдельно взятый гражданин или даже хозяйствующий субъект не способен профинансировать столь дорогостоящие расходы. Государству же за счет эффекта от экономии на масштабах выгоднее реализовывать подобные затраты;

– во-вторых, существуют такие блага, которые граждане привыкли получать бесплатно: образование, здравоохранение – и в момент перехода к рыночным отношениям не были готовы оплачивать их. Государство, если не обеспечит доступность этих услуг, потеряет в доходах за счет снижения ценности человеческого капитала;

– в-третьих, в силу объективных причин (возраст, болезни, наступление инвалидности, рождение и воспитание детей и т. д.) в разные периоды жизни гражданин оказывается без источника доходов (или его доходы существенно сокращаются), и государство, опять же для сохранения человеческого капитала и обеспечения воспроизводства рабочей силы, вынуждено брать на себя обязательства по обеспечению этих граждан общественными благами.

В научной литературе можно найти и другие объяснения необходимости вмешательства государства в экономику. Например, макроэкономическая теория объясняет это, с одной стороны, так называемыми *провалами рынка*, т. е. невозможностью обеспечить эффективное развитие всех секторов экономики только рыночными

инструментами, а с другой – *неравенством*, т. е. несправедливостью и социальной неэффективностью чисто «рыночного» распределения доходов [8, с. 19].

Таким образом, несомненно, что переход от административно-командной экономики к рыночной обусловил пересмотр роли бюджета.

Значимость бюджета в перераспределении созданного общественного продукта обуславливается объективными и субъективными факторами [18, с. 276].

Объективные факторы:

а) уровень развития производительных сил. Чем выше этот уровень, чем больший объем ВВП создается, тем больше наполняемость доходной части бюджета, тем проще государству обеспечить исполнение своих обязательств. В таких условиях, как правило, вмешательство государства в экономические процессы с помощью инструментов бюджетной политики уменьшается – сокращаются расходы на финансирование субъектов экономики, т. к. они обладают более высоким уровнем самостоятельности; может быть снижена налоговая нагрузка. Как результат, через систему бюджетов перераспределяется меньшая доля ВВП;

б) экономические особенности национального хозяйства. Объем перераспределяемого ВВП в командно-административной экономике выше, чем в рыночной. То есть роль бюджета, уровень вмешательства государства в экономику определяется преобладанием в стране той или иной формы собственности. Так же влияют внешнеторговый баланс, уровень концентрации производства, специализация национального производства и т. д.;

в) социальные предпосылки: численность населения и его половозрастная структура, уровень реальных денежных доходов населения, распределение рабочей силы по территориям, структура занятости и т. д.

Субъективные факторы:

а) форма политического режима. При тоталитарном режиме государственный бюджет является единственным источником ресурсов для удовлетворения потребностей как для населения, так и для хозяйствующих субъектов. В рыночной экономике бюджетные инструменты охватывают ограниченный круг личных, общественных и корпоративных интересов;

б) особенности реализуемой государственной политики. Это наиболее сложно прогнозируемый фактор. Даже в демократическом государстве, несмотря на обеспечение участия граждан в реализации бюджетного процесса через бюджетные слушания, инициативное бюджетирование и иные формы взаимодействия населения с органами власти (управления), бюджет любого уровня утверждается относительно небольшой группой граждан. При номинальном характере демократии существует опасность, что бюджет будет учитывать интересы только этой группы граждан и приближенных к ним лиц.

Как итог, можно выделить два основных направления реализации роли бюджета в социально-экономическом развитии:

1) обеспечение экономического развития: через бюджет осуществляется перераспределение созданного общественного продукта между отраслями экономики и видами экономической деятельности, группами населения, территориями;

2) решение социальных проблем и обеспечение развития человеческого капитала: за счет бюджетного финансирования обеспечивается реализация социальных прав граждан, определенных Конституцией государства.

Вопросы для самопроверки

1. Бюджет – исходя из его исторической трактовки – можно рассматривать как...
 - а) фонд;
 - б) источник;
 - в) кошелек, мешок;
 - г) резерв.

2. Посредством государственного бюджета устанавливаются отношения граждан и предприятий...
 - а) с органами местного самоуправления;
 - б) с государством;
 - в) с международными организациями;
 - г) с хозяйствующими субъектами.

3. Местный бюджет – это денежный фонд...
 - а) органов местного самоуправления;
 - б) местных представительных органов;
 - в) местных администраций;
 - г) главы муниципального образования.

4. Физическое лицо, работающее на предприятии и получающее субсидию от государства, участвует (посредством бюджета)...
 - а) в односторонних отношениях с государством;
 - б) в двусторонних отношениях с государством;
 - в) в прямых и косвенных отношениях с государством;
 - г) в косвенных отношениях с государством.

5. Восходящий денежный поток от населения и организаций в бюджеты формируется за счет...
 - а) дефицита;
 - б) резерва;
 - в) аренды;
 - г) налогов.

6. Для большинства организаций, не связанных с реализацией проектов, финансируемых за счет бюджетов, характерен такой вид отношений с государством, как...
 - а) односторонние, нисходящий поток;
 - б) односторонние, восходящий поток;
 - в) двусторонние, восходящий поток;
 - г) двусторонние, нисходящий поток.

7. В двусторонних отношениях с государством будет находиться студент, обучающийся за счет федерального бюджета, если при этом...
 - а) студенту больше 25 лет;
 - б) студент официально не работает;

- в) студент официально работает (по договору);
- г) студент обучается заочно.

8. В соответствии с организационным признаком бюджета доходы и расходы в бюджете...

- а) проиллюстрированы;
- б) описаны;
- в) скрыты;
- г) объединены (соединены).

9. Неверное утверждение, что «бюджет – это смета» можно встретить...

- а) в Бюджетном кодексе Российской Федерации;
- б) в интервью Министра финансов Российской Федерации;
- в) в статье в журнале «Бюджет»;
- г) в бытовой речи.

10. Какое утверждение верно?

- а) бюджетная роспись составляется на основе бюджета;
- б) бюджет составляется на основе бюджетной росписи;
- в) бюджетная роспись не составляется;
- г) нет верного ответа.

11. Нормативный признак бюджета связан с понятием...

- а) открытость;
- б) эффективность;
- в) сбалансированность;
- г) императивность.

12. Бюджет с точки зрения видов нормативно-правовых актов

- а) всегда закон;
- б) всегда решение;
- в) может быть и законом, и решением;
- г) всегда кодекс.

13. Юридически бюджет является законом (так как утверждается законом), если речь идет...

- а) о федеральном бюджете;
- б) о бюджете субъекта Российской Федерации;
- в) о местном бюджете;
- г) о федеральном бюджете и бюджете субъекта Российской Федерации.

14. Юридически бюджет НЕ является законом (так как НЕ утверждается законом), если речь идет...

- а) о федеральном бюджете;
- б) о бюджете субъекта Российской Федерации;
- в) о местном бюджете;
- г) о федеральном бюджете и бюджете субъекта Российской Федерации.

15. Параметры, заложенные в бюджете, являются обязательными для...

- а) органов государственной власти;
- б) органов местного самоуправления;
- в) населения, субъектов бизнеса;
- г) всех, чья деятельность связана с данным бюджетом.

16. Нормативный признак бюджета в практике реализации связан с применением...
- а) мер ответственности;
 - б) мер стимулирования;
 - в) мер налогообложения;
 - г) мер эффективности.
17. Исторически с позиции материального признака бюджет представлял собой...
- а) совокупность материальных ценностей;
 - б) совокупность монет;
 - в) совокупность трофеев, полученных в битвах;
 - г) совокупность нематериальных ценностей.
18. Современный бюджет – это...
- а) кошелек;
 - б) траст;
 - в) поток;
 - г) счет.
19. На современном этапе отношения физических и юридических лиц с бюджетом носят...
- а) только денежный характер;
 - б) только товарный характер;
 - в) только налоговый характер;
 - г) только целевой характер.
20. Доля стоимости, созданной в экономике, которая концентрируется в бюджете, выше...
- а) в государстве с рыночной экономикой;
 - б) в государстве с преобладанием малого бизнеса;
 - в) в государстве с плановой экономикой;
 - г) в государстве с преобладанием крупного бизнеса.
21. При помощи регулирующего признака бюджет может оказывать влияние на...
- а) экономику;
 - б) социальную сферу;
 - в) демографию;
 - г) все ответы являются верными.
22. Регулирование национальной экономики через бюджет осуществляется...
- а) только через доходы бюджета;
 - б) только через расходы бюджета;
 - в) через доходы и через расходы бюджета;
 - г) через дефицит бюджета.
23. При помощи мер бюджетного регулирования должен обеспечиваться...
- а) рост инфляции;
 - б) рост налогов;
 - в) рост миграции;
 - г) рост продолжительности жизни населения.

24. Благодаря бюджетному регулированию деятельность субъектов экономики должна становиться...

- а) более рискованной;
- б) более устойчивой;
- в) более системной;
- г) более убыточной.

25. Объектами межотраслевого перераспределения могут выступать...

- а) приоритетные отрасли экономики;
- б) убыточные организации;
- в) отрасли социальной сферы;
- г) все ответы являются верными.

26. Для слабых в экономическом плане территорий страны в качестве инструмента межтерриториального перераспределения выступают...

- а) субсидии;
- б) субвенции;
- в) дотации;
- г) налоги.

27. Для дополнительного финансирования проектов, имеющих значение для нескольких уровней власти, используется такой инструмент межтерриториального перераспределения как...

- а) субсидии;
- б) субвенции;
- в) дотации;
- г) налоги.

28. Бюджетное перераспределение между категориями населения НЕ означает...

- а) финансирование государственной/муниципальной службы;
- б) поддержку социально незащищенных категорий граждан;
- в) признание заслуг граждан перед государством;
- г) выплаты населению без каких-либо установленных оснований.

29. Типичными получателями средств из бюджетов являются...

- а) банкир, спортсмен, бизнес-тренер;
- б) военнослужащий, студент, врач, педагог;
- в) диктор, художник, олигарх, оперный певец;
- г) водитель, мигрант, путешественник, игрок.

30. Перераспределение между категориями населения связано с такой государственной политикой, как...

- а) инновационная;
- б) инновационная;
- в) стабилизационная;
- г) социальная.

Список библиографических ссылок к главе 1

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 06.07.2019 г.). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

2. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР: Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
3. Акперов И. Г., Коноплева И. А., Головач С. П. Казначейская система исполнения бюджета Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. проф. И. Г. Акперова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : КНОРУС, 2009. 640 с.
4. Александров И. М. Бюджетная система Российской Федерации : учебник. М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2006. 486 с.
5. Бойтуш О. А., Истомина Н. А. Бюджетная система Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. А. Ю. Казака. Федеральное агентство по образованию, Урал. гос. экон. ун-т. Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2009. 95 с.
6. Брайчева. Т. В. Государственные финансы. СПб. : Питер, 2001. 279 с.
7. Бюджетная система России : учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / под ред. Г. Б. Поляка. 3-е изд., перераб и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2011. 703 с.
8. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / О. В. Врублевская [и др.]; [под ред. О. В. Врублевской, М. В. Романовского]. – 3-е изд., испр. и перераб. М. : Юрайт-Издат, 2003. 838 с.
9. Бюджетная система Российской Федерации : учебник для вузов / под ред. О. Врублевской, М. Романовского. 4-е изд. СПб. : Питер, 2008. 576 с.
10. Вознесенский Э. А. Финансы как стоимостная категория. М. : Финансы и статистика, 1985. 157 с.
11. Годин А. М., Горегляд В. П., Подпорина И. В. Бюджетная система Российской Федерации: учебник. 4-е изд., испр. и доп. М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2007. 568 с.
12. Государственные и территориальные финансы / под ред. Л. И. Сергеева. Калининград : Янтарный сказ, 2000. 367 с.
13. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1. М. : Рус. яз., 1989. 699 с.
14. Истомина Н. А. О бюджетном перераспределении и его роли в социально-экономическом развитии регионов // Финансы и кредит. 2013. № 11 (539). С. 12–19.
15. Истомина Н. А. Признаки бюджета: содержание и особенности проявления на уровне бюджетов субъектов Федерации // Финансы и кредит. 2013. № 14 (542). С. 22–29.
16. Нешитой А. С. Бюджетная система Российской Федерации : учебник. 4-е изд., испр. и доп. М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2006. 308 с.
17. Основы теории финансов / под ред. Л. А. Дробозиной. М. : Банки и биржи : ЮНИТИ, 1995. 256 с.
18. Теория финансов : учеб. пособие [под ред. Н. Е. Заяц, М. К. Фисенко]. Минск : Высш. шк., 1998. 368 с.
19. Толковый словарь современных бюджетных терминов / Нац. фонд подгот. кадров (НФПК); Мак Отт, В. В. Ильин [и др.]. – М. : НФПК : Димитрэйд График Групп, 1999. 222 с.
20. Финансы. Денежное обращение. Кредит / под ред. Л. А. Дробозиной. М. : Финансы, Юнити, 1997. 479 с.
21. Финансы и кредит / под ред. А. Ю. Казака. Екатеринбург : ПИПП, 1994. 264 с.
22. Шеховцев Г. Л. Бюджет социалистического государства: на примере бюджета СССР. М. : Финансы и статистика, 1983. 167 с.
23. Shirras G. F. The Science of Public Finance. Macmillan & Co., Ltd. : London, 1936.
24. Stourm R. The Budget / transl. by Thaddeus Plazinski. Appleton & Company : New York, 1917.

Глава 2

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Эволюция бюджетной системы России

Каждое государство имеет свою организацию бюджетного устройства, которая определяется типом государственного устройства и спецификой административно-территориального деления. Бюджетная система федеративного государства отличается от бюджетной системы государства унитарного типа.

Изучение исторического опыта является важным и необходимым, так как наиболее типичные ошибки и проблемы, характерные для бюджетной системы России на разных этапах развития, в том или ином виде проявляются и в современных условиях.

В ранние периоды исторического развития России единого централизованного государства не существовало. На территории нашей страны вплоть до XV–XVI в. находилось множество различных удельных княжеств.

Первым источником поступлений в княжескую казну на Руси была дань, которую собирал князь с подвластных земель. Дань имела натуральную форму и собиралась в виде скота, мехов, меда, воска, продовольствия. Кроме того, в пользу князя собирались пошрины и штрафы: судебные – виры, дорожные – мыт, пошрина с брака – выводная куница. По мере укрепления власти князя устанавливались места сбора дани и ответственные за ее сбор лица, а сама дань принимала форму подати. С XIII в. начинает складываться система посошного обложения. Единицей обложения становится соха, дым, двор, тягло. В период татаро-монгольского ига в пользу ордынских ханов собирался налог «ордынский выход». В XV в. с образованием Русского централизованного государства посошная подать стала собираться в пользу Московского князя. Какие-либо росписи доходов и расходов, которые могли бы дать основание говорить о существовании бюджета, в этот период отсутствовали. Не существовало и целостной финансовой системы.

Для формирования финансовой системы государства была необходима единая стабильная денежная система. Создание ее началось с реформы Е. Глинской 1534 г. [6, с. 59], которая унифицировала разрозненные денежные системы княжеств и ввела в обращение серебряный рубль.

Основные доходы государство получало в этот период за счет следующих источников:

- посошное обложение;
- платежи на содержание местных органов власти.

В XV в. в России начинает складываться двухзвенная бюджетная система унитарного государства, состоящая из великокняжеской казны и местных бюджетов, которые соответственно формировались за счет княжеских (т. е. государственных) налогов и местных сборов.

Местные налоги были введены в Русском государстве также в XV в. для содержания царских наместников и волостителей, выполнения ими возложенных на них административных и судебных функций, для решения местных хозяйственных задач с местного населения собирались денежные и натуральные сборы: конское пятно (за клеймение), тамга (за продажу товара), весчее (за взвешивание), гостиное (за пользование торговым помещением), померное (за измерение) и др.

В 1551 г. Иван IV провел земскую реформу. В этом же году Стоглавый собор утвердил «Уставную земскую грамоту». В стране было введено земское самоуправление. Власть царских наместников была упразднена. Вместо них на местах стали земские старосты, которые руководили земскими избами, творившими суды и собиравшими налоги. Налог «посошный окуп», заменивший взимаемые с населения наместничьи сборы, начал поступать в государеву казну, из которой стали выделять средства на содержание земских изб и финансирование местных мероприятий.

В XVI в. сбором налогов стали ведать созданные территориальные органы – чети: Владимирская, Галицкая, Костромская, Новгородская, Устюжская. С увеличением государственного аппарата, продолжением ведения войн росла потребность в денежных поступлениях. Вводились новые налоги, в частности на содержание стрельцов (стрелецкая подать). Население было обязано не только платить налоги, но и нести другие повинности (строительство и ремонт дорог и мостов, поставка подвод, прием на постой представителей власти). С городского населения, кроме того, взимались оброки с лавок, кузниц, мастерских, мельниц и др. С народов Поволжья, Урала, Сибири собирался ясак, главным образом, мехами. Помимо прямых налогов существовали косвенные, которые стали поступать в казну с введением в середине XVI в. винных откупов.

В этот период усилилось стремление государства упорядочить государственные финансы. В частности, доходы и расходы различных учреждений государства (армии, приказов) стал учитывать специальный орган – Приказ счетных дел. Он же проверял приходно-расходные книги земств, которые можно считать первыми документальными записями о государственных доходах и расходах.

В конце XVII в. в России впервые возникает идея составления государственного бюджета. В 1645 г. была составлена смета государственных доходов и расходов по всем приказам с предположением на будущий год. Но это не был в полном смысле слова бюджет, а скорее сумма доходов и расходов всех приказов (тем не менее, ряд ученых склонен считать этот документ первым бюджетом на Руси) [6, с. 59]. В городах составлялись городовые сметы доходов и расходов. Эта система действовала до петровских реформ. С этого времени начинается новый этап в эволюции бюджетной системы нашей страны, особенностью которого является становление и развитие практики документального оформления движения государственных финансовых потоков.

Согласно смете 1634 г., основную часть доходов государства составляли прямые налоги с населения. Налоговая реформа 1678–1679 гг. вместо стрелецкой по-

дати и других сборов вводит подворный налог. Общая сумма налога назначалась правительством, а крестьянские общины и посады раскладывали ее между собой по дворам.

Особенностью развития финансов России в рассматриваемый период было отсутствие в течение длительного времени единого органа, ведавшего всеми доходами и расходами государства. Так, в XVII в. существовало около 40 приказов, имевших свои доходы и расходы.

Развитие товарно-денежных отношений в XVIII в., рост мануфактурного производства, перевод налоговой системы, в основном, на денежную основу явились объективной основой для реформ Петра I, в том числе в финансовой сфере. Первоочередными задачами государства являлись поддержка зарождающейся промышленности и ведение военных действий. Основная проблема заключалась в поиске дополнительных финансовых ресурсов.

После проведения переписи населения в 1722 г. подворный налог заменяется подушной податью, [5, с. 361] которая взималась с лиц мужского пола (кроме дворянства, духовенства и чиновничества). Подушная подать была одним из главных источников доходов государственного бюджета. Ставка налога на 1 душу рассчитывалась так, чтобы обеспечить необходимые расходы государства (в основном, на содержание армии). Расширился перечень товаров, которые относились к государственным монополиям [5, с. 300] активно использовались манипуляции с мелкими монетами.

Помимо налогов, население облагалось тяжелыми натуральными повинностями (например, рекрутская) и выполняло ряд тяжелых работ в пользу государства. Расходы же последнего носили, в основном, непроизводительный характер: военные затраты составляли 80–85 % суммарных расходов бюджета [6, с. 77].

В первой половине XVIII в. государственные расходы росли настолько быстрыми темпами, что постоянно требовали новых источников доходов. Непроизводительный характер расходов, использование для их финансирования манипуляций с монетами, наряду с прочими факторами, ухудшали состояние бюджетной сферы.

Спецификой составления государственных смет этого периода стало разделение бюджета на обыкновенный и чрезвычайный. К последнему относились, в основном, расходы на военные цели, которые покрывались за счет эмиссии бумажных ассигнаций. В 1804 г. их было выпущено на 260,5 млн. руб., в 1810 г. – на 272 млн. руб. [5, с. 455].

Дальнейшее развитие финансовой системы России, в XIX в., носило противоречивый характер. В это время, также вследствие ведения войн, роста затрат на содержание двора резко возросли государственные расходы. Расходы в основном, направлялись на финансирование армии и флота: в 1801 г. на эти цели было потрачено 41,1 млн. руб., 1810 г. – 107,9 млн. руб., 1812 г. – 172 млн. руб., 1816 г. – 200,7 млн. руб. [5, с. 456] Большая часть этих расходов проходила по статьям чрезвычайного бюджета, следовательно, не было возможности их контролировать.

Также особенностью бюджетной системы России являлся постоянный рост государственного долга, который в 1825 г. достиг величины 1 миллиард 345 миллионов рублей [5, с. 456].

Менялся и аппарат управления государственным и местными бюджетами. В 1802 г. в России было создано Министерство финансов – единый орган, который должен был осуществлять государственную финансовую политику и разрабатывать необходимое финансовое законодательство. Идея такого органа была выдвинута и разработана еще в XVIII в. С. Е. Десницким, который считал нерациональной систему управления финансами, состоявшую из целого ряда учреждений. Например, территориальными органами Министерства финансов были на губернском уровне казенные палаты, на уездном – казначейства.

Казначейства принимали и хранили средства, поступающие в казну в виде налогов, выдавали денежные средства на финансирование мероприятий, осуществляемых на местах. С 1817 г. они ведали казенными магазинами, торговавшими алкогольной продукцией, контролировали винокуренные заводы. Казенные палаты раскладывали на население налоги, вели учет поступления налогов и расходов. В свою очередь за деятельностью казенных палат и казначейств наблюдали губернаторы.

Реформы 60-х гг. XIX в. внесли некоторые изменения в налоговую систему. В 1863 г. подушная подать с мещан заменяется налогом с недвижимого имущества. В 1865 г. вводится промысловый налог, т. е. сбор с документов на право заниматься торговлей и промыслами. В 1861 г. вместо винных откупов вводится акциз на производство спиртных напитков. В 1875 г. вместо подушной подати с крестьян введен поземельный налог. Он взимался с земли крестьян и дворян. Основную сумму (свыше 75 %) этого налога вносили крестьяне. Важным источником бюджетных доходов были косвенные налоги, получаемые в основном от акциза и винной монополии, введенной в 1894 г.

В 1864 г. вышло «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», в соответствии с которым в России были созданы органы местного самоуправления – земства. Представительным (распорядительным) органом земств были земские и уездные собрания. Членами этих органов были гласные (депутаты), избираемые по трем куриям (уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских общин). Гласные собирались раз в год на сессию, на которой рассматривались хозяйственные и финансовые вопросы деятельности земств, утверждались сметы доходов и расходов земств и отчет о деятельности исполнительных органов земств. Исполнительным органом земств были губернские уездные управы, избираемые на три года. Председатели губернских управ утверждались министром внутренних дел, а уездных – губернаторами.

Земства ведали местными хозяйственными делами, местными дорогами, организацией школьного образования и медицинского обслуживания населения.

Финансовыми средствами для выполнения возложенных на земства функций были земские бюджеты, формировавшиеся за счет существовавших до этого и переданных земствам земских повинностей и сборов.

Земские повинности взимались независимо от уровня зажиточности плательщика и предназначались для финансирования целевых расходов, например, на содержание школ, больниц, пожарной охраны, полиции и др. Земские повинности устанавливались либо государством, либо губернскими и уездными земствами.

Другим источником земских бюджетов были земские сборы, которые взимались с земель и другого недвижимого имущества, с промысловых патентов, покупаемых за право заниматься каким-либо промыслом. Земские сборы составляли более 60 % доходов земских бюджетов.

Крупным источником доходов земских бюджетов (до 25 % общих доходов) были пособия из государственного бюджета.

Земские бюджеты включали обязательные и необязательные расходы. Обязательные расходы были приоритетны и предназначались для финансирования содержания органов местного управления, тюрем, мировых судей, дорожного хозяйства и др. К необязательным расходам относились расходы на здравоохранение, содержание школ и др.

В волостях были волостные бюджеты, формировавшиеся за счет так называемых мирских доходов, в том числе волостных и сельских сборов, доходов от принадлежащего сельским обществам имущества, от сдачи в аренду мирских земель и др. В сельских и волостных сметах доля обязательных расходов составляла 60–80 % [3, с. 23].

Городские бюджеты формировались за счет доходов от городских предприятий (боен, бань, водопроводов и др.), сдачи в аренду земельных участков, сборов с недвижимого имущества городских жителей, сборов с владельцев лошадей, конских экипажей и др.

Местные бюджеты не входили в состав государственного бюджета России. Таким образом, в России до революции действовала двухзвенная бюджетная система унитарного государства:

- 1) государственный бюджет;
- 2) бюджеты местного самоуправления: бюджеты губерний; земские бюджеты (в тех губерниях, где было введено положение о земствах); волостные бюджеты; городские бюджеты.

Значение местных бюджетов в бюджетной системе было невелико. Отсутствовала четкая система взаимоотношений между бюджетами различных уровней, действенный контроль за расходованием земских, городских, сельских финансовых ресурсов. Незначительной была самостоятельность органов местного самоуправления.

Начальный период после революции 1917 г. характеризуется формированием единой системы хозяйственного руководства в стране, утверждением ведомственного подхода при фактическом отходе от территориального.

В первые годы советской власти составление и исполнение бюджетов характеризовалось неточностью утверждаемых финансовых показателей, нехваткой доходов, а следовательно, значительными дефицитами. Бюджеты являлись приблизительными и не отражали реального состояния государственных

финансов. Правительство сталкивалось с огромным количеством нарушений в бюджетной сфере, вызванных отсутствием отвечающих новым требованиям правил и норм бюджетного планирования, разработка которых началась уже в первые годы советской власти. Основным источником доходов бюджетов являлась эмиссия денежных знаков, так как реальные денежные поступления практически отсутствовали.

Одновременно шло формирование бюджетной системы нового государства. Впервые расходы бюджетов союзных и автономных республик были выделены в составе государственного бюджета во второй половине 1919 г. Доходы этих бюджетов не выделялись, так как основной источник доходов – эмиссия – был централизован.

Разграничение доходов и расходов на общегосударственные и местные, а также обязательное составление смет местными бюджетами было закреплено в Конституции РСФСР 1918 г. [8, с. 135] Однако в связи с иностранной интервенцией и гражданской войной государство вынуждено было принимать чрезвычайные меры для концентрации материальных и финансовых ресурсов в своих руках. Было принято решение (июль 1920 г.) о включении доходов и расходов местных бюджетов в общегосударственный бюджет.

Бюджетная система СССР строилась на принципах единства и централизации. Принцип единства означал вхождение нижестоящих бюджетов в вышестоящие и формирование единого государственного бюджета страны. Централизм в бюджетной системе СССР и РСФСР означал проведение централизованной финансовой политики в вопросах составления, рассмотрения, утверждения, исполнения бюджетов и образование общегосударственного фонда денежных средств. В результате ущемлялись бюджетные права республик Союза, практически полностью отсутствовала бюджетная самостоятельность низовых органов государственной власти. До 1959 г. они даже не имели права самостоятельно распоряжаться доходами, дополнительно выявленными в ходе бюджетного процесса, и экономией в расходах, полученной в ходе исполнения своих бюджетов. В связи с централизованной системой перераспределения финансовых ресурсов доходы нижестоящих бюджетов в основном формировались за счет нормативных отчислений от регулирующих (союзных) доходов (налога с оборота, платежей из прибыли предприятий в бюджет и др.), а также дотаций. Это снижало заинтересованность региональных и местных органов власти в мобилизации дополнительных (собственных) источников доходов, в расширении налогооблагаемой базы, в экономном использовании бюджетных средств (так как экономия изымалась в вышестоящий бюджет, а на местах старались осваивать выделенные средства любыми путями, без высокой конечной отдачи).

Переход к новой экономической политике (НЭПу) в начале 20-х гг. способствовал оздоровлению общей финансовой ситуации в стране, укреплению и расширению роли местных бюджетов. Объединение общегосударственного и местных бюджетов было отменено постановлением ВЦИК от 10 октября 1921 г. Выделение местных бюджетов в отдельное звено имело для страны огромное

экономическое и политическое значение, что создавало финансовую базу для социально-экономического развития территорий, содействовало мобилизации и рациональному использованию местных ресурсов, стимулировало поиск дополнительных доходов, разгружало общегосударственный бюджет от незначительных по объему расходов.

В 1923 г. был утвержден уточненный состав доходов и расходов местных бюджетов и основные бюджетные права местных Советов. Произвольное перенесение расходов с вышестоящего бюджета на нижестоящий, как и местное налоготворчество, категорически запрещалось. Местные доходы состояли из поступлений от местных предприятий, имуществ и мероприятий; отчислений от государственных доходов; надбавок к государственным налогам и сборам; местных налогов и сборов по установленному единому для всех республик и регионов перечню. Для окончательного регулирования местных бюджетов был создан дотационный фонд в размере, ежегодно определяемом Совнаркомом СССР. В результате принятых мер местные бюджеты быстро росли – с 279,5 млн. руб. в 1922–1923 гг. до 549,3 млн. руб. в 1923–1924 гг., т. е. за один год в 2,3 раза. Удельный вес их в своде государственного и местных бюджетов поднялся с 17,2 до 23 % [4, с. 129].

Окончательно формирование бюджетной системы нашей страны было завершено с принятием Конституции 1924 г., закрепившей Договор об образовании СССР. Госбюджет СССР включал в себя союзный бюджет, государственные бюджеты РСФСР и других союзных республик. В состав бюджетов союзных республик входили республиканские бюджеты, бюджеты автономных республик, краев и областей, бюджеты городов республиканского подчинения. Бюджеты автономных республик объединяли республиканские и местные бюджеты. Бюджеты краев и областей включали краевые или областные бюджеты, бюджеты районов и бюджеты городов областного или краевого подчинения. Бюджеты районов состояли из районных бюджетов, бюджетов городов районного подчинения, сельских и поселковых бюджетов. В состав бюджетов городов входили городские бюджеты и бюджеты районов города. Такое структурное единство бюджетной системы СССР (насчитывавшее свыше 53 тысяч бюджетов) и РСФСР (около 30 тысяч бюджетов) было закреплено первоначально в Конституции РСФСР от 1918 г., а затем в Законах «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» (1959 г., ст. 2) и «О бюджетных правах РСФСР, АССР и местных депутатов трудящихся РСФСР» (1961 г., ст. 3).

С 1924–1925 гг. в доходах бюджетов уже не было бумажно-денежной эмиссии. Основными доходными источниками были поступления от общественного хозяйства и привлеченные средства населения, которые поступали через систему налогообложения и покупку займов. Основными статьями расходов бюджета были расходы на народное хозяйство и социально-культурные мероприятия.

Формирование бюджетной системы СССР завершилось в 1938 г., когда местные бюджеты и бюджет социального страхования были официально

включены в состав единого государственного бюджета [7, с. 131], последний занимал главное место и через него осуществлялись основные расходы бюджетной системы (рис. 2).



Рис. 2. Бюджетная система СССР

Развитие бюджетной системы СССР в период Великой Отечественной войны подчинялось жестким условиям военного времени. Основной статьей расходов являлись затраты на оборону, а в 1945–1950 гг. – на восстановление разрушенного хозяйства страны и ликвидацию последствий войны.

В 1953–1964 гг. была проведена реорганизация управления промышленностью и строительством на основе образования территориальных советов народного хозяйства (совнархозов – СНХ) экономических районов. Образование СНХ было мотивировано «ленинским принципом демократического централизма в хозяйственном строительстве», необходимостью перенесения на места центра тяжести оперативного управления промышленностью и строительством. В бюджетной системе это отразилось в снижении доли национального дохода, перераспределяемой через союзный бюджет, и в увеличении роли республиканских и местных бюджетов.

Однако уже с 1960 г. наблюдается тенденция постепенной трансформации децентрализованной территориальной системы управления народным хозяйством в централизованную многоуровневую систему отраслевых, функциональных и территориальных органов. Объяснением тому служит неудача административно-хозяйственных реорганизаций, низкая эффективность СНХ, что усилило

диспропорции в экономическом развитии страны и отдельных ее регионов. В результате произошел возврат к отраслевому принципу управления хозяйством.

Таким образом, в рамках сложившейся административной системы основные рычаги управления экономикой сосредоточивались в руках центральных отраслевых министерств и ведомств. В связи с этим происходило межотраслевое и межтерриториальное перераспределение огромных объемов финансовых ресурсов. Это приводило к значительному изъятию средств у одних предприятий, отраслей и регионов для передачи другим, что вызвало у последних иждивенчество и безответственность, а у первых безразличие к конечным результатам. Административно-командные методы управления не обеспечивали комплексного развития регионов. Социально-культурная, бытовая сфера, отрасли местного хозяйства испытывали огромные материальные и финансовые затруднения. Региональные и местные органы власти сами не могли решить эти проблемы, т. к. распределение ресурсов в лимитированной форме производилось из центра. Вышестоящие органы власти принимали решение по своевременному и полному исполнению всех этапов бюджетного процесса в строго регламентированных рамках. При этом основные источники доходов и направления использования средств определялись вышестоящими органами власти.

В этих условиях на фоне нарастания кризиса в экономике и финансах, снижения реального уровня жизни населения появились признаки регионализма. Региональные и местные власти были вынуждены попытаться решать вышеуказанные проблемы самостоятельно. Это вылилось в межрегиональные и внутрирегиональные хозрасчетные отношения, а в последующем – в рыночные. Был принят ряд законодательных актов, закрепляющих самостоятельность административно-территориальных образований Российской Федерации в правовой, финансово-хозяйственной сферах. Через свои бюджеты, которые также приобрели самостоятельный характер, регионы активно стали влиять на формирование производственной и социально-бытовой инфраструктуры, создавать благоприятную среду для инвестиционной и инновационной деятельности, решать экологические проблемы, управлять региональной экономикой и социальной сферой.

Основными источниками доходов бюджетной системы являлись платежи предприятий, в виде налога с оборота и отчисления от прибыли. Поступления от населения составляли в среднем 9 % от всех доходов.

Особенностью расходной части государственного бюджета был рост удельного веса затрат на народное хозяйство и относительная устойчивость расходов на социальные цели.

Хроническая дефицитность бюджетной системы, порожденная особенностями административной экономики, оказала огромное влияние на усиление бюджетных диспропорций в конце 80-х – начале 90-х гг. Это проявилось в снижении поступлений доходов, росте социальных расходов государства, нереалистичности принимаемых бюджетов.

Принципиальные изменения в бюджетной системе произошли в 1990–1991 гг., что было связано с распадом СССР, созданием независимого Российско-

го государства, началом перехода к рыночным отношениям и появлением многоукладной экономики, различных форм собственности, усилением самостоятельности регионов. Еще в 1990 г. до распада СССР были приняты нормативные акты, регулирующие бюджетно-налоговые отношения между различными уровнями управления. Были упразднены государственные бюджеты СССР, союзных и автономных республик, а также бюджеты краев, областей, округов, городов и районов. В результате этих преобразований в Российской Федерации образовалось около 30 тысяч самостоятельных бюджетов.

С принятием «Декларации о государственном суверенитете России» в 1991 г. начался новый этап в строительстве бюджетной системы Российской Федерации. В соответствии с законом «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. республиканский (федеральный) бюджет Российской Федерации, республиканские бюджеты республик в составе Российской Федерации, бюджеты национально-государственных и административно-территориальных образований, а также местные бюджеты стали формироваться на самостоятельной основе. Трехуровневая система бюджетного устройства Российской Федерации, основанная на обновленных принципах – самостоятельности, единства, реальности, полноты и гласности – получила дальнейшее законодательное оформление в Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. и в законе Российской Федерации «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов и представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» от 15 апреля 1993 г. Завершающим этапом законодательного оформления бюджетной системы Российской Федерации служат Бюджетный и Налоговый кодексы, принятые в период 1998–2000 гг.

Бюджетный кодекс определяет бюджетную систему как основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемую нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Бюджетная самостоятельность местных органов власти также закреплена федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. Для обеспечения самостоятельности и автономного функционирования бюджетов разных уровней им установлены собственные источники доходов и предоставлено право определять направления и их использования. Это означает, что доходы и расходы нижестоящих бюджетов не включаются, как при СССР, в бюджеты вышестоящих органов власти.

Несмотря на все коренные изменения в бюджетной сфере, большинство негативных моментов, характерных для бюджетной системы СССР сохранились и порождают сбои в управлении общегосударственными финансами.

На основе вышеизложенного следует отметить, что процесс формирования бюджетной системы Российской Федерации прошел довольно длинный и противоречивый путь, подчиняясь изменениям и требованиям общественно-политических и финансово-экономических задач, решаемых государством на каждом этапе своего становления.

2.2. Бюджетное устройство и структура бюджетной системы Российской Федерации

Основы бюджетного устройства определяются формой государственного устройства страны, действующими в ней основными законодательными актами, ролью бюджета в экономике и социальных процессах.

Конституция Российской Федерации определила государственное устройство страны как федерацию, заложив тем самым и основы бюджетного устройства.

Важным шагом в совершенствовании правовых основ бюджетного устройства и бюджетного процесса явилось принятие и введение в действие с 1 января 2001 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации. Это позволило в значительной мере упорядочить ряд позиций в межбюджетных отношениях, а также вопросы формирования, исполнения и контроля на всех стадиях бюджетного процесса.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит нормы, определяющие ряд общих положений в области бюджетов и бюджетного процесса на уровне местного самоуправления.

Конкретизация вопросов бюджетного устройства и организации бюджетного процесса регулируется соответствующими законами субъектов Российской Федерации. В различных субъектах Российской Федерации могут приниматься законы о бюджетном процессе, которые включают и вопросы межбюджетных отношений субъекта Российской Федерации и муниципальных образований.

Рядом республик, краев и областей приняты законодательные акты, устанавливающие нормы и нормативы бюджетной обеспеченности муниципальных образований по отраслям бюджетной сферы.

На уровне местного самоуправления принимаются представительными органами нормативно-правовые акты организации бюджетного процесса.

Бюджетная система Российской Федерации основана на принципах:

- 1) единства бюджетной системы Российской Федерации;
- 2) разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- 3) самостоятельности бюджетов;
- 4) равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- 5) полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;

- 6) сбалансированности бюджета;
- 7) эффективности использования бюджетных средств;
- 8) общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- 9) прозрачности (открытости);
- 10) достоверности бюджета;
- 11) адресности и целевого характера бюджетных средств;
- 12) подведомственности расходов бюджетов;
- 13) единства кассы.

Рассмотрим эти принципы более подробно.

Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации означает единство бюджетного законодательства Российской Федерации, принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации, бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и казенных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации означает закрепление доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, а также определение полномочий органов власти по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов, установлению и исполнению расходных обязательств.

Принцип самостоятельности бюджетов означает:

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;
- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из вышестоящих бюджетов);

– недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов и др.

Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов региональных и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с бюджетным законодательством.

Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов означает, что все доходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах.

Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников, финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, за исключением случаев, предусмотренных бюджетным законодательством.

Принцип прозрачности (открытости) означает:

– обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;

– обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией).

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

Принцип достоверности бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

Принцип подведомственности расходов бюджетов означает, что бюджетополучатели вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств.

Принцип единства кассы означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и местного самоуправления за пределами соответствующей территории, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации.

Важную роль в нынешних условиях играет принцип единства бюджетной системы, призванный сохранить целостность бюджетной системы, при наличии относительно самостоятельных бюджетов. Одним из инструментов, обеспечивающих этот принцип, является бюджетная классификация, которая обеспечивает сопоставимость и систематизацию доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов всех уровней при составлении, рассмотрении и исполнении бюджетов.

Бюджетная классификация Российской Федерации является группировкой доходов, расходов бюджетов и источников финансирования дефицитов этих бюджетов с присвоением объектам классификации соответствующих кодов.

Бюджетная классификация Российской Федерации включает:

- классификацию доходов бюджетов;
- классификацию расходов бюджетов;
- классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов;
- классификацию операций публично-правовых образований (классификация операций сектора государственного управления).

Компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в области бюджетных правоотношений определена Бюджетным кодексом. Отдельные вопросы, прежде всего распределение доходных источников

и средств на выравнивание бюджетной обеспеченности по уровням бюджетов прописываются в документах о бюджетах на очередной год.

Рассмотрим основные бюджетные полномочия публично-правовых образований.

Бюджетные полномочия Российской Федерации:

– обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации; (абзац введен Федеральным законом от 07.05.2013 № 104-ФЗ)

– стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

– установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений;

– определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;

– установление порядка составления и рассмотрения проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, утверждения и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, осуществления контроля за их исполнением, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, составления отчета об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;

– составление и рассмотрение проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, утверждение и исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, осуществление контроля за их исполнением, составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, составление отчета об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;

– установление порядка составления и представления в федеральные органы исполнительной власти сводов утвержденных бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и иной бюджетной отчетности;

– определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых образований;

- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств Российской Федерации, установление и исполнение расходных обязательств Российской Федерации;
- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из федерального бюджета;
- определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- определение порядка установления нормативов отчислений доходов от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных налогов, местных налогов и сборов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;
- установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;
- определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов;
- определение основ кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- осуществление кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;
- предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;
- определение общего порядка и принципов осуществления заимствований и предоставления гарантий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга;
- осуществление государственных заимствований Российской Федерации, предоставление государственных гарантий Российской Федерации, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом Российской Федерации и управление государственными активами Российской Федерации;
- установление основ бюджетной классификации Российской Федерации и общего порядка ее применения;
- установление, детализация кодов составных частей бюджетной классификации Российской Федерации, являющихся едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также кодов составных частей бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к федеральному бюджету и бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- установление единого порядка ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и казенных учреждений, включая отчеты о кассовом исполнении бюджетов;

– установление унифицированных форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и казенных учреждений, установление оснований и порядка временного осуществления органами государственной власти Российской Федерации (органами государственной власти субъектов Российской Федерации) отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления);

– временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

– установление оснований для привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;

– установление видов бюджетных нарушений и бюджетных мер принуждения, определение оснований и порядка применения бюджетных мер принуждения;

– установление порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

– иные бюджетные полномочия [1, ст. 7].

В полномочиях Российской Федерации по отношению к субъектам Российской Федерации необходимо отметить один принципиальный момент: субъектам Российской Федерации предоставляется свобода в формировании и исполнении бюджетов, однако, что касается заимствований, то это утверждается федеральным законодательством. Такое ограничение представляется оправданным, направленным на то, чтобы заимствования субъектов Российской Федерации не могли бы осуществляться без федерального контроля.

Компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования бюджетных правоотношений складывается из установления норм, относящихся непосредственно к бюджету субъекта Федерации и норм, регулирующих отношения бюджетов субъектов и муниципальных бюджетов и включает:

К бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации относятся:

– установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждения и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

– составление и рассмотрение проектов бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществление контроля за их исполнением, составление и утверждение отчетов об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных госу-

дарственных внебюджетных фондов, составление отчетов об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;

– установление порядка представления в исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти;

– установление и исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации;

– определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации;

– установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах в бюджеты субъектов Российской Федерации;

– установление нормативов отчислений доходов в бюджеты сельских поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджеты муниципальных районов, в случае, если законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями закреплены другие вопросы местного значения из числа вопросов местного значения городских поселений, решаемых муниципальным районом на территориях сельских поселений;

– определение законами субъектов Российской Федерации источников доходов бюджетов внутригородских районов, за исключением случаев, предусмотренных Бюджетным кодексом;

– установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации;

– предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации;

– установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

– осуществление государственных заимствований и предоставление государственных гарантий субъекта Российской Федерации, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом и государственными активами субъекта Российской Федерации;

– установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к бюджету субъекта Российской Федерации и бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов;

– временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления;

– в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации, установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

– иные бюджетные полномочия [1, ст. 8].

К бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, помимо вышеперечисленных бюджетных полномочий, относятся:

– определение законами указанных субъектов Российской Федерации источников доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. Установленные источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

– установление нормативов отчислений доходов в бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных налогов и (или) местных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя в соответствии с федеральным законодательством;

– определение объема и порядка предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований, в том числе определение порядка образования в составе бюджетов субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований и порядка распределения средств указанных фондов;

– определение перечня и порядка исполнения расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, вытекающих из полномочий по вопросам местного значения, определенных законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

– определение порядка ведения реестра расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя [1, ст. 8].

Компетенция органов местного самоуправления в области бюджетных правоотношений существенно уже, чем у других уровней власти, и различается в зависимости от типа муниципального образования.

К бюджетным полномочиям муниципальных образований всех типов относятся:

- установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

- составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

- установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

- определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

- осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и управление муниципальными активами;

- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к местному бюджету;

- в случае и порядке, предусмотренных настоящим Кодексом и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

- иные бюджетные полномочия.

К бюджетным полномочиям муниципальных районов, помимо полномочий, перечисленных выше, относятся:

- установление в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации нормативов отчислений доходов в бюджеты городских, сельских поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и (или) законами субъектов Российской Федерации в бюджеты муниципальных районов;

- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений, предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений;

- определение целей и порядка предоставления субсидий из бюджетов городских, сельских поселений в бюджеты муниципальных районов, представительный орган которых формируется в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации», на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

– составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

К бюджетным полномочиям городских округов с внутригородским делением, помимо перечисленных полномочий, относятся:

– установление в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации нормативов отчислений доходов в бюджеты внутригородских районов от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, законодательством Российской Федерации о налогах и сборах и (или) законами субъектов Российской Федерации в бюджеты городских округов с внутригородским делением;

– установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета городского округа с внутригородским делением бюджетам внутригородских районов, предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета городского округа с внутригородским делением бюджетам внутригородских районов;

– составление отчета об исполнении консолидированного бюджета городского округа с внутригородским делением.

Органы местного самоуправления городских, сельских поселений наряду с перечисленными полномочиями осуществляют также бюджетные полномочия по установлению порядка составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями, входящих в состав территории городского, сельского поселения [1, ст. 9].

2.3. Общая характеристика бюджетов различных уровней бюджетной системы

Бюджетная система Российской Федерации – это 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 [1, ст. 10].

Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов следующих уровней:

– федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

– бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

- местные бюджеты, в том числе:
 - бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;
 - бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов (рис. 3).

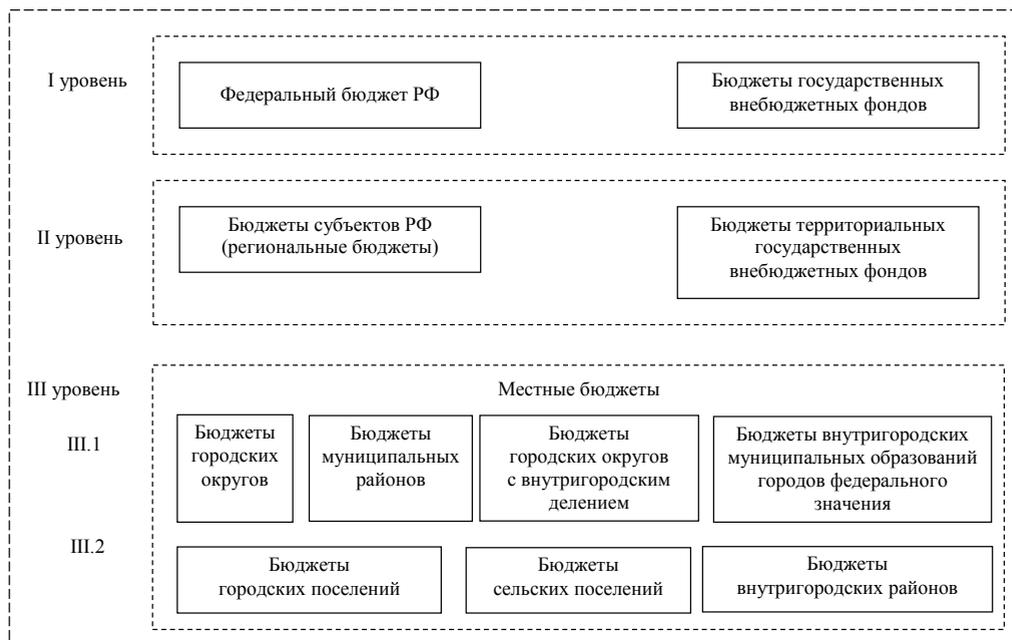


Рис. 3. Бюджетная система Российской Федерации⁷

В Бюджетном кодексе Российской Федерации определено, что одновременно с проектом бюджета составляется прогноз консолидированного бюджета соответствующей территории.

Федеральный бюджет и свод бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами и за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) образуют *консолидированный бюджет Российской Федерации*, рис. 4 [1, ст. 13].

Консолидированный бюджет образуется не только на уровне страны в целом, но и на уровне субъектов Российской Федерации и даже на уровне муниципальных образований.

⁷ См. также: [2, с. 18].

Рис. 4. Консолидированный бюджет Российской Федерации⁸

Так, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации:

– бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют *консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации* [1, ст. 14];

– бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют *консолидированный бюджет муниципального района* [1, ст. 15];

– бюджет городского округа с внутригородским делением и свод бюджетов внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют *консолидированный бюджет городского округа с внутригородским делением* [1, ст. 15].

Консолидированные бюджеты законодательными органами не утверждают и по сути являются статистическим сводом бюджетных показателей.

Показатели консолидированного бюджета используются в бюджетном планировании, прежде всего при рассмотрении вопросов регулирования межбюджетных отношений в плане выравнивания бюджетной обеспеченности.

Кроме того, показатели консолидированного бюджета используются при составлении сводного финансового баланса, прогноза социально-экономического развития федерации или региона, а также при расчетах показателей бюджетной обеспеченности населения, территории или государства в целом. Динамика по-

⁸ См. также: [2, с. 19].

казателей бюджетной обеспеченности является одним из индикаторов развития федерации или отдельных регионов.

Основные функции управления государством возложены на федеральный бюджет. Для выполнения данных функций, для обеспечения проведения государственной политики формируется федеральный бюджет.

Через федеральный бюджет осуществляется процесс распределения и перераспределения валового внутреннего продукта между отраслями экономики, регионами и социальными слоями общества.

На федеральный бюджет возложено финансирование общегосударственных органов и мероприятий, связанных с обеспечением обороны и безопасности, правоохранительной деятельности, развитие науки, подготовка высококвалифицированных кадров.

Средства федерального бюджета являются главным источником финансирования экономики, развития перспективных направлений в промышленном производстве, освоения новых технологий. Решение проблем экономики и социальной сферы посредством финансирования федеральных целевых программ также связано преимущественно с федеральными бюджетными средствами.

Федеральный бюджет – форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств Российской Федерации.

Расходные обязательства Российской Федерации включают в себя:

- обеспечение деятельности Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов;
- функционирование федеральной судебной системы;
- осуществление международной деятельности;
- национальную оборону и обеспечение безопасности государства;
- государственную поддержку железнодорожного, воздушного и морского транспорта;
- государственную поддержку атомной энергетики;
- ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;
- исследование космического пространства;
- содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности;
- формирование федеральной собственности;
- обслуживание и погашение государственного долга;
- пополнение государственных запасов драгоценных металлов, драгоценных камней, государственного материального резерва;
- федеральную инвестиционную программу;
- проведение федеральных выборов и федеральных референдумов;
- финансовую поддержку субъектов Российской Федерации и финансирование передаваемых государственных полномочий;
- официальный статистический учет.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации значительная часть государственных функций находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Данное положение порождает и совместные финансовые обязательства. Бюджетный кодекс Российской Федерации определил, что совместно за счет средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов Российской Федерации финансируются следующие расходы:

- государственная поддержка отраслей промышленности;
- обеспечение правоохранительной деятельности;
- научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы;
- обеспечение социальной защиты населения;
- обеспечение охраны окружающей природной среды;
- развитие рыночной инфраструктуры;
- обеспечение развития федеративных и национальных отношений;
- обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов;
- обеспечение деятельности средств массовой информации;
- финансовая помощь другим бюджетам.

В бюджетах субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения, в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», и расходных обязательств субъектов Российской Федерации, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета.

Каждый субъект Российской Федерации имеет собственный бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда.

Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) – форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего субъекта Российской Федерации.

Бюджеты субъектов Российской Федерации являются самостоятельными финансовыми институтами в республиках, краях и областях. Органы государственной власти субъектов самостоятельно, в соответствии с законодательством, определяют бюджетную политику, составляют, утверждают и исполняют региональные бюджеты.

Расходные обязательства совместно с Российской Федерацией описаны выше, а расходные обязательства субъектов Российской Федерации следующие:

- обеспечение функционирования органов государственной власти субъекта;
- обслуживание и погашение государственного долга субъекта;
- проведение выборов и референдумов субъекта Российской Федерации;
- обеспечение реализации региональных программ;

- формирование государственной собственности субъекта;
- содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в собственности субъекта;
- оказание помощи муниципальным бюджетам;
- компенсация расходов, возникших в результате принятых субъектом решений, приводящих к увеличению расходов или снижению доходов муниципальных образований.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (бюджет муниципального образования).

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) – форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования.

В местных бюджетах, в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации, отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения и расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций из бюджетов других уровней для осуществления отдельных государственных полномочий.

В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

Деятельность и функции органов местного самоуправления определены федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятого в 1995 г. В 2003 г. была принята его новая редакция.

Местные бюджеты являются самостоятельным финансовым институтом муниципального уровня, органы местного самоуправления, в соответствии с законодательством, формируют, утверждают и исполняют местные бюджеты.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетным кодексом Российской Федерации определены следующие вопросы местного значения:

- содержание органов местного самоуправления;
- формирование муниципальной собственности;
- содержание учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, других учреждений, находящихся в муниципальной собственности;
- организация, содержание и развитие муниципального жилищного хозяйства;
- муниципальное дорожное строительство;
- благоустройство и озеленение территорий;
- организация утилизации бытовых отходов;
- содержание мест захоронений;

- охрана окружающей природной среды на территории муниципального образования;
- реализация муниципальных программ;
- обслуживание и погашение муниципального долга;
- целевое дотирование населения;
- проведение муниципальных выборов и референдумов.

Тесты для самопроверки

1. Чем определяется количество уровней бюджетной системы?
 - а) административно-территориальным устройством государства;
 - б) размером территории государства;
 - в) структурой органов государственной власти;
 - г) объемом ВВП государства.

2. Особенностью бюджетной системы СССР являлась:
 - а) консолидация;
 - б) диверсификация;
 - в) централизация;
 - г) сегрегация.

3. В состав бюджетной системы СССР и в состав бюджетной системы РФ входили (входят):
 - а) союзный бюджет;
 - б) государственный бюджет;
 - в) бюджеты союзных республик;
 - г) местные бюджеты.

4. Бюджетная система Российской Федерации не включает...
 - а) специальные целевые фонды;
 - б) государственные внебюджетные фонды;
 - в) бюджеты городских поселений;
 - г) бюджеты городских округов.

5. Число звеньев (уровней) бюджетной системы в Российской Федерации...
 - а) два;
 - б) три;
 - в) пять;
 - г) шесть.

6. Федеральный бюджет РФ утверждается:
 - а) законом;
 - б) решением;
 - в) постановлением;
 - г) сметой

7. Местный бюджет утверждается:
 - а) законом;
 - б) решением;
 - в) постановлением;
 - г) сметой.

8. Бюджет г. Москвы является:

- а) местным бюджетом;
- б) консолидированным бюджетом;
- в) бюджетом субъекта Федерации;
- г) федеральным бюджетом.

9. Крупнейшим денежным фондом в структуре бюджетной системы Российской Федерации является...

- а) федеральный бюджет Российской Федерации;
- б) бюджет г. Москвы;
- в) консолидированный бюджет Российской Федерации;
- г) консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации.

10. В структуру бюджетной системы Российской Федерации не входят:

- а) государственные внебюджетные фонды;
- б) территориальные внебюджетные фонды;
- в) бюджеты автономных областей и округов.
- г) муниципальные внебюджетные фонды;

11. Какой из перечисленных бюджетов относится к региональным?

- а) бюджет г. Санкт-Петербурга;
- б) бюджет г. Владивостока;
- в) бюджет г. Саратова;
- г) бюджет г. Екатеринбурга.

12. Выделите правильное название одного из видов местных бюджетов в структуре бюджетной системы Российской Федерации...

- а) «бюджет сельского поселения»;
- б) «бюджет села»;
- в) «бюджет сельского муниципального образования»;
- г) «бюджет сельской администрации».

13. Какие денежные фонды не входят в состав третьего уровня бюджетной системы Российской Федерации?

- а) бюджеты городских поселений;
- б) бюджеты муниципальных районов;
- в) бюджеты субъектов Российской Федерации;
- г) бюджеты внутригородских муниципальных образований города Москвы.

14. В структуре бюджетной системы РФ больше всего:

- а) региональных бюджетов;
- б) местных бюджетов;
- в) консолидированных бюджетов субъектов Федерации;
- г) государственных бюджетов.

15. Примером бюджета муниципального образования является:

- а) бюджет города;
- б) бюджет города федерального значения;
- в) бюджет городской администрации;
- г) бюджет городского округа.

16. Синонимом понятия «бюджет муниципального образования» является понятие:
- а) городской бюджет;
 - б) местный бюджет;
 - в) муниципальный бюджет;
 - г) верны ответы Б и В.
17. Консолидированный бюджет Российской Федерации включает...
- а) федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации;
 - б) федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды;
 - в) федеральный бюджет и специальные государственные фонды.
 - г) федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации;
18. Консолидированный бюджет области включает...
- а) областной бюджет, бюджеты муниципальных образований на территории области;
 - б) бюджеты городских округов, муниципальных районов, сельских и городских поселений на территории области;
 - в) областной бюджет и бюджеты городских округов на территории области;
 - г) областной бюджет и бюджеты муниципальных районов на территории области.
19. Принцип единства бюджетной системы означает...
- а) единство субъектов, составляющих проекты бюджетов всех уровней;
 - б) единство конкретных дат и сроков осуществления бюджетного процесса;
 - в) единство бюджетного законодательства, форм бюджетной документации и отчетности;
 - г) единство параметров бюджетов всех уровней.
20. Только в отношении расходов бюджетов применяется принцип:
- а) сбалансированности бюджета;
 - б) прозрачности (открытости);
 - в) самостоятельности бюджетов;
 - г) эффективности.
21. В отношении доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов применяются принципы:
- а) эффективности и самостоятельности;
 - б) прозрачности (открытости) и эффективности;
 - в) разграничения и полноты отражения;
 - г) равенства бюджетных прав и общего (совокупного) покрытия.
22. Какое утверждение соответствует правильной организации процесса расходования бюджетных средств в соответствии с принципами бюджетной системы РФ:
- а) средства бюджета субъекта Федерации могут быть изъяты в доход федерального бюджета;
 - б) расходование средств федерального бюджета осуществляется без учета принципа адресности;
 - в) средства бюджета выделены конкретному получателю с указанием цели использования, но использованы неэффективно;
 - г) средства бюджета выделены конкретному получателю с указанием цели использования и использованы эффективно.

23. Принцип адресности НЕ связан с понятием:

- а) получатель;
- б) бюджетные ассигнования;
- в) дефицит бюджета;
- г) цель.

24. Термины «надежность» и «реалистичность» соответствуют такому принципу бюджетной системы, как:

- а) принцип общего (совокупного) покрытия расходов;
- б) принцип адресности и целевого характера бюджетных средств;
- в) принцип достоверности бюджета;
- г) принцип подведомственности расходов.

25. Принцип прозрачности (открытости) означает обязательную открытость информации о бюджетах:

- а) для зарубежных финансовых организаций
- б) для органов местного самоуправления;
- в) для общества и средств массовой информации;
- г) для органов государственной власти РФ.

26. Принцип самостоятельности, кроме прав органов государственной власти и органов местного самоуправления, предполагает наличие:

- а) информации;
- б) обязанностей;
- в) отчетности;
- г) бюджетных ассигнований.

27. Вопросы получения бюджетных средств регламентируются:

- а) только принципом подведомственности расходов бюджетов;
- б) только принципом адресности и целевого характера бюджетных средств;
- в) принципом подведомственности расходов бюджетов и принципом полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- г) принципом подведомственности расходов бюджетов и принципом адресности и целевого характера бюджетных средств;

28. Принцип эффективности использования бюджетных средств предполагает сравнение:

- а) объема затраченных бюджетных средств и достигнутых результатов;
- б) плановой величины дефицита бюджета и достигнутых результатов
- в) объема доходов бюджетов и объема расходов бюджетов;
- г) объема затраченных бюджетных средств и плановой величины дефицита бюджета.

29. Полномочиями в сфере бюджетного процесса обладают:

- а) только федеральные органы государственной власти;
- б) только органы государственной власти субъектов Федерации;
- в) только органы местного самоуправления;
- г) все вышеперечисленные органы власти и управления.

30. Какое утверждение верно:

- а) составление проекта местного бюджета осуществляется с учетом основ составления проектов бюджетов, определенных федеральными органами власти;

- б) составление проекта местного бюджета осуществляется с учетом основ составления проектов бюджетов, определенных органами власти субъектов Федерации;
- в) составление проекта местного бюджета осуществляется с учетом основ составления проектов бюджетов, определенных органами местного самоуправления;
- г) составление проекта местного бюджета осуществляется с учетом основ составления проектов бюджетов, определенных международными финансовыми организациями

Список библиографических ссылок к главе 2

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 06.07.2019 г.). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
2. Долганова Ю. С. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. пособие. Екатеринбург : Министерство образования и науки Рос. Федерации; Урал. гос. экон. ун-т; Изд-во УрГЭУ, 2016. 89 с.
3. Дьяченко В. П. Советские финансы в первой фазе развития социалистического государства (1917–1925 гг.). Ч. 1. М. : Госфиниздат, 1947. 676 с.
4. Дьяченко В. П. История финансов СССР (1917–1950 гг.). М. : Наука, 1978. 495 с.
5. Лященко П. И. История народного хозяйства СССР. Т. 1. М. : Государственное издательство политической литературы, 1950.
6. Тимошина Т. М. Экономическая история России. М. : Информационно-издательский дом «Флинь», 1998. 432 с.
7. Финансы и кредит в системе управления народным хозяйством / под ред. А. М. Волкова. М. : «Экономика», 1987.
8. 50 лет советских финансов / под ред. Г. П. Косаченко, В. П. Дьяченко. М. : Финансы, 1967.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

3.1. Внебюджетные фонды и их роль в экономике

В мировой практике одной из форм перераспределения национального дохода в пользу решения определенных социально-экономических и иных задач, стоящих перед государством, является внебюджетный фонд. Если заглянуть в историю, то внебюджетные фонды появились в виде специальных фондов и счетов до возникновения единого государственного бюджета. Как правило, операции по ним не регламентировались представительными органами власти и имели временный характер, поэтому правительство страны могло создавать фонды (счета) и управлять ими в оперативном режиме. Как результат, количество и перечень специальных фондов и счетов не были постоянными.

По мере развития государств и в связи с ростом количества государственных функций увеличивалось и количество внебюджетных фондов, что создавало определенные трудности в управлении ими (в одних наблюдался избыток средств, в других – недостаток), поэтому в конце XVII века на основе объединения наиболее крупных фондов был создан единый государственный бюджет.

Однако роль и значение внебюджетных фондов постоянно были высоки, поэтому во всех ведущих государствах мира (США, Великобритания, Япония, Франция и другие) они сохраняются и в отдельные периоды обеспечивают финансирование до 50 % государственных расходов [16, с. 11]. Таким образом, внебюджетные фонды не потеряли актуальности и во время функционирования единого государственного бюджета, решая вопросы по финансированию его непредвиденных расходов, кассовых разрывов и дефицита. В ряде стран данные внебюджетные фонды приобрели статус чрезвычайного бюджета.

В силу значимости решения определенных социально-экономических задач многие государства по прошествии почти двух веков вновь приняли решения уже параллельно с функционированием единого государственного бюджета формировать и внебюджетные фонды, имеющие целевое назначение финансирования не включаемых в бюджет некоторых общественных потребностей и комплексно расходующихся на основе оперативной самостоятельности фонда. Наибольшую популярность получили социальные (конец XIX – начало XX в.) и экономические (первая треть XX в.) внебюджетные фонды. Основным материальным источником формирования внебюджетных фондов во всех странах является часть национального дохода страны.

К середине XX в. внебюджетные фонды стали самостоятельными финансово-кредитными учреждениями некоммерческого характера. В большинстве случаев фонды имели статус юридического лица, созданного для удовлетворения некоторых потребностей государства. Фонды обладали своими доходными

источниками и расходными обязательствами. Таким образом, главная причина создания внебюджетных фондов как на стадии функционирования специальных фондов и счетов, так и на стадии функционирования параллельно с государственным бюджетом – это необходимость финансирования чрезвычайно важных для государства расходов с условием обеспечения их самостоятельными источниками доходов.

Стратегическое управление внебюджетными фондами осуществляют органы государственной власти путем определения правовой регламентации создания и функционирования внебюджетных фондов, в частности, определяют целевое назначение и задачи деятельности конкретного фонда, источники формирования его доходов и направления использования аккумулированных средств. Оперативное руководство и управление формированием и использованием средств внебюджетных фондов возложено на специально созданный аппарат соответствующих фондов, которые несут ответственность за выполнение функций, относящихся к компетенции тех или иных фондов.

Таким образом, функционирование внебюджетных фондов параллельно с государственным бюджетом обусловлено несколькими причинами [16, с. 11]:

а) необходимостью выделения специальных денежных ресурсов с целью их более эффективного и строго целевого использования;

б) необходимостью определения особых и одновременно устойчивых финансовых источников для удовлетворения специальных потребностей государства;

в) необходимостью изыскания дополнительных средств для удовлетворения общественных потребностей, которые не могут быть в полном объеме профинансированы из бюджета, но которые являются основой расширения сферы деятельности правительства в области военных расходов, научных исследований, социальных выплат населению и т. п.

Внебюджетным фондам присущи следующие признаки:

1) некоммерческий характер деятельности;

2) регулярность поступлений денежных средств, закрепленных за фондом;

3) финансирование одного или нескольких смежных (близких) направлений (потребностей);

4) относительная независимость от федерального, региональных и местных бюджетов:

а) наличие собственных источников доходов;

б) формирование доходов и покрытие дефицита фонда может осуществляться за счет средств бюджетов (межбюджетные трансферты);

в) невозможность изъятия средств фондов в бюджеты различных уровней;

г) строго целевое использование средств фонда;

5) собственные управленческие структуры (органы управления);

6) относительная автономность по отношению к собственнику (учредителю):

а) признание средств фонда собственностью учредителя;

б) закрепление за фондом имущества, переданного ему учредителем;

в) ограничение прав учредителей на имущество фонда;

г) полная имущественная ответственность фонда и разграничение ответственности фонда и его учредителей;

д) организация и осуществление контроля со стороны учредителя за целевым и эффективным использованием средств внебюджетного фонда.

В табл. 5 проведем сравнительную характеристику особенностей внебюджетных фондов и бюджетов.

Таблица 5

Отличительная характеристика внебюджетных фондов от бюджетов

| Признаки внебюджетного фонда | Внебюджетные фонды | Бюджетные фонды |
|---|--------------------|-----------------|
| Некоммерческий характер | + | + |
| Регулярность закрепленных поступлений денежных средств | + | + |
| Средства находятся в собственности государства | + | + |
| Строго целевое финансирование одного или нескольких смежных направлений | + | – |
| Относительная автономность фонда по отношению к государственному и нижестоящим бюджетам | + | + |
| Собственные управленческие структуры | + | – |
| Относительная автономность фонда по отношению к собственнику | + | – |
| Организация и осуществление контроля со стороны учредителя | + | + |

Как видно из табл. 5, внебюджетные фонды отличаются наличием собственных управленческих структур, относительной автономностью фонда по отношению к собственнику и строго целевым финансированием конкретных задач государства.

Внебюджетные фонды можно классифицировать по различным критериям: по целевому назначению, по уровню управления, по периоду функционирования.

По *целевому назначению* внебюджетные фонды подразделяются на:

– экономические фонды, обеспечивают поддержку государственных проектов в общественно значимых и перспективных областях экономики. Это могут быть фонды поддержки малого предпринимательства, фонды поддержки воспроизводства материально-сырьевой базы, дорожный фонд, фонд развития и поддержки сельскохозяйственной, промышленной отраслей и др.;

– социальные фонды, обеспечивают финансирование социальных расходов государства, имеющих приоритетное значение. К ним относятся пенсионные фонды, фонды социального и медицинского страхования и фонды занятости;

– научно-технические фонды, деятельность которых направлена на развитие и поддержку научно-технического прогресса. К ним относятся фонды науки и техники, фонды развития инноваций и т. п.;

– природоохранные внебюджетные фонды (фонд защиты природы, экологический фонд, лесной фонд и т. п.).

По уровню управления внебюджетные фонды делятся на:

– государственные (национальные) фонды, которые создаются и функционируют непосредственно в той стране, правительство которой приняло решение о формировании внебюджетного фонда, и в зависимости от ее государственного устройства могут образовываться либо только общегосударственные (при унитарном государственном устройстве), либо общегосударственные и региональные (при федеративном устройстве). Общегосударственные внебюджетные фонды создаются для реализации наиболее важных общегосударственных задач на одинаковом для каждой территории страны уровне. Такие фонды традиционно включают центральный аппарат управления и региональные подразделения.

– территориальные (региональные, местные) внебюджетные фонды создаются на нижестоящем уровне (например, в России на уровне субъектов Федерации).

Местные внебюджетные фонды могут создаваться на уровне муниципально-го образования и использованы для решения задач конкретного муниципалитета. Однако право по созданию таких внебюджетных фондов муниципалитетам дается на государственном уровне и закреплено соответствующим законом. Так, на примере Российской Федерации такого права у муниципалитетов нет, что определено в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

По периоду функционирования внебюджетные фонды подразделяются на:

– постоянные внебюджетные фонды создаются на постоянной основе;
– временные, т. е. создаются для решения конкретной задачи, по завершении которой ликвидируются.

Внебюджетные фонды в финансовой политике государства и в экономике страны играют особую роль, суть которой заключается в обеспечении бесперебойности финансирования определенных экономически важных направлений деятельности государства.

3.2. Государственные внебюджетные фонды Российской Федерации

Внебюджетные фонды – это фонды денежных средств, образуемые вне федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, которые предназначены для реализации конституционных прав граждан и удовлетворения других общественных потребностей, не финансируемых из бюджета.

В России внебюджетные фонды впервые появились в 90-е гг. XX в. в условиях перехода на рыночную экономику и были созданы на федеральном, региональном и местном уровнях и, начиная с 1992 г., функционировало более двух сотен фондов с различным целевым назначением. В этот же период создаются и начинают функционировать государственные социальные внебюджетные фон-

ды: Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации.

С целью повышения контролируемости финансовых потоков на разных уровнях государством в середине 90-х гг. было принято решение о преобразовании всех внебюджетных фондов (кроме социальных) в целевые бюджетные фонды, а вступивший с 1999 г. в действие Бюджетный кодекс Российской Федерации определил закрытый перечень внебюджетных фондов на федеральном и региональном уровнях, при этом на местном уровне создание внебюджетных фондов не предполагалось. Также следует отметить, что Государственный фонд занятости населения Российской Федерации был упразднен в 2001 г.

В настоящее время в состав бюджетов государственных внебюджетных фондов входят бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов. Бюджетами государственных внебюджетных фондов Российской Федерации являются:

- 1) бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации;
- 2) бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации;
- 3) бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов являются бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Правовые основы бюджетного процесса в отношении государственных внебюджетных фондов закреплены в законодательстве [1, ст. 215.1, 264.3], в соответствии с которым [1, ст. 7] к бюджетным полномочиям Российской Федерации относятся составление и рассмотрение проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, утверждение и исполнение указанных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением, составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в соответствии с порядком, установленным федеральным законодательством. Аналогичные бюджетные полномочия в отношении бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов [1, ст. 8] закреплены за субъектами Российской Федерации.

Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов должны содержать показатели доходов и расходов. В случае внесения проекта бюджета государственного внебюджетного фонда с дефицитом также утверждаются источники финансирования дефицита бюджета.

Российским внебюджетным фондам присущи следующие особенности:

– *функционируют на страховых принципах*, поскольку их формирование происходит в рамках механизма обязательного социального страхования, правовую основу которого составляют Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязатель-

ном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и др.

Специфика правового режима функционирования обязательного социального страхования обусловлена определенными социальными рисками, условиями выплаты страхового обеспечения в случае наступления страховых событий и особым взаимоотношений участников данной системы. С учетом этого расходы страховых фондов в той или иной степени носят предполагаемый характер (хотя их объем прогнозируется и планируется с применением специальных методик), поэтому страховые фонды требуют особого управления. Также следует отметить, что в отличие от прежней системы, пенсионные права граждан теперь зависят не только от стажа работы и заработка до 01.01.2002, но и страховых взносов после указанной даты;

– *формируются за счет страховых взносов, имеющих налоговую природу.* С 2017 г. уплата страховых взносов регулируется 34 главой Налогового кодекса Российской Федерации, а контроль за правильным исчислением и полнотой выполнения обязательств плательщиками взносов осуществляет Федеральная налоговая служба России (ФНС);

– *имеют форму бюджета,* суть которого как формы денежного фонда заключается в том, что аккумулирование денежных средств в такие фонды и их использование производятся по особым правилам, установленным в бюджетном законодательстве. Поскольку государственные внебюджетные фонды предназначены для финансирования расходов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, т. е. для исполнения расходных обязательств публично-правовых образований, они не могут формироваться в иной форме, нежели бюджет;

– *формируются обособленно от других бюджетов бюджетной системы,* что обусловлено указанными отличиями правового режима страховых фондов обязательного социального страхования: механизмом формирования указанных фондов, а также порядком исполнения страховщиками обязанностей по предоставлению страхового обеспечения;

– *функционирование социальных внебюджетных фондов возможно только на федеральном и региональном уровне.* Муниципальным образованиям Бюджетным кодексом Российской Федерации запрещено образовывать и формировать целевые внебюджетные фонды [1, ст. 10, 15, 144];

– *правовой статус функционирования – закон,* т. е. бюджеты фондов федерального уровня разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты территориальных фондов – в форме законов субъектов Российской Федерации [1, ст. 11];

– по каждому внебюджетному фонду Федеральным казначейством в учреждениях Банка России *открывается единый счет* для учета средств их бюджетов и осуществления операций по кассовым поступлениям и выплатам [1, ст. 6];

– *расходование средств из фондов осуществляется по распоряжению Правительства или специально уполномоченного на то органа (Правление фонда);*

– *кассовое обслуживание исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов осуществляется органами Федерального казначейства;*

– *внешний контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется Счетной палатой Российской Федерации.*

Главными администраторами доходов внебюджетных фондов являются:

- 1) Федеральная налоговая служба (в части страховых взносов);
- 2) Федеральное казначейство (в части денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства Российской Федерации;
- 3) Федеральная антимонопольная служба (в части денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, зачисляемых в бюджет внебюджетных фондов);
- 4) внебюджетные фонды (Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования) в части доходов от инвестирования временно свободных денежных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации; и др.

Главными распорядителями бюджетных средств и главными администраторами источников финансирования дефицита бюджетов внебюджетных фондов выступают сами фонды.

Создание и функционирование социальных внебюджетных фондов связано с обязательным социальным страхованием, которое представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и (или) социального положения работающих граждан, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных категорий граждан вследствие достижения пенсионного возраста, наступления инвалидности, потери кормильца, заболевания, травмы, несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, беременности и родов, рождения ребенка (детей), ухода за ребенком в возрасте до полутора лет и других событий, установленных законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании [11, ст. 1].

Основными принципами осуществления обязательного социального страхования являются [11, ст. 4]:

– устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования, обеспечиваемая на основе эквивалентности страхового обеспечения средствам обязательного социального страхования;

– всеобщий обязательный характер социального страхования, доступность для застрахованных лиц реализации своих социальных гарантий;

- государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных страховых рисков и исполнение обязательств по обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика;
- государственное регулирование системы обязательного социального страхования;
- паритетность участия представителей субъектов обязательного социального страхования в органах управления системы обязательного социального страхования;
- обязательность уплаты страхователями страховых взносов;
- ответственность за целевое использование средств обязательного социального страхования;
- обеспечение надзора и общественного контроля;
- автономность финансовой системы обязательного социального страхования.

Базовыми характеристиками обязательного социального страхования являются [18, с. 296]:

- общедоступный вид правоотношений субъектов социального страхования, что обеспечивает обязательность участия в нем субъектов и высокий уровень гарантий защиты страхуемых, ненужность кропотливой и затруднительной процедуры оформления индивидуальных договоров и контроля их выполнения между работодателями и работниками;
- обязательное право для застрахованных на получение страховых выплат при наступлении страховых случаев;
- высокий уровень надежности сохранности финансовых средств, что достигается солидарностью поколений и применением государственного контроля за правильностью и целевым характером расходования средств;
- обязательное социальное страхование, более «дешевое» для населения, чем личное страхование, обеспечивается массовым характером обязательного участия в нем почти всех работающих и бесприбыльными формами организации работы в отличие от личного страхования, которое преследует получение прибыли и направлено в основном на «выгодных» клиентов.

Отношения по обязательному социальному страхованию возникают [11, ст. 9]:

- 1) у страхователя (работодателя) – по всем видам обязательного социального страхования с момента заключения с работником трудового договора;
- 2) у иных страхователей – с момента их регистрации страховщиком;
- 3) у страховщика – с момента регистрации страхователя;
- 4) у застрахованных лиц – по всем видам обязательного социального страхования с момента заключения трудового договора с работодателем, если иное не установлено федеральными законами;
- 5) у лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, и иных категорий граждан – с момента уплаты ими или за них страховых взносов, если иное не установлено федеральными законами.

Существующая система обязательного социального страхования в Российской Федерации включает в себя следующие элементы страхования (табл. 6).

Таблица 6

Элементы обязательного социального страхования⁹

| Элементы страхования | Понятие и состав элемента |
|-----------------------|---|
| Страховщики | коммерческие или некоммерческие организации, создаваемые в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования для обеспечения прав застрахованных лиц по обязательному социальному страхованию при наступлении страховых случаев |
| Страхователи | 1) лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам: – организации; – индивидуальные предприниматели (ИП), в том числе главы колхозно-фермерских хозяйств (КФХ); – физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями; 2) самозанятое население (ИП; адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой; арбитражные управляющие, не производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам и уплачивающие страховые взносы за себя). Если страхователь относится к нескольким категориям, он уплачивает страховые взносы по каждому основанию |
| Застрахованные лица | граждане РФ, а также иностранные граждане и лица без гражданства, работающие по трудовым договорам, лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой, или иные категории граждан, у которых отношения по обязательному социальному страхованию возникают в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования |
| Виды страховых рисков | 1) необходимость получения медицинской помощи; 2) утрата застрахованным лицом заработка (выплат, вознаграждений в пользу застрахованного лица) или другого дохода в связи с наступлением страхового случая; 3) дополнительные расходы застрахованного лица или членов его семьи в связи с наступлением страхового случая |
| Страховые случаи | достижение пенсионного возраста; наступление инвалидности; потеря кормильца; заболевание; травма; несчастный случай на производстве или профессиональное заболевание; беременность и роды; рождение ребенка (детей); уход за ребенком в возрасте до полутора лет; другие случаи; установленные федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования |
| Страховое обеспечение | 1) оплата медицинской организации расходов, связанных с предоставлением застрахованному лицу необходимой медицинской помощи; 2) пенсия по старости; 3) пенсия по инвалидности; 4) пенсия по случаю потери кормильца; 5) пособие по временной нетрудоспособности; 6) страховые выплаты в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием, оплата дополнительных расходов на медицинскую реабилитацию, санаторно-курортное лечение, социальную и профессиональную реабилитацию; 7) пособие по беременности и родам; 8) ежемесячное пособие по уходу за ребенком; 9) иные виды страхового обеспечения, установленные федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования; 10) единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности; 11) единовременное пособие при рождении ребенка; 12) социальное пособие на погребение |

⁹ Составлено по: [6, ст. 6–8].

В случае нехватки в финансовой системе обязательного социального страхования денежных средств для обеспечения выплат пенсий и пособий, оплаты медицинской помощи и иных установленных федеральными законами расходов Правительство Российской Федерации при разработке проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период предусматривает межбюджетные трансферты из федерального бюджета финансовой системе обязательного социального страхования в размерах, позволяющих обеспечить установленные федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования выплаты по обязательному социальному страхованию [11, ст. 24].

Схема взаимоотношений плательщиков страховых взносов, применяющих общую систему налогообложения при государственном обязательном социальном страховании, представлена на рис. 5.

Тарифы страховых взносов и база для их начисления для лиц, производящих выплаты и иные вознаграждения физическим лицам (организации, индивидуальные предприниматели и физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями) представлены в табл. 7.

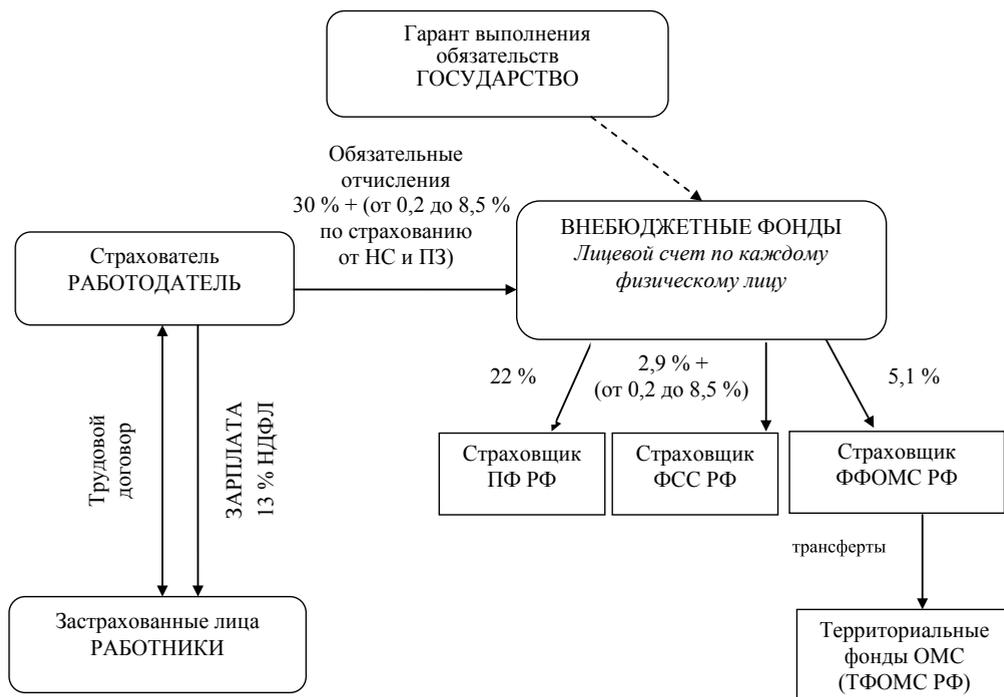


Рис. 5. Организация взаимоотношений при обязательном социальном страховании для плательщиков страховых взносов-работодателей

Таблица 7

**Тарифы и база для начисления страховых взносов для плательщиков
страховых взносов – работодателей, %**

| База начисления страховых взносов | Тарифы страховых взносов | | |
|--|--|--|-----------------|
| | ПФР | ФСС РФ | ФФОМС РФ |
| Предельная величина базы | 2014 г. – 624 000 р. 2015 г. – 711 000 р. 2016 г. – 796 000 р. 2017 г. – 876 000 р. 2018 г. – 1 021 000 р. 2019 г. – 1 150 000 р. | 2014 г. – 624 000 р. 2015 г. – 670 000 р. 2016 г. – 718 000 р. 2017 г. – 755 000 р. 2018 г. – 815 000 р. 2019 г. – 865 000 р. | Не определяется |
| В пределах установленной предельной величины базы | 22,0 | 2,9 | 5,1 |
| Свыше установленной предельной величины базы | 10,0 | 0,0 | |

Самозанятые – это собирательное понятие, которое именно в таком виде в законах не упоминается и фактически включает в себя граждан, ведущих самостоятельную деятельность без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя и использования наемного труда. С позиции Пенсионного фонда Российской Федерации к самозанятым относятся индивидуальные предприниматели, главы и члены крестьянских (фермерских) хозяйств, адвокаты, арбитражные управляющие, нотариусы, занимающиеся частной практикой, и иные лица, занимающиеся частной практикой и не являющиеся индивидуальными предпринимателями [2]. С позиции ФНС Российской Федерации к самозанятым также относятся репетиторы, няни, сиделки, уборщики и другие помощники по хозяйству и лица, применяющие специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» (уплачивающие профессиональный налог) [2, п. 70 ст. 217], которые могут зарегистрироваться в этом статусе и добровольно производить уплаты страховых взносов во внебюджетные фонды.

Схема организации взаимоотношений при обязательном социальном страховании для самозанятого населения представлена на рис. 6.

При этом следует отметить, что факт ведения деятельности самозанятым населением не отражается на их обязанности осуществления фиксированного платежа, т. е. обязательные страховые взносы придется платить независимо от того, ведется деятельность или нет. Тарифы страховых взносов и база для их начисления по данной категории лиц представлены в табл. 8.

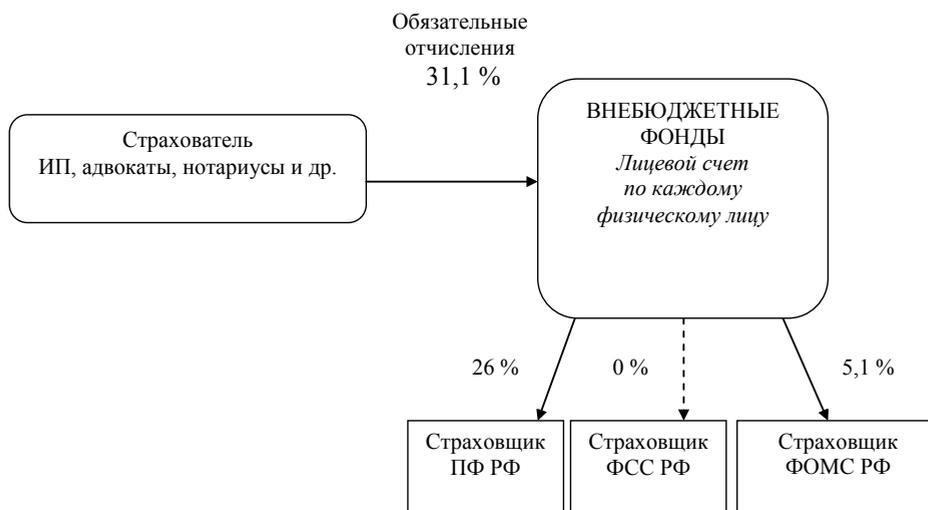


Рис. 6. Уплата страховых взносов при обязательном социальном страховании самозанятым населением

Таблица 8

Особенности определения размера страхового взноса для самозанятого населения

| Вид страхования | Особенности определения размера взноса и сроков уплаты | | |
|---|---|--|---|
| | на обязательное пенсионное страхование | | на ОМС |
| Величина годового дохода | До 300 000 р. | Свыше 300 000 р. | – |
| Страховой взнос в фиксированном размере, руб. | С 2014 по 2017 гг. включительно: МРОТ × 26,0% × 12 2018 г. – 26 545 2019 г. – 29 354 2020 г. – 32 448 | 1,0% от суммы > 300 000 С 2014 по 2017 гг.: 8 МРОТ × 26,0% × 12 2018 г. – 212 360 2019 г. – 234 832 2020 г. – 259 584 | С 2014 по 2017 гг. включительно: МРОТ × 5,1% × 12 2018 г. – 5 840 2019 г. – 6 884 2020 г. – 8 426 |
| Срок уплаты страховых взносов | До 31.12 текущего (отчетного) года | в два срока: 1. до 31.12 текущего года – фиксированный размер взноса от суммы 300 000; 2. не позднее 01.04 года следующего за отчетным – 1,0% суммы дохода, превышающего 300 000 | Не позднее 31.12 текущего года |

Контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов в государственные внебюджетные фонды по платежам до 2017 г. осуществляли ПФ Российской Федерации и ФСС Российской Федерации, а также их территориальные органы:

– *Пенсионный фонд Российской Федерации и его территориальные органы* – за своевременностью и полнотой уплаты взносов на обязательное пенсионное страхование и взносов на обязательное медицинское страхование [5, ст. 3];

– *Фонд социального страхования Российской Федерации и его территориальные подразделения* – за своевременностью взносов и полнотой уплаты по нетрудоспособности и материнству [5, ст. 3]; кроме того, контролируют уплату страховых взносов от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний [10, ст. 4.2].

С 2017 г. контроль передан в руки Федеральной налоговой службы Российской Федерации (ФНС Российской Федерации).

Таким образом, в России роль государственных внебюджетных фондов состоит в том, чтобы поддерживать существование лиц, нуждающихся в помощи, то есть обеспечить минимальный гарантированный уровень доходов инвалидам, пенсионерам, безработным, малоимущим, беременным и т. д., т. е. к частичному выполнению социальной функции государства. При этом следует помнить, что при организации системы обязательного социального страхования особое значение играет использование финансового механизма, а именно «чем меньше нарушается принцип эквивалентности страховых взносов и социальных выплат, тем ближе финансовый механизм социального страхования к сугубо «страховому» механизму; чем больше используется принцип солидарности в противовес эквивалентности, тем ближе механизм социального страхования к государственному социальному обеспечению» [19].

3.3. Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР)

Пенсионный фонд России (ПФР), основанный 22 декабря 1990 г., представляет собой:

1) самостоятельное финансово-кредитное учреждение, образованное в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации и осуществляющее свою деятельность в соответствии с действующим законодательством и Положением «О Пенсионном фонде Российской Федерации», утвержденным Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2122-1;

2) государственное учреждение, созданное собственником (государством) для осуществления управленческих, социокультурных, иных функций некоммерческого характера и финансируемое им полностью или частично;

3) единую централизованную систему управления средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, в которой территориаль-

ные органы подотчетны головной организации. Пенсионный фонд осуществляет свою деятельность в федеральном масштабе на территории всей России, а также в Байконуре Республики Казахстан и имеет в структуре 2 460 территориальных подразделений;

4) страховщика, осуществляющего обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом № 167-ФЗ от 15 декабря 2001 г.

ПФР подотчетен Правительству Российской Федерации, а деятельность координируется Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации.

ПФР осуществляет ряд *социально значимых функций*:

- установление и выплата страховых пенсий (по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца), накопительной пенсии, пенсии по государственному пенсионному обеспечению, пенсии военнослужащих и их семей, социальных пенсий, пенсии госслужащих;

- выдача государственных сертификатов на материнский (семейный) капитал;

- назначение и реализация социальных выплат отдельным категориям граждан: ветеранам, инвалидам, Героям России и др.;

- администрирование страховых взносов на обязательное пенсионное и медицинское страхование;

- назначение и реализация федеральной социальной доплаты к пенсии до уровня прожиточного минимума пенсионера в регионе;

- ведение системы персонифицированного учета прав участников системы обязательного пенсионного страхования;

- формирование, инвестирование и выплата средств пенсионных накоплений;

- адресная помощь пенсионерам и софинансирование социальных программ субъектов Российской Федерации;

- реализация международных соглашений.

Помимо выполнения вышеуказанных функций ПФР ведет две государственные программы: по предоставлению материнского капитала (с 2007 г.) [11] и софинансированию пенсионных накоплений (с 2008 г.) [3].

Формирование бюджета ПФР и направления его расходования представлены в табл. 9.

Таблица 9

Виды доходов бюджета ПФР и направления их расходования [8, ст. 17, 18]

| Доходы | Расходы |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – страховые взносы; – средства федерального бюджета (межбюджетные трансферты); – суммы пеней и иных финансовых санкций; | <ul style="list-style-type: none"> – выплата страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию; – доставка пенсий, выплачиваемых за счет средств бюджета ПФР; |

Окончание табл. 9

| Доходы | Расходы |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – добровольные взносы физических лиц и организаций, уплачиваемые ими не в качестве страхователей или застрахованных лиц; – средства пенсионных накоплений застрахованных лиц, которым назначена срочная пенсионная выплата; – иные источники, не запрещенные законодательством РФ | <ul style="list-style-type: none"> – финансовое и материально-техническое обеспечение своей текущей деятельности, включая содержание центральных и территориальных органов; – уплата гарантийных взносов в фонд гарантирования пенсионных накоплений; – иные цели, предусмотренные законодательством об обязательном пенсионном страховании |

В случае возникновения дефицита бюджета ПФР, обусловленного снижением поступлений страховых взносов, в том числе по причине неуплаты страхователями начисленных страховых взносов на обязательное пенсионное страхование за застрахованных лиц, финансирование осуществляется за счет бюджетных ассигнований из федерального бюджета [8, п. 2 ст. 18], часть которых аккумулируется в специально созданном в 2009 г. Фонде национального благосостояния.

Финансовая устойчивость системы обязательного пенсионного обеспечения во многом зависит от таких факторов, как состояние демографической ситуации в стране, объема финансовых и социальных обязательств, принятых государством и реализуемых через ПФР и др. Однако особое значение оказывает такой фактор, как сбалансированность бюджета ПФР, который является определяющим по принятию решения о проведении в стране пенсионной реформы. Пенсионная реформа – это реформирование пенсионной системы с целью решения определенных проблем в ее функционировании.

В России пенсионная реформа стартовала в 2002 г., направлена на переход от распределительной к накопительной системе пенсионного обеспечения. До начала 2019 г. реализовалось уже пять этапов реформирования пенсионной системы, однако с каждым его этапом происходит накопление проблем, которые в силу принимаемых правительством решений только усугубляют шаткое положение самой системы. С 2019 г. стартовал новый, шестой по счету, этап, направленный на повышение возраста граждан по выходу на пенсию (пенсионный возраст). Если ранее пенсионный возраст составлял у мужчин 60 лет и женщин 55 лет, то к концу реформы возраст увеличивается поэтапно на 5 лет – 65 и 60 лет соответственно, (табл. 10).

Таблица 10

Сроки выхода на пенсию с учетом изменения пенсионного законодательства Российской Федерации

| Годы выхода на пенсию до 31.12.2018 | Пенсионный возраст с учетом переходного этапа, лет | | Годы выхода на пенсию с 01.01.2019 |
|-------------------------------------|--|------------|------------------------------------|
| | для женщин | для мужчин | |
| 1 полугодие 2019 | 55 + 0,5 | 60 + 0,5 | 1 полугодие 2019 |
| 2 полугодие 2019 | 55 + 0,5 | 60 + 0,5 | 2 полугодие 2020 |

Окончание табл. 10

| Годы выхода на пенсию до 31.12.2018 | Пенсионный возраст с учетом переходного этапа, лет | | Годы выхода на пенсию с 01.01.2019 |
|--|---|------------|---------------------------------------|
| | для женщин | для мужчин | |
| 1 полугодие 2020 | 55 + 1,5 | 60 + 1,5 | 2 полугодие 2021 |
| 2 полугодие 2020 | 55 + 1,5 | 60 + 1,5 | 1 полугодие 2022 |
| 2021 | 55 + 3 | 60 + 3 | 2024 |
| 2022 | 55 + 4 | 60 + 4 | 2026 |
| 2023 | 55 + 5 | 60 + 5 | 2028 и т. д. |

В рамках существующей в России модели пенсионной системы (распределительно-накопительной) формируются следующие виды пенсий (рис. 7).

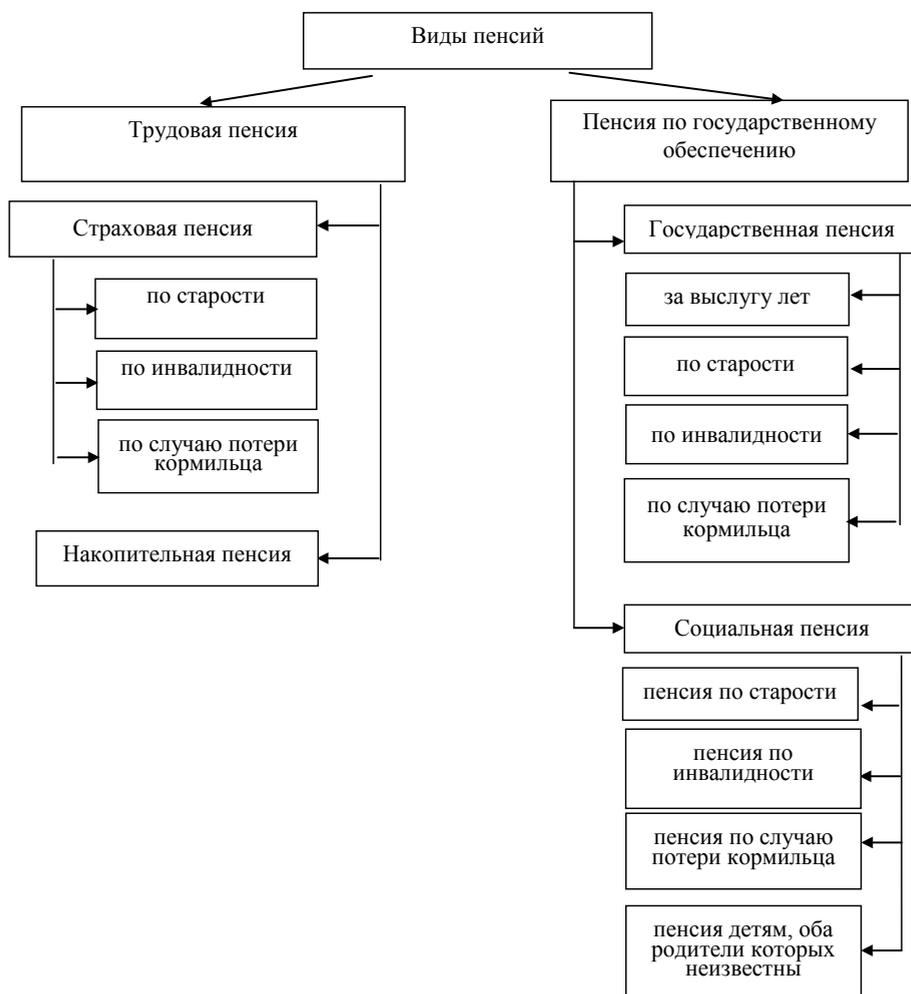


Рис. 7. Виды пенсий

Трудовая пенсия состоит из страховой пенсии и накопительной пенсии. До конца 2013 г. страховые взносы работодателей за граждан 1967 г. рождения и моложе распределялись между двумя видами пенсий: страховой и накопительной.

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 лиц, право на которую определяется в соответствии с условиями и нормами законодательства [6, ст. 3].

Страховая пенсия определяет формирование пенсионных прав застрахованного лица, а поступившие средства направляются на выплату пенсий современным пенсионерам, тем самым предоставляя возможность выполнить обязательства Пенсионному фонду Российской Федерации перед нынешними пенсионерами. Предполагается, что сформированные за весь трудовой период права будут финансировать аналогичным образом последующие поколения. Обслуживает соответствующий пенсионный счет исключительно Пенсионный фонд России (ПФР). Страховая часть трудовой пенсии подлежит ежегодной индексации в соответствии с ростом инфляции и средней заработной платы в стране.

Следует учесть изменения, которые были внесены в законодательство с 2010 г.: распределение страховой части трудовой пенсии на солидарную и индивидуальную:

1) *солидарная часть* страховой пенсии, аккумулируется на общем, солидарном счете ПФР и направляется на формирование фиксированной выплаты (ФВ) страховой пенсии и резервов ПФР;

2) *индивидуальная часть* страховой пенсии – это расчетный пенсионный капитал застрахованного лица, его будущая страховая пенсия. Данные средства зачисляются на личный счет застрахованного лица, которыми он фактически распоряжаться не может, и фиксируются в виде пенсионных прав. В реальности данные денежные средства идут на выплаты нынешним пенсионерам. С 2014 г. данные пенсионные права осуществляются в виде накопленных индивидуальных баллов. Накопленные права (баллы) предназначены для будущего личного пользования, т. е. не наследуются.

Условиями возникновения права на страховую пенсию по старости являются:

а) достижение пенсионного возраста (табл. 10). В случае если такие лица имеют страховой стаж не менее 42 и 37 лет (соответственно мужчины и женщины) страховая пенсия по старости может назначаться на 24 месяца ранее достижения указанного возраста, но не ранее достижения возраста 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины). Также следует отметить, что отдельные категории граждан имеют право на назначение страховой пенсии по старости досрочно, правом на которую обладают установленные соответствующими

щим законом профессиональные и социальные категории граждан (северяне, учителя и т. д.);

б) наличие страхового стажа не менее 15 лет (с 2024 г.) с учетом переходных положений ст. 35 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ;

в) наличие минимальной суммы пенсионных баллов – не менее 30 (с 2025 г.) с учетом переходных положений ст. 35 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ.

Получение права на страховую пенсию зависит от года назначения страховой пенсии (табл. 11).

Таблица 11

Показатели и основания возникновения права на страховую пенсию¹⁰

| Год | Минимальный страховой стаж | Минимальная сумма индивидуальных пенсионных коэффициентов | Максимальное значение годового индивидуального пенсионного коэффициента | |
|----------------|----------------------------|---|---|---------------------------------------|
| | | | при отказе от формирования накопительной пенсии | при формировании накопительной пенсии |
| 2015 | 6 | 6,6 | 7,39 | 7,39 |
| 2016 | 7 | 9,0 | 7,83 | 7,83 |
| 2017 | 8 | 11,4 | 8,26 | 5,16 |
| 2018 | 9 | 13,8 | 8,70* | |
| 2019 | 10 | 16,2 | 9,13* | |
| 2020 | 11 | 18,6 | 9,57* | |
| 2021 | 12 | 21,0 | 10,00 | 6,25 |
| 2022 | 13 | 23,4 | 10,00 | 6,25 |
| 2023 | 14 | 25,8 | 10,00 | 6,25 |
| 2024 | 15 | 28,2 | 10,00 | 6,25 |
| 2025 и позднее | 15 | 30,0 | 10,00 | 6,25 |

* В 2014–2020 гг. все страховые взносы на обязательное пенсионное страхование поступают на формирование только страховой пенсии.

Количество пенсионных баллов зависит от начисленных и уплаченных страховых взносов в систему обязательного пенсионного страхования и страхового (трудового) стажа. За каждый год трудовой деятельности гражданина при условии начисления работодателями или им лично страховых взносов на обязательное пенсионное страхование у него формируются пенсионные права в виде пенсионных баллов.

¹⁰ Составлено по данным Пенсионного фонда России [20].

Страховая пенсия по старости (СП) рассчитывается по формуле:

$$СП = ИПК \times СИПК + ФВ,$$

где: ИПК – сумма всех пенсионных баллов, начисленных на дату назначения гражданину страховой пенсии; СИПК – стоимость пенсионного балла в году назначения страховой пенсии (в 2016 г. – 74,27 руб., ежегодно индексируется государством); ФВ – фиксированная выплата.

Размеры индексаций и стоимость одного пенсионного коэффициента представлены в табл. 12.

Таблица 12

Показатели и основания для индексации фиксированной выплаты страховой пенсии и стоимость одного пенсионного коэффициента с 1 февраля 2014 г.

| Дата | Размер фиксированной выплаты | Стоимость одного пенсионного коэффициента | Коэффициент индексации | Индекс потребительских цен |
|------------|--|---|------------------------|----------------------------|
| 01.02.2014 | 3 935 р. (ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 28.12.2013 г. № 400-ФЗ) | 64,10 р. (ч. 10 ст. 15 Федерального закона от 28.12.2013 г. № 400-ФЗ) | – | 1,065 |
| 01.02.2015 | 4 385,59 р. (Постановление Правительства РФ от 23.01.2015 г. № 40) | 71,41 р. (Постановление Правительства РФ от 23.12.2015 г. № 39) | 1,114 | 1,114 |
| 01.02.2016 | 4 558,93 р. (Федеральный закон от 29.12.2015 г. № 385-ФЗ) | 74,27 р. (1,04) (Федеральный закон от 29.12.2015 г. № 385-ФЗ) | 1,04 | 1,129 |
| 01.02.2017 | 4 805,11 р. (Постановление Правительства РФ от 19.01.2017 № 36) | 78,28 р. (Постановление Правительства РФ от 19.01.2017 № 35) | 1,054 | 1,054 |
| 01.01.2018 | 4 982,9 р. (Федеральный закон от 28.12.2017 № 420-ФЗ) | 81,49 р. (Федеральный закон от 28.12.2017 № 420-ФЗ) | 1,037 | 1,025 |
| 01.01.2019 | 5334,2 р. (Федеральный закон от 03.10.2018 № 350-ФЗ) | 87,24 р. (Федеральный закон от 03.10.2018 № 350-ФЗ) | 1,071 | 1,043 |

Выплату страховой пенсии получают граждане, имеющие право на оформление:

1) пенсии по старости при достижении определенного возраста и наличии совокупного стажа от 5 лет (6 лет с 2015 г., 7 лет с 2016 и т. д.);

2) пенсии по инвалидности при наличии соответствующего медицинского свидетельства и рабочего стажа от 1 дня;

3) пенсии по потере кормильца, которые выплачиваются гражданам, определены законодательством (при наличии у погибшего рабочего стажа от 1 дня).

Накопительная пенсия предназначена для индивидуального накопления денежных средств. В соответствии с действующим законодательством [4, ст. 3]

представляет собой ежемесячную денежную выплату в целях компенсации застрахованным лицам заработной платы и иных выплат и вознаграждений, утраченных ими в связи с наступлением нетрудоспособности вследствие старости, исчисленная исходя из суммы средств пенсионных накоплений, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица или на пенсионном счете накопительной пенсии застрахованного лица, по состоянию на день назначения накопительной пенсии. Средства накопительной пенсии (пенсионные накопления), в отличие от страховой пенсии, могут быть использованы в виде накопительной пенсии застрахованного лица – владельца пенсионного счета или в виде единовременной выплаты его правопреемникам (наследникам) в случае смерти владельца пенсионного счета.

Данные средства хранятся на личном счете застрахованного лица, которые он может передать в доверительное управление управляющей компании (государственной управляющей компании (ГУК), частной управляющей компании (ЧУК), негосударственному пенсионному фонду (НПФ)) с целью их сохранения от инфляционного обесценения и приумножения капитала за счет дополнительных отчислений и дохода от его инвестирования.

Накопительная пенсия (НП) рассчитывается по формуле:

$$\text{НП} = \Sigma \text{ПН} : \text{Пов},$$

где $\Sigma \text{НП}$ – сумма пенсионных накоплений, включающая:

- накопительную часть пенсии,
- добровольные перечисления граждан и организаций,
- удвоение добровольных перечислений по ПСП,
- материнский капитал, направленный на пенсионное обеспечение мамы,
- инвестиционный доход от вложения их в финансовые инструменты;

Пов – период ожидаемой выплаты пенсии в месяцах (табл. 13).

Таблица 13

Период ожидаемой выплаты накопительной пенсии в месяцах

| Промежуток времени, на который устанавливается ожидаемый период выплаты (с 1 января) | Максимальное значение (в месяцах) |
|--|-----------------------------------|
| До 1 января 2016 г. | 228 |
| 2016 | 234 |
| 2017 | 240 |
| 2018 | 246 |
| 2019 | 252 |
| 2020 | 258 |

Если гражданин решил сохранить за собой право формировать накопительную пенсию, то ему следует воспользоваться одним из вариантов, доверив управление:

1) Пенсионному фонду Российской Федерации, выбрав:

а) частную управляющую компанию (ЧУК) (по конкурсу), с которой ПФР заключил договор доверительного управления средствами пенсионных накоплений;

б) государственную управляющую компанию (ГУК) – Внешэкономбанк (ВЭБ). При этом необходимо указать один из двух инвестиционных портфелей (гарантированный или расширенный);

2) Негосударственному пенсионному фонду (НПФ), осуществляющему деятельность по обязательному пенсионному страхованию.

Для этого необходимо до 31 декабря текущего года:

– либо заключить договор об обязательном пенсионном страховании и обратиться с заявлением о переходе (досрочном переходе) в НПФ, а также сообщить о принятом своем решении в отделение ПФР;

– либо обратиться в отделение ПФР с заявлением о выборе инвестиционного портфеля управляющей компании: ЧУК или ГУК ВЭБ.

По действующему законодательству владелец накопительного счета (застрахованное лицо) имеет право менять страховщика (ПФР или НПФ), управляющую компанию ежегодно, подав соответствующее заявление в ближайший территориальный орган ПФР. При этом, если гражданин будет осуществлять смену страховщика чаще одного раза в 5 лет, он может потерять инвестиционный доход, полученный предыдущим страховщиком [4, ст. 36.2–1]. Если страховщиком гражданина является ПФР, смену управляющей компании или инвестиционного портфеля УК можно производить ежегодно без потери инвестиционного дохода.

Право владельца накопительного счета на перевод накопительной пенсии в выбранную управляющую компанию ПФР подтверждает или может отказать ему в этом (если имеются основания, например, договор есть, а заявление о переходе в ПФР не поступило). Решение ПФР должен принять не позднее первого квартала за годом, в котором было подано заявление владельца накопительного счета.

В ближайшее время реформирование российской пенсионной системы продолжится в части досрочных пенсий, изменения ставок страховых взносов, а также расширения списка плательщиков страховых взносов в ПФР.

3.4. Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС)

Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС) был образован 1 января 1991 г. на основании постановления Совета Министров РСФСР и Федерации независимых профсоюзов от 25 декабря 1990 г. № 600/9-3 «О совершенствовании управления и порядка финансирования расходов на социальное страхование трудящихся РСФСР». С 1993 г., в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 августа 1992 г. № 822 «О фонде социального страхования

Российской Федерации», ФСС становится финансово-кредитным учреждением при Правительстве Российской Федерации.

ФСС, как и другие социальные внебюджетные фонды, выступает в роли страховщика [9, ст. 2.2]. Однако следует здесь отметить, что несмотря на широкое название, которое включает в себя ФСС, фактически же в его задачи входит страховое обеспечение трудящихся, временно не участвующих в трудовом процессе по причине болезни, травмы и в связи с материнством.

Фонд состоит из центрального аппарата и региональных отделений, которые присутствуют во всех субъектах Федерации (85).

Также следует отметить, что ФСС, в отличие от ПФР и ФОМС, не осуществляет персонифицированного учета застрахованных лиц самостоятельно, поскольку данную функцию практически возложил на страхователей. Самому фонду осталось только проверять полноту и правильность отражения информации по застрахованным лицам и осуществлять расчеты в случае наступления определенных законами [9, 10] страховых событий.

На ФСС возложена реализация следующих функций:

1) страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;

2) страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний;

3) выполнение государственных социальных обязательств по поручению Правительства Российской Федерации:

а) обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями за счет средств федерального бюджета;

б) обеспечение граждан получателей социальных услуг путевками на санаторно-курортное лечение, а также бесплатным проездом к месту лечения и обратно за счет средств федерального бюджета;

в) оплаты государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения услуг по медицинской помощи, оказанной женщинам в период беременности, в период родов и послеродовый период, а также по диспансерному наблюдению ребенка в течение первого года жизни, и выдачи женщинам родовых сертификатов;

4. участие в деятельности Международной ассоциации социального обеспечения (МАСО) в качестве ее полноправного члена, в деятельности Европейского форума организаций страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (Еврофорум), а также взаимодействие с партнерскими организациями других стран, осуществляя обмен опытом, методическими материалами, проведение совместных мероприятий, реализацию международных программ в России и в мире.

Статьи доходов ФСС и направления их расходования представлены в табл. 14.

Таблица 14

Виды доходов ФСС и направления их расходования [15]

| Доходы | Расходы |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – страховые взносы работодателей; – страховые взносы граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью и обязанных уплачивать взносы на социальное страхование; – страховые взносы граждан, осуществляющих трудовую деятельность на иных условиях и имеющих право на обеспечение по государственному социальному страхованию; – доходы от инвестирования части временно свободных средств Фонда; – добровольные взносы граждан и юридических лиц; – поступления иных финансовых средств, не запрещенных законодательством; – ассигнования из федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот; – прочие поступления | <ul style="list-style-type: none"> – выплата законодательно установленных пособий; – оплата дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им возраста 18 лет; – оплата путевок для работников и их детей в санаторно-курортные учреждения, а также на лечебное (диетическое) питание; – частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаториев-профилакториев, имеющих лицензии на право занятия этим видом деятельности; – частичная оплата путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории РФ, для детей работающих граждан; – частичное содержание детско-юношеских спортивных школ; – оплата проезда к месту лечения и обратно; – создание резерва для обеспечения финансовой устойчивости Фонда на всех уровнях; – обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления Фонда; – и др. |

Основная часть средств ФСС направляется на выплату:

- пособия по временной нетрудоспособности (оплата больничных листов);
- пособия по беременности и родам («декретные»);
- единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности (до 12 недель беременности);
- единовременного пособия при рождении ребенка;
- ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;
- социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг работающим гражданам.

В табл. 15 представлены виды пособий, выплачиваемых ФСС, и особенности их расчета и получения.

Таблица 15

Виды пособий, выплачиваемых ФСС, и особенности их расчета и получения

| Вид пособия | Особенности расчета и получения |
|--|--|
| Пособие по временной нетрудоспособности (оплата больничного листа) | <p>Зависит от:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) причины временной нетрудоспособности: <ul style="list-style-type: none"> – в связи с заболеванием или травмой выплачивается: <ol style="list-style-type: none"> а) за первые три дня – за счет средств страхователя; б) за остальной период начиная с 4-го дня временной нетрудоспособности – за счет средств бюджета ФСС РФ; |

Продолжение табл. 15

| Вид пособия | Особенности расчета и получения |
|--|--|
| Пособие по временной нетрудоспособности (оплата больничного листа) | <p>– по иным случаям (уход за больным членом семьи, карантин, протезирование, долечивание в санатории) пособие выплачивается за счет средств бюджета ФСС РФ с первого дня нетрудоспособности;</p> <p>2) страхового стажа работника:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) менее 6 месяцев – в размере, не превышающем за полный календарный месяц МРОТ; б) от 6 мес. до 5 лет – 60% среднего заработка; в) от 5 до 8 лет – 80% среднего заработка; г) от 8 лет и более – 1000% среднего заработка. <p>Продолжительность выплаты пособия по временной нетрудоспособности зависит от оснований его выплаты</p> |
| Пособия в связи с материнством: | |
| 1) пособие по беременности и родам («декретные») | <p>1) могут получить только женщины (в отличие от пособия по уходу за ребенком):</p> <ul style="list-style-type: none"> а) работающие, б) безработные (уволенные в связи с ликвидацией организаций в течение 12 месяцев, предшествовавших дню признания их безработными), в) обучающиеся по очной форме обучения, г) проходящие военную службу по контракту, д) усыновившие ребенка и относящиеся к вышеперечисленным категориям; <p>2) выплачивается работодателем полностью за счет средств ФСС РФ;</p> <p>3) при возникновении ситуации: одновременного получения права на пособие по уходу за ребенком и пособие по беременности и родам – стоит выбор одного из этих пособий;</p> <p>4) размер «декретных выплат» зависит от:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) статуса получательницы (работающие, студентки, военнослужащие или уволенные); б) страхового стажа (если менее 6 месяцев, то в размере не выше МРОТ); в) размера заработной платы (ЗП). При этом пособие рассчитывается с ЗП по факту, но не более суммы, установленной предельной величиной ЗП, с которой исчисляется страховой взнос в ФСС; <p>5) продолжительность оплачиваемого отпуска по беременности и родам (до и после родов) зависит от сложности родов:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) обычные роды – 70+70, б) многоплодные – 84+110, в) осложненные роды – 70+86 календарных дней |
| 2) единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности | <p>Получают женщины, вставшие на учет в медицинских учреждениях в срок до 12 недель беременности.</p> <p>Размер устанавливается законодательно и ежегодно индексируется на размер инфляции, может быть скорректирован на территориальные (местные) коэффициенты (уральский, северный и др.).</p> <p>Назначается и выплачивается по месту назначения и выплаты пособия по беременности и родам</p> |
| 3) единовременное пособие при рождении ребенка | <p>Размер устанавливается законодательно и ежегодно индексируется на размер инфляции, может быть скорректирован на территориальные (местные) коэффициенты (уральский, северный и др.), а также количество рожденных детей.</p> <p>Получателем пособия является один из родителей</p> |

Окончание табл. 15

| Вид пособия | Особенности расчета и получения |
|--|--|
| 4) ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет | 1) Пособие выплачивается лицам, которые осуществляют уход за ребенком во время одноименного отпуска (матери, или отцу, или бабушке, или дедушке); 2) право на пособие по уходу за ребенком сохраняется при работе во время отпуска на условиях неполного рабочего времени либо на дому; 3) размер пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет составляет 40 % от среднего заработка. В некоторых случаях (например, неработающие) выплата производится в фиксированной сумме, которая подлежит ежегодной индексации; 4) при определении размера ежемесячного пособия по уходу за вторым ребенком и последующими детьми учитываются предыдущие дети, рожденные (усыновленные) матерью данного ребенка; 5) установлены минимальные и максимальные значения пособия |
| Пособие на погребение | Размер устанавливается законодательно и ежегодно индексируется на размер инфляции, может быть скорректирован на территориальные (местные) коэффициенты (уральский, северный и др.) |

Размеры пособий устанавливаются ежегодно. В табл. 16 представлены размеры пособий, которые установлены и действуют в 2019 г. на всей территории страны, а также размеры пособий, которые установлены в Свердловской области с учетом районного (уральского) коэффициента.

Таблица 16

Размеры пособий в 2019 г., выплачиваемых ФСС

| Вид пособия | Размер пособия | Размер пособия с учетом уральского коэффициента 15%) |
|---|---------------------------------|--|
| Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности | 655,49 | 753,81 |
| Ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет | за первым ребенком | 4 512,00 |
| | за вторым и последующими детьми | 9 024,00 |
| Единовременное минимальное пособие при рождении ребенка | 17 479,73 | 20 101,69 |
| Пособие на погребение | 5 946,47 | 6 838,44 |

Для получения пособия необходимо по месту работы обратиться с заявлением и подать подтверждающие право документы не позднее определенного срока (шесть месяцев с момента возникновения права). В случае отсутствия возможности обратиться по месту работы (например, для неработающих, студентов-очников) необходимо обратиться по месту жительства в ФСС.

3.5. Фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации

Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС) – орган охраны здоровья и социальной защиты населения – был создан 24 февраля 1993 г. постановлением Верховного Совета Российской Федерации № 4543 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации». С 2011 г. данный закон перестал действовать в связи с вступлением нового Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», действие которого распространялось не только на российских граждан, но и на иностранцев (имеющих временную регистрацию или вид на жительство), лиц без гражданства и беженцев (в соответствии с Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»).

ФОМС представляет собой двухуровневую систему управления, каждый уровень которой имеет свою специфику функционирования (рис. 8).

ОМС предусматривает минимально необходимый перечень медицинских услуг, который гарантирует каждому человеку, имеющему страховой полис, право на пользование услугами скорой медицинской помощи, поликлиник, медицинской помощи на дому и т. п.

Исходя из представленной на рис. 8 специфики организации функционирования единой системы ОМС, страховщиком выступает ФФОМС, а на территориальные ФОМС возложена реализация только некоторых отдельных полномочий страховщика (ФФОМС). Помимо ТФОМС, которых в России 86 (в каждом субъекте Российской Федерации и в Байконуре), реализация отдельных полномочий возложена и на страховые медицинские организации (СМО), фактически в функции которых входит посредническая деятельность, заключающаяся в:

- информационном сопровождении застрахованных лиц на всех этапах оказания медпомощи, которая включает в себя работу с обращениями граждан, информирование и сопровождение застрахованных лиц при оказании им медпомощи в медучреждениях, в том числе в процессе прохождения профилактических мероприятий;

- заключении договоров об оказании и оплате медпомощи согласно правилам ОМС;

- контроле объемов и качества медпомощи застрахованным лицам;

- оплате предоставленных медучреждениями услуг застрахованным лицам и др.

В силу несовершенства действовавшей системы ОМС на современном этапе государство предприняло ряд мер по ее модернизации, в основе которой лежит принцип персонифицированного учета поступающих средств в бюджет ФФОМС, (рис. 9) [17, с. 73].

В ближайшее время завершится переходный период, и система ОМС полностью начнет функционировать на страховых принципах: оказание медпомощи будет определяться наличием уплаченных страховых взносов на личном счете застрахованного лица в системе ОМС.

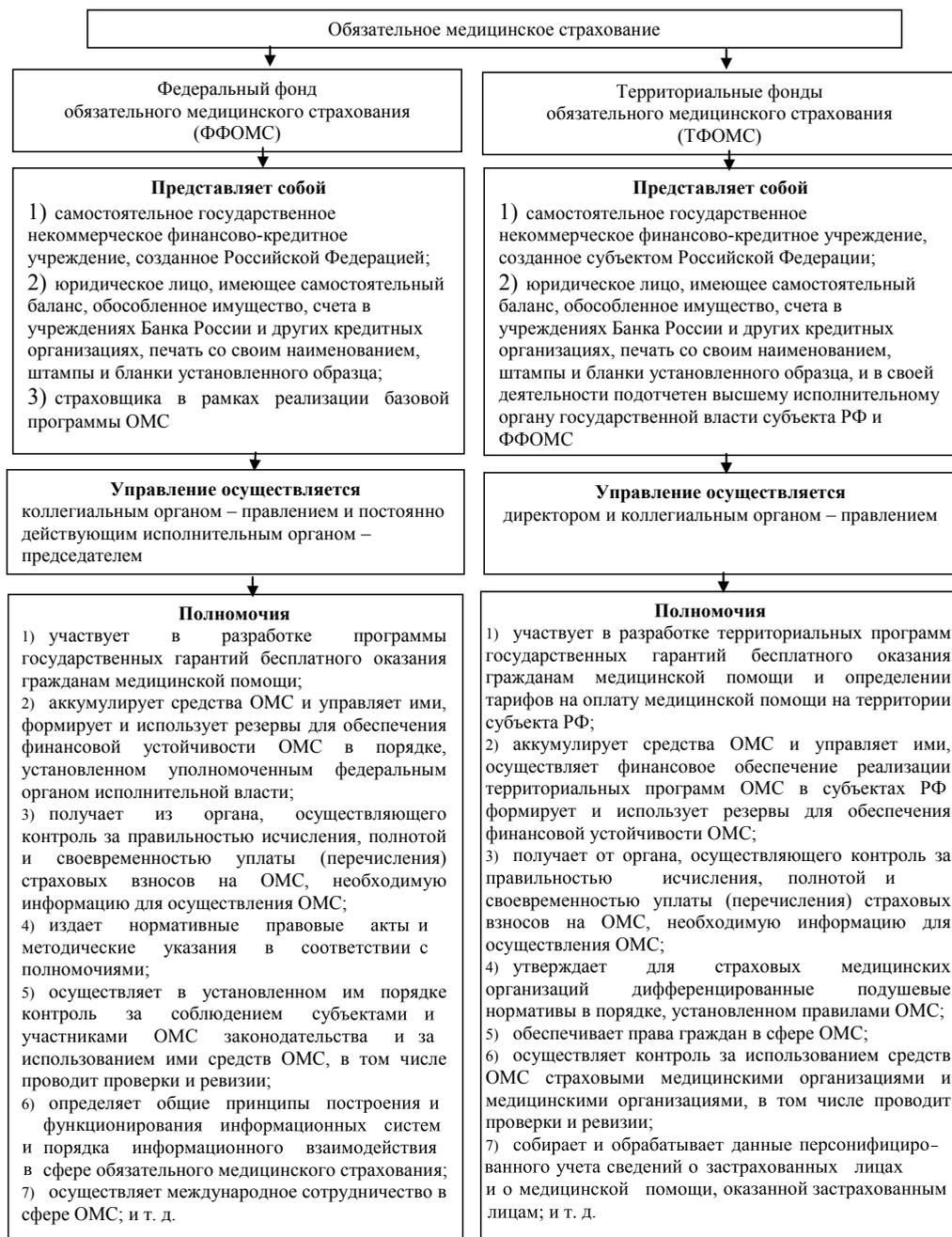


Рис. 8. Специфика организации деятельности ФФОМС [13] и ТФОМС [7]

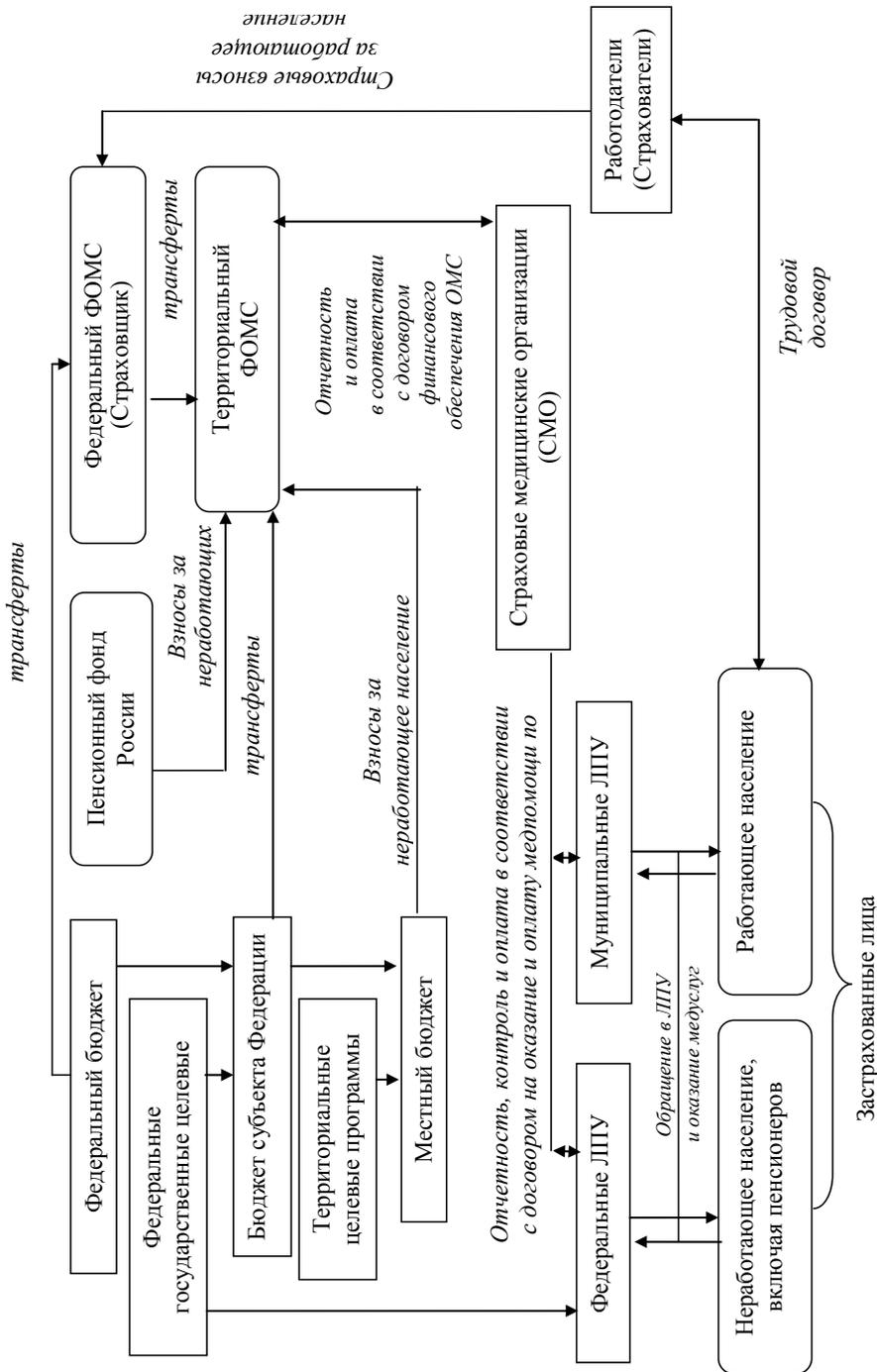


Рис. 9. Модернизированная система обязательного медицинского страхования (ОМС)

Состав доходов бюджета ФФОМС и направления их расходования представлено в табл. 17.

Таблица 17

Состав доходов и расходов ФФОМС и ТФОМС¹¹

| Доходы | Расходы |
|---|---|
| Федеральный ФОМС | |
| 1) страховые взносы на обязательное медицинское страхование; 2) недоимки по взносам, налоговым платежам; 3) начисленные пени и штрафы; 4) средства федерального бюджета, передаваемые в бюджет Федерального фонда в случаях, установленных федеральными законами; 5) доходы от размещения временно свободных средств; 6) иные источники | 1) предоставление субвенций из бюджета ФФОМС бюджетам ТФОМС для финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации; 2) исполнение расходных обязательств Российской Федерации, возникающих в результате принятия федеральных законов и/или нормативных правовых актов Президента РФ, и/или Правительства РФ в сфере охраны здоровья граждан; 3) выполнение функций органа управления ФФОМС |
| Территориальный ФОМС | |
| 1) субвенции из бюджета Федерального фонда бюджетам территориальных фондов; 2) межбюджетные трансферты, передаваемые из бюджета Федерального фонда в соответствии с законодательством РФ; 3) платежи субъектов Российской Федерации на дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования в пределах базовой программы обязательного медицинского страхования в соответствии с Федеральным законом № 326-ФЗ; 4) платежи субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение дополнительных видов и условий оказания медицинской помощи, не установленных базовой программой ОМС; 5) доходы от размещения временно свободных средств; 6) межбюджетные трансферты, передаваемые из бюджета субъекта Российской Федерации, в случаях, установленных законами субъекта Российской Федерации; 7) начисленные пени и штрафы, подлежащие зачислению в бюджеты территориальных фондов в соответствии с законодательством Российской Федерации; 8) иные источники | 1) выполнение территориальных программ ОМС; 2) исполнение расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий Российской Федерации в результате принятия федеральных законов и/или нормативных правовых актов Президента РФ и/или нормативных правовых актов Правительства РФ в сфере охраны здоровья граждан; 3) исполнение расходных обязательств субъектов РФ, возникающих в результате принятия законов и/или нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации; 4) ведение дела по ОМС страховыми медицинскими организациями; 5) выполнение функций органа управления территориального фонда; 6) иные расходы |

¹¹ Составлено по: [7, ст. 26].

ОМС осуществляется на основе двух видов программ: базовой и территориальной. Базовая программа ОМС разрабатывается Минздравом Российской Федерации и утверждается Правительством Российской Федерации, на ее основе Исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации разрабатываются и утверждаются свои территориальные программы ОМС.

Одним из базовых нормативных актов ОМС является «Программа государственных гарантий» (утвержденная Правительством Российской Федерации), в которой:

1) установлены виды медицинских услуг, предоставление которых населению гарантируется государством;

2) определены организация двухуровневой системы предоставления гарантий: федеральной программы и территориальных программ;

3) установлены виды и объемы медицинских услуг населению, финансируемые за счет бюджетных средств всех уровней – федерального, региональных и муниципальных бюджетов, а также виды и объемы медицинской помощи населению, финансируемые за счет страховых средств. Благодаря такому разделению четко разграничиваются сферы ответственности между государством и ОМС в обеспечении населения бесплатными медицинскими услугами;

4) установлены требования к условиям оказания медицинской помощи, нормативы объемов предоставления медицинской помощи на одно застрахованное лицо, нормативы финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи, нормативы финансового обеспечения базовой программы обязательного медицинского страхования на одно застрахованное лицо, а также требования к расчету коэффициента удорожания базовой программы обязательного медицинского страхования.

В рамках государственной программы гарантий гражданам за счет бюджетных средств всех уровней *бесплатно* предоставляются следующие виды медицинской помощи:

а) медико-санитарная помощь – включает в себя мероприятия по профилактике, диагностике, лечению заболеваний и состояний, медицинской реабилитации, наблюдению за течением беременности, формированию здорового образа жизни и санитарно-гигиеническому просвещению населения;

б) скорая медицинская помощь (за исключением санитарно-авиационной эвакуации, осуществляемой воздушными судами) – оказывается гражданам при заболеваниях, несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства;

в) специализированная (в том числе высокотехнологичная) *медицинская помощь* – оказывается врачами-специалистами и включает в себя профилактику, диагностику и лечение заболеваний и состояний (в том числе в период беременности, родов и послеродовой период), требующих использования специальных методов и сложных медицинских технологий, а также медицинскую реабилитацию. Специализированную медицинскую помощь оказывают в условиях круглосуточного и дневного стационара;

г) *паллиативная медицинская помощь* – оказывается бесплатно в амбулаторных и стационарных условиях медицинскими работниками, прошедшими обучение по оказанию такой помощи, и представляет собой комплекс медицинских вмешательств, направленных на избавление от боли и облегчение других тяжелых проявлений заболевания, в целях улучшения качества жизни неизлечимо больных граждан.

Медицинская помощь оказывается в следующих формах [12]:

– *экстренная* – медицинская помощь, оказываемая при внезапных острых заболеваниях, состояниях, обострении хронических заболеваний, представляющих угрозу жизни пациента;

– *неотложная* – медицинская помощь, оказываемая при внезапных острых заболеваниях, состояниях, обострении хронических заболеваний без явных признаков угрозы жизни пациента;

– *плановая* – медицинская помощь, оказываемая при проведении профилактических мероприятий, при заболеваниях и состояниях, не сопровождающихся угрозой жизни пациента, не требующих экстренной и неотложной медицинской помощи, отсрочка оказания которой на определенное время не повлечет за собой ухудшение состояния пациента, угрозу его жизни и здоровью.

Федеральная базовая программа устанавливает перечень заболеваний, по которым в рамках ОМС гарантируется оказание медицинской помощи независимо от региона.

Финансирование видов медпомощи и мероприятий в области здравоохранения в рамках базовой программы государственных гарантий осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, средств ОМС.

Формирование территориальной программы государственных гарантий в сфере ОМС осуществляется органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с Программой [12] и рекомендациями [15].

Территориальная программа обязательного медицинского страхования в рамках реализации базовой программы обязательного медицинского страхования определяет *на территории субъекта Российской Федерации*:

– способы оплаты медицинской помощи, оказываемой застрахованным лицам по ОМС;

– структуру тарифа на оплату медицинской помощи;

– содержит реестр медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы ОМС;

– определяет условия оказания медицинской помощи в них, а также целевые значения критериев доступности и качества медицинской помощи.

Финансовое обеспечение территориальной программы ОМС осуществляется за счет платежей субъектов Российской Федерации, уплачиваемых в бюджет ТФОМС, в виде разницы между нормативом финансового обеспечения территориальной программы ОМС и нормативом финансового обеспечения базовой программы ОМС с учетом численности застрахованных лиц на территории субъекта Российской Федерации, а также средств местных бюджетов.

Следует отметить, что объемы предоставления медпомощи по субъектам Российской Федерации могут значительно отличаться, что обусловлено влиянием на формирование объемов предоставления медпомощи по территориальным программам ОМС показателей, учитывающих особенности регионов, таких как численность и состав проживающих на территории застрахованных лиц, потребность застрахованных лиц по видам, формам и условиям оказания медпомощи, состояние бюджета субъекта федерации и т. д.

В настоящее время в системе ОМС возник дисбаланс, заключающийся в том, что денежных средств, поступающих в бюджет ФФОМС и бюджеты ТФОМС, катастрофически не хватает на выполнение в полном объеме, возложенных на фонды функций. Во многом эта ситуация обусловлена повышением нагрузки на местные бюджеты, уплачивающие взносы в ТФОМ за неработающее население, в том числе самозанятое, которое взносы не платит, а медпомощь по полису ОМС получает в полном объеме. Для улучшения ситуации в системе ОМС государство с 01 января 2019 г. запустило экспериментальный налоговый режим для самозанятого населения (лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и без регистрации, соответственно, без уплаты страховых взносов во внебюджетные фонды: репетиторы, няни, сиделки, уборщицы и др.) в четырех субъектах Российской Федерации: Москва, Московская обл., Калужская обл. и Республика Татарстан. Уплачивая налог на профессиональный доход, они освобождаются от уплаты страховых взносов во внебюджетные фонды на обязательной основе. Уплату взносов на страховую пенсию такие лица могут сделать в любое время на добровольной основе.

Вопросы для самопроверки

1. Какой внебюджетный фонд имеет двухуровневую систему управления?
 - а) Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР);
 - б) Фонд социального страхования России (ФСС);
 - в) Фонд обязательного медицинского страхования России (ФОМС);
 - г) Негосударственный пенсионный фонд (НПФ).

2. По функциональному назначению внебюджетные фонды России можно отнести к фондам...
 - а) экономическим;
 - б) социальным;
 - в) природоохранным;
 - г) общенациональным.

3. В процессе функционирования системы обязательного социального страхования в качестве кого выступает государство?
 - а) страховщика;
 - б) страхователя;
 - в) застрахованного лица;
 - г) гаранта выполнения обязательств страховщика.

4. Какие риски можно отнести к социальным?
- а) необходимость получения медицинской помощи;
 - б) утрата застрахованным лицом заработка (выплат, вознаграждений в пользу застрахованного лица) или другого дохода в связи с наступлением страхового случая;
 - в) дополнительные расходы застрахованного лица или членов его семьи в связи с наступлением страхового случая;
 - г) все ответы верны.
5. Установленная предельная величина базы для исчисления страховых взносов на обязательное социальное страхование подлежит...
- а) ежегодной индексации;
 - б) валоризации страховых выплат;
 - в) конвертации валюты;
 - г) минимизации данных.
6. Организация, исключительной деятельностью которой является негосударственное пенсионное обеспечение и обязательное пенсионное страхование, – это...
- а) Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР);
 - б) Государственная управляющая компания «ВЭБ»;
 - в) Частная управляющая компания (ЧУК);
 - г) Негосударственный пенсионный фонд (НПФ).
7. Денежные средства государственных внебюджетных фондов России находятся в собственности...
- а) Российской Федерации, субъектов Федерации;
 - б) муниципальных образований;
 - в) коммерческих и/или некоммерческих организаций;
 - г) граждан России.
8. Основным видом доходов государственных внебюджетных фондов являются...
- а) добровольные взносы и пожертвования;
 - б) страховые взносы;
 - в) недоимки, пени и штрафы за нарушение законодательства по обязательному социальному страхованию;
 - г) ассигнования из бюджетов другого уровня бюджетной системы.
9. Целевое использование средств государственных внебюджетных фондов соответствует...
- а) задачам формирования конкретных фондов;
 - б) целям экономической реформы;
 - в) целям налоговой реформы;
 - г) целям бюджетной реформы.
10. В основе организации деятельности внебюджетных фондов России лежат...
- а) страховые принципы;
 - б) принципы кредита;
 - в) принципы бюджетной системы;
 - г) принципы инвестирования.

11. Орган, который вносит проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в Правительство Российской Федерации – это...

- а) Министерство здравоохранения Российской Федерации;
- б) Министерство финансов Российской Федерации;
- в) Федеральное казначейство Российской Федерации;
- г) Органы управления внебюджетными фондами.

12. Бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации принимаются в форме...

- а) федеральных законов;
- б) законов субъектов Федерации;
- в) постановлений Правительства Российской Федерации;
- г) нормативно-правовых актов местного самоуправления.

13. В какое ведомство представляются отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации для проведения их внешней проверки за отчетный финансовый год?

- а) в Правительство Российской Федерации;
- б) в Государственную думу Российской Федерации;
- в) в Счетную Палату;
- г) в Банк России.

14. Какой вид пенсии могут получить правопреемники умершего гражданина, денежные средства которого учтены на его индивидуальном пенсионном счете (ИИС)?

- а) страховую пенсию;
- б) накопительную пенсию;
- в) пенсию по государственному пенсионному обеспечению;
- г) социальную пенсию.

15. Обеспечение по обязательному пенсионному страхованию предоставляется в виде...

- а) ежемесячных пожизненных денежных выплат;
- б) ежемесячного покрытия затрат по содержанию пенсионера;
- в) единовременной выплаты пенсионеру без последующих выплат;
- г) нет верного ответа.

16. Пенсионные накопления формируются на счете...

- а) страховой пенсии;
- б) накопительной пенсии;
- в) пенсии по государственному пенсионному обеспечению;
- г) социальной пенсии.

17. Страхователями по обязательному социальному страхованию выступают...

- а) работодатели и самозанятое население;
- б) государство в лице различных ведомств;
- в) работники учреждений и предприятий;
- г) все ответы верны.

18. Договор об обязательном пенсионном страховании может быть заключен гражданином со страховщиком, в качестве которого выступает...

- а) Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР);

- б) государственная управляющая компания «ВЭБ»;
- в) частная управляющая компания (ЧУК);
- г) негосударственный пенсионный фонд (НПФ).

19. Ежемесячная пожизненная выплата пенсионных накоплений, сформированных за счет страховых взносов работодателей и дохода от их инвестирования, – это...

- а) страховая пенсия;
- б) накопительная пенсия;
- в) пенсия по государственному пенсионному обеспечению;
- г) социальная пенсия.

20. Суммарная продолжительность времени уплаты страховых взносов – это...

- а) период ожидаемой выплаты пенсии в месяцах;
- б) страховой стаж;
- в) срок жизни гражданина;
- г) срок действия договора.

21. На пособие по беременности и родам («декретные») могут претендовать...

- а) только женщины – будущие мамы;
- б) мужчины;
- в) оба родителя;
- г) могут получить и родственники будущих родителей.

22. Пенсионные накопления формируются за счет...

- а) сумм страховых взносов работодателя на накопительную пенсию сотрудника в рамках обязательного пенсионного страхования;
- б) сумм дополнительных страховых взносов на накопительную пенсию, в том числе в рамках программы государственного софинансирования;
- в) средств материнского (семейного) капитала, направленных на формирование накопительной пенсии;
- г) все ответы верны.

23. Какой вид пенсии формируется в баллах?

- а) страховая пенсия;
- б) накопительная пенсия;
- в) пенсия по государственному пенсионному обеспечению;
- г) социальная пенсия.

24. Размер «декретных» выплат зависит от...

- а) статуса получательницы (работающие, студентки, военнослужащие или уволенные);
- б) страхового стажа;
- в) размера заработной платы;
- г) все ответы верны.

25. Какой вид пособия частично оплачивается за счет средств работодателя?

- а) пособие по временной нетрудоспособности (оплата больничного листа);
- б) пособие по беременности и родам («декретные»);
- в) единовременное пособие при рождении ребенка;
- г) ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет.

26. Персонифицированный учет поступающих средств в бюджеты государственных внебюджетных фондов России осуществляется в...

- а) Пенсионном фонде Российской Федерации (ПФР);
- б) Фонде социального страхования России (ФСС);
- в) Фонде обязательного медицинского страхования России (ФОМС);
- г) ПФР и ФОМС.

27. Основным видом доходов бюджета территориальных ФОМС являются...

- а) добровольные взносы и пожертвования;
- б) страховые взносы;
- в) недоимки, пени и штрафы за нарушение законодательства по обязательному социальному страхованию;
- г) субвенции из бюджета ФФОМС.

28. Социальное пособие на погребение неработавших пенсионеров выплачивается родственникам из...

- а) Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР);
- б) Фонда социального страхования России (ФСС);
- в) Фонда обязательного медицинского страхования России (ФОМС);
- г) местного бюджета.

29. Контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с 2017 г. осуществляет:

- а) внебюджетный фонд;
- б) Федеральное казначейство;
- в) Федеральная налоговая служба Российской Федерации;
- г) Счетная палата.

30. Ведение государственной программы по предоставлению материнского капитала возложено на...

- а) Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР);
- б) Фонд социального страхования России (ФСС);
- в) Фонд обязательного медицинского страхования России (ФОМС);
- г) Федеральный бюджет.

Список библиографических ссылок к главе 3

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 06.07.2019 г.). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 17.06.2019). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

3. О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений: Федеральный закон от 30.04.2008 г. № 56-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

4. О накопительной пенсии: Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 424-ФЗ (ред. от 03.10.2018). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

5. О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования: Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 212-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

6. О страховых пенсиях: Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 400-ФЗ (ред. от 06.03.2019). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
7. Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ (ред. от 06.02.2019). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
8. Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации: Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
9. Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством: Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 255-ФЗ (ред. от 27.12.2018). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
10. Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний: Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 125-ФЗ (ред. от 07.03.2018). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
11. Об основах обязательного социального страхования: Федеральный закон от 16.07.1999 г. № 165-ФЗ (ред. от 03.08.2018). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
12. О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг.: Постановление Правительства Российской Федерации от 10.12.2018 г. № 1506. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
13. Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования: Постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.1998 г. № 857 (ред. от 29.12.2018). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
14. Положение о Фонде социального страхования Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 12.02.1994 г. № 101 (ред. от 29.12.2018). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
15. О формировании и экономическом обосновании территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг.: письмо Министерства здравоохранения Российской Федерации от 21.12.2018 г. № 11–7/10/1–511. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
16. Гаджимурадова Л. А. Внебюджетные фонды. Махачкала : ДГИНХ, 2011. 168 с.
17. Одинокова Т. Д., Терентьева М. Н. Социальное страхование: учеб. пособие Екатеринбург : Министерство образования и науки Рос. Федерации, Урал. гос. экон. ун-т. Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2016. 99 с.
18. Социальная политика: учебник / под общ. ред. Н. А. Волгина. М. : Экзамен, 2003. 296 с.
19. Янова С. Ю. Социальное страхование в системе социальной защиты населения: организация и финансовый механизм: дис. и автореф. дис. д-ра экон. наук. СПб., 2001.
20. Официальный сайт Пенсионного фонда Российской Федерации URL: http://www.pfrf.ru/strahovatelyam/samozaniatloe/kto_otnos/ (дата обращения: 10.07.2019).

Глава 4

ТЕОРИЯ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ БЮДЖЕТА

4.1. Понятие и назначение бюджетной классификации

Важную роль в функционировании бюджетной системы играет принцип единства, призванный сохранить целостность бюджетной системы при наличии относительно самостоятельных бюджетов. Одним из инструментов, обеспечивающих этот принцип, является бюджетная классификация.

Бюджетная классификация Российской Федерации – это группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемая для составления и исполнения бюджетов, а также группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и (или) операций сектора государственного управления, используемая для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации [1, ст. 18].

Понятие и структура бюджетной классификации регламентируются Бюджетным кодексом Российской Федерации, а порядок ее применения – приказами Министерства финансов Российской Федерации.

До 2008 г. бюджетная классификация регламентировалась самостоятельным федеральным законом. Закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» был принят в 1996 г., и за время своего действия пережил девять редакций. В результате часто вносимых изменений в названия элементов классификации доходов и расходов требование сопоставимости не обеспечивалось, что затрудняет оценку динамики и структуры доходов и расходов за 1996–2008 гг. В середине 2007 г. в Бюджетный кодекс Российской Федерации внесены изменения: появилась глава «Бюджетная классификация Российской Федерации», вступившая в силу с 2008 г. Данная глава закрепила классификацию доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы в разрезе групп и подгрупп, расходов – в разрезе разделов и подразделов. То есть закреплены основополагающие элементы бюджетной классификации, по которым представляется официальная статистика, проводятся динамические и структурные сравнения, сопоставляются показатели бюджетов разных уровней. С 2008 г. эти перечни остаются неизменными, что упростило аналитическую работу с бюджетными показателями.

Более мелкие элементы бюджетной классификации в настоящее время регламентируются приказами Министерства финансов Российской Федерации, и не отличаются постоянством (табл. 18).

Таблица 18

Эволюция порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации

| № п/п | Наименование приказа Минфина | Номер приказа | Дата утверждения приказа | Дата вступления приказа в силу | Количество изменений за время действия приказа |
|-------|---|---------------|--------------------------|--------------------------------|--|
| 1 | О порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации | 74н | 2007 | 2008 | 11 |
| 2 | | 145н | 2008 | 2009 | 7 |
| 3 | | 150н | 2009 | 2010 | 6 |
| 4 | | 190н | 2010 | 2011 | 5 |
| 5 | | 180н | 2011 | 2012 | 3 |
| 6 | | 171н | 2012 | 2013 | 3 |
| 7 | | 65н | 2013 | 2014 | 41 |
| 8 | О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения | 132н | 2018 | 2019 | 1 (по состоянию на 01.07.2019) |

Из табл. 18 видно, что поначалу Минфин Российской Федерации применял практику ежегодного утверждения нового приказа, регламентирующего порядок применения бюджетной классификации, при этом в течение года действия приказа в него вносились неоднократные (от 3 до 11) изменения. С 2014 г. вступил в силу порядок, просуществовавший до 2019 г., откорректированный 41 раз. Вносимые изменения, как правило, обусловлены объективными причинами: изменение правового статуса государственных и муниципальных учреждений и связанный с этим переход на новые требования учета, внедрение в практику деятельности бюджетных и автономных учреждений государственного/муниципального задания, переход на программный бюджет, разработка и внедрение принципов проектного планирования и т. д.

Бюджетная классификация необходима органам государственной власти и местного самоуправления для [1, с. 120; 4, с. 62–63]:

1) бюджетного планирования и прогнозирования. Бюджетная классификация в целях облегчения планирования, учета и контроля за состоянием доходов и расходов в рамках единой бюджетной системы призвана свести все разнообразные подходы по проблемам бюджетов к небольшому числу групп признаков. Классификация производится по сходным или характерным признакам, наиболее полно отражающим процессы, происходящие в бюджетной системе;

2) управления процессом исполнения бюджетов. Научный подбор показателей группировки бюджетных доходов и расходов должен учитывать многие факторы, определяющие формирование и использование средств, давать представление о составе и источниках формирования бюджетов, о структуре и на-

правлениях расхода бюджетных средств, о территориальных, ведомственных и социально-экономических резервах формирования и расходования ресурсов, охватывать другие процессы, происходящие в бюджетной системе;

3) ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности. Детализация, группировка доходов и расходов облегчают проверку включаемых в бюджет данных, сопоставление документов однородных ведомств, учреждений за несколько лет, определение динамики поступлений и удельного веса различных доходов и расходов или степени удовлетворения каких-либо потребностей;

5) осуществления бюджетного контроля. Детализация группировки доходов и расходов облегчает проводку бюджетных данных, упрощает контроль за исполнением бюджетов и целевым расходованием ресурсов;

6) анализа составления и исполнения бюджетов. Умелое использование данных, сгруппированных по элементам бюджетной классификации, позволяет видеть реальную картину движения бюджетных ресурсов и активно влиять на ход экономических и социальных процессов. Сопоставление плановых и отчетных данных, сравнение и анализ соответствующих показателей дают возможность делать обоснованные выводы и предложения о формировании и использовании бюджетных фондов, сосредоточении основных денежных ресурсов на ключевых направлениях экономического и социального развития.

Бюджетная классификация Российской Федерации включает [1, ст. 19]:

- классификацию доходов бюджетов;
- классификацию расходов бюджетов;
- классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов;
- классификацию операций публично-правовых образований (операций сектора государственного управления).

Каждый источник доходов, направление использования бюджетных средств, источник финансирования дефицита имеет свой код, состоящий из 20 знаков. Назначение кодов осуществляется в соответствии со следующими принципами:

1) принцип единства – назначение кодов бюджетной классификации на условиях единства для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации структуры кодов бюджетной классификации, порядка их формирования, а также применения в части кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их составных частей, которые в соответствии с Бюджетным кодексом являются едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

При формировании кода бюджетной классификации:

– используется единая разрядность (двадцатизначная) для кода классификации доходов бюджетов, кодов классификации расходов бюджетов и кодов классификации источников финансирования дефицитов бюджетов;

– обеспечивается сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также показателей бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, с учетом общих требований к формированию кодов (отдельных составных частей кодов) бюджетной классификации;

– обеспечивается сопоставимость показателей бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации при дополнительной детализации отдельных составных частей кода бюджетной классификации с учетом общих требований;

2) принцип стабильности (преемственности) – назначение кодов бюджетной классификации на условиях стабильности и (или) преемственности кодов бюджетной классификации Российской Федерации отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода). В случае изменения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их составных частей, являющихся едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований обеспечивают сопоставимость изменяемых и (или) вновь вводимых правовыми актами указанных органов кодов бюджетной классификации путем составления и размещения на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» таблиц соответствия изменяемых кодов бюджетной классификации;

3) принцип открытости – назначение кодов означает открытость бюджетной классификации Российской Федерации (перечня кодов, правил их формирования и применения) для всеобщего ознакомления.

Открытость и прозрачность информации обеспечивается за счет размещения правовых актов, регулирующих вопросы применения бюджетной классификации Российской Федерации, а также таблиц соответствия изменяемых кодов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальных сайтах органов государственной (муниципальной) власти, принявших указанные правовые акты.

4.2. Понятие и классификация доходов бюджета

Доходы бюджета – поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации источниками финансирования дефицита бюджета [1, ст. 6].

По экономическому содержанию доходы представляют собой денежные отношения, возникающие между государством (в лице уполномоченных органов) и юридическими и физическими лицами в процессе формирования бюджетного фонда страны, бюджетных фондов административно-территориальных образований различного уровня. По материально-вещественному воплощению доходы бюджетов – это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления [14, с. 116].

Доходы бюджета, с одной стороны, являются результатом распределения стоимости общественного продукта между различными участниками общественного воспроизводства, а с другой – выступают объектом дальнейшего распределения сконцентрированной в руках государства стоимости, ибо последняя используется для формирования бюджетных фондов и по существу представляет собой цену государственных услуг [9, с. 54].

При расчете доходов бюджета в Российской Федерации необходимо прогнозировать несколько бюджетообразующих показателей. К ним относятся [8, с. 67]:

- величина валового внутреннего продукта;
- темп инфляции;
- величина мировой цены на нефть;
- валютный курс.

Темпы роста ВВП и инфляции повышают абсолютную величину возможных доходов бюджета. Однако если рост ВВП ведет к увеличению только доходов, поскольку увеличивается налоговая база, то повышение инфляции обуславливает необходимость увеличения расходной части бюджета в связи с индексацией оплаты труда и других социальных расходов. Кроме того, рост инфляции требует увеличения расходов на финансирование государственных (муниципальных) инвестиционных проектов.

Прогнозирование мировых цен на энергоносители и их учет в бюджетных расчетах для российского бюджета имеют особое значение, так как почти половина поступлений федерального бюджета связана с доходом от экспорта энергоносителей. Подобные доходы зачисляются только в федеральный бюджет и называются *«нефтегазовыми доходами»* – это доходы от уплаты: вывозных таможенных пошлин на нефть сырую; вывозных таможенных пошлин на газ природный; вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти; налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья; акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку, поступающие в федеральный бюджет [1, ст. 96.6].

С учетом существенной зависимости бюджета и объема денежной массы от внешнеэкономических факторов для определения доходов бюджета рассчитывается значение курса рубля к главным иностранным валютам, к бивалютной корзине (доллар, евро). Особенно важен такой расчет для резервирования бюджетных средств для выплат государственного внешнего долга [8, с. 67].

Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах [1, ст. 39].

Состав доходов бюджетов (формы их мобилизации) определяется финансовой политикой государства. Бюджетным кодексом Российской Федерации установлено, что доходы бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также безвозмездных поступлений [1, ст. 41].

К *налоговым доходам* бюджетов относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах федеральных на-

логов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных налогов, местных налогов и сборов, а также пеней и штрафов по ним.

К *неналоговым доходам* бюджетов относятся:

– доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;

– доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением движимого имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;

– доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями;

– средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

– средства самообложения граждан;

– иные неналоговые доходы.

К *безвозмездным поступлениям* относятся:

– дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

– субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);

– субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;

– иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

– безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

В соответствии с принципом разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы

Российской Федерации за каждым бюджетом закрепляется свой перечень выше-названных доходов (см. главу 8 настоящего учебника).

Наиболее сложен принцип закрепления *налоговых доходов*. В начале 2000-х гг. существовала идея закрепления каждого налога только за одним каким-то бюджетом – «один налог – один бюджет»: федеральные налоги закрепить за федеральным бюджетом, региональные – за бюджетами субъектов Российской Федерации (региональными), местные – за муниципальными (местными) бюджетами. Но существующий перечень налогов в разрезе уровня их установления (рис. 10) не позволяет это сделать, т. к. федеральным налогов больше всего по количеству и по объему собираемых платежей, федеральные налоги более стабильны по налоговой базе.



Рис. 10. Система налогов Российской Федерации по состоянию на 01.01.2019 г.

В результате сложилась непростая система закрепления налоговых доходов за тем или иным бюджетом (приведена ниже в составе налоговых доходов бюджетов):

– федеральные налоги (кроме НДС, водного налога и налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья) зачисляются сразу в два бюджета – федеральный и региональный или региональный и местный. Нормативы такого распределения устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации и подразумевают постоянный характер, но на практике достаточно часто меняются в зависимости от экономической ситуации. При этом субъекты Российской Федерации имеют право передать свою часть федерального налога на местный уровень полностью или частично. Перечень конкретных государственных пошлин прописан Бюджетным кодексом Российской Федерации для каждого бюджета;

– региональные налоги закрепляются за бюджетами субъектов Российской Федерации, но субъекты Российской Федерации имеют право передать эти доходы на местный уровень полностью или частично;

– местные налоги закрепляются за муниципальным образованием, но отдельные муниципалитеты (муниципальные районы и городские округа с внутригородским делением) имеют право передать эти доходы на нижестоящий уровень (поселение и внутригородские районы) полностью или частично.

Состав налоговых доходов бюджетов различных уровней*

НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

– доходы от федеральных налогов и сборов

НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

– доходы от региональных налогов и сборов

– доходы от федеральных налогов и сборов, закрепленные за региональными бюджетами в соответствии с Бюджетным кодексом РФ

НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

– доходы от местных налогов и сборов

– доходы от региональных налогов и сборов, закрепленных за местными бюджетами законом субъекта РФ

– доходы от федеральных налогов по нормативам, установленным в Бюджетном кодексе РФ

– доходы от федеральных налогов, закрепленных за бюджетами субъектов Российской Федерации, и дополнительно переданных местным бюджетами по нормативам, установленным законом субъекта РФ

*За исключением налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами.

Основным принципом закрепления *неналоговых доходов* за каким-либо бюджетом является форма собственности источника дохода (табл. 19): доходы от федерального имущества поступают в федеральный бюджет, от регионального – в бюджет субъекта Российской Федерации, от муниципального – в местный. Но есть и исключения (более подробно см. табл. 37 в п. 6.2).

Таблица 19

Основные неналоговые доходы бюджетов

| Подгруппа доходов | Федеральный бюджет | Бюджет субъекта РФ | Местный бюджет |
|---|---|---|---|
| Доходы от использования имущества,... | ... находящегося в государственной собственности РФ | ...находящегося в государственной собственности субъекта РФ | ...находящегося в муниципальной собственности |
| Доходы от платных услуг,... | ... оказываемых казенными учреждениями РФ | ... оказываемых казенными учреждениями субъектов РФ | ... оказываемых муниципальными казенными учреждениями |
| Часть прибыли унитарных предприятий | Федеральные унитарные предприятия | Региональные унитарные предприятия | Муниципальные унитарные предприятия |
| Штрафы, конфискации, компенсации, средства, полученные в возмещение вреда | В соответствии с законодательством РФ | | |

Основную часть *безвозмездных поступлений* составляют межбюджетные трансферты (дотации, субсидии, субвенции¹²), причем достаточно специфична система их учета – дотации, субсидии и субвенции одновременно являются доходами одного бюджета и расходами другого бюджета (рис. 11). По этой причине на региональном уровне сосредоточиваются как полученные из федерального бюджета межбюджетные трансферты, так и формируемые для передачи местным бюджетам. При этом в региональный бюджет могут поступать как межбюджетные трансферты на обеспечение функций органов власти субъекта Российской Федерации, так и трансферты, предназначенные для муниципальных образований (дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности закрытых административно-территориальных образований, субсидии на обеспечение мероприятий по подготовке и проведению международных соревнований, конгрессов и т. п., субвенции на реализацию конституционных прав граждан, например, на предоставление средств на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан), которые субъект Российской Федерации обязан передать на муниципальный уровень. Так же муниципалитеты получают трансферты непосредственно из регионального бюджета в качестве финансовой помощи на обеспечение выполнения своих полномочий.

¹² Данные понятия разбираются в п. 8.3 настоящего учебника.

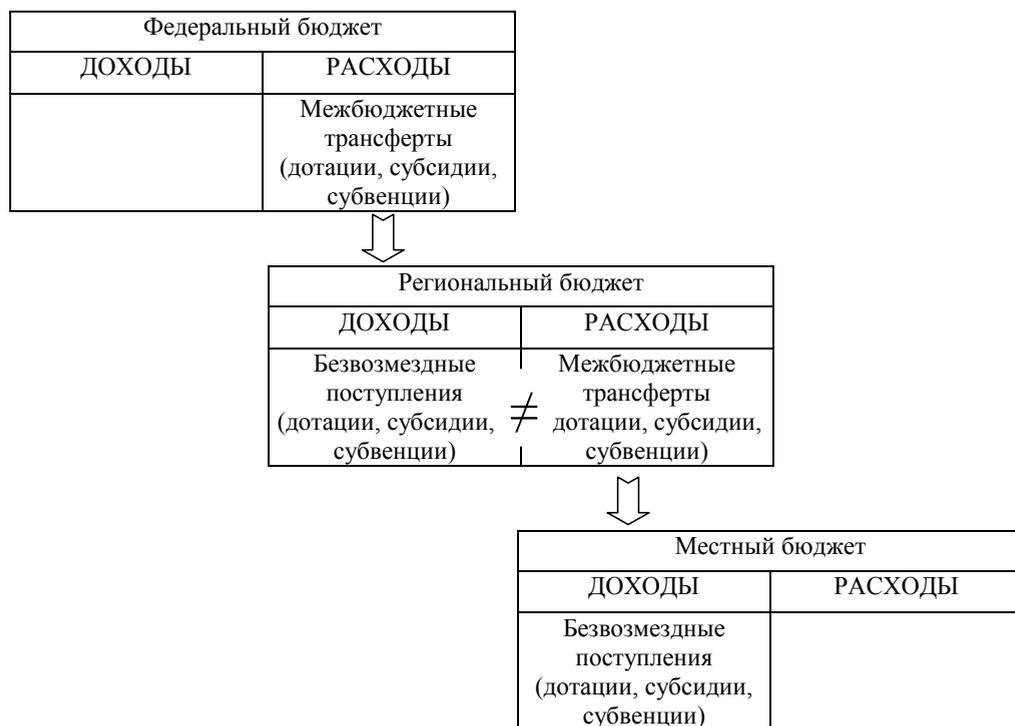


Рис. 11. Движение финансовых ресурсов по бюджетам бюджетной системы Российской Федерации

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, движение межбюджетных трансфертов может быть как нисходящим (из вышестоящего бюджета в нижестоящий), так и восходящим (из нижестоящего бюджета в вышестоящий), но на практике основная часть ресурсов двигается сверху вниз, что обусловлено более высокой наполняемостью федерального и отдельных региональных бюджетов в ущерб местным бюджетам – вышестоящие бюджеты вынуждены оказывать безвозмездную помощь нижестоящим бюджетам.

Установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и непосредственное их предоставление относится к компетенции федеральных органов государственной власти. Установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации и непосредственное их предоставление относится к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В общем порядке доходы от федеральных налогов и сборов, региональных налогов, местных налогов и сборов, страховых взносов на обязательное социальное страхование, иных обязательных платежей, других поступлений,

являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их распределения этими органами в соответствии с нормативами, установленными Бюджетным кодексом, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с положениями Бюджетного кодекса, между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации, местными бюджетами, а также бюджетами государственных внебюджетных фондов. Распределение доходов между бюджетами осуществляется в соответствии с кодом бюджетной классификации Российской Федерации, указанным в расчетном документе на зачисление средств, а в случае возврата (зачета, уточнения) платежа – согласно представленному администратором доходов бюджета им поручению (уведомлению). Денежные средства считаются поступившими в доходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации с момента их зачисления на единый счет этого бюджета.

В соответствии с *бюджетной классификацией* каждому источнику *доходов* присваивается двадцатизначный код, структура которого представлена в табл. 20.

Таблица 20

Структура кода классификации доходов бюджета [2]

| Структура кода классификации доходов бюджетов | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---------------------------|---|-------------------|---|----------------|---|-------------------|----|-----------------|----|---------------------------------|----|----|----|---|----|----|
| Код главного администратора доходов бюджета | | | Код вида доходов бюджетов | | | | | | | | | | Код подвида доходов бюджетов | | | | | | |
| | | | группа доходов | | подгруппа доходов | | статья доходов | | подстатья доходов | | элемент доходов | | группа подвида доходов бюджетов | | | | аналитическая группа подвида доходов бюджетов | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Код классификации доходов бюджетов Российской Федерации состоит из [1, ст. 20]:

- 1) кода главного администратора доходов бюджета;
- 2) кода вида доходов;
- 3) кода подвида доходов.

Перечень главных администраторов доходов бюджета, закрепляемые за ними виды (подвиды) доходов бюджета утверждаются законом (решением) о соответствующем бюджете (табл. 21).

Код *вида доходов* включает группу, подгруппу, статью, подстатью и элемент дохода.

Таблица 21

**Перечень главных администраторов доходов федерального бюджета
(по Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2019 г. и на плановый период
2020 и 2021 гг.»)¹³ и главных распорядителей средств федерального бюджета (по [2])**

| № п/п | Код бюджетной классификации | | Наименование органа |
|----------|---------------------------------|------------------------|---|
| | главного администратора доходов | главного распорядителя | |
| 1. | | 007 | Федеральное агентство научных организаций |
| 2. | 020 | | Министерство промышленности и торговли РФ |
| 3. | 022 | | Министерство энергетики РФ |
| 4. | 048 | | Федеральная служба по надзору в сфере природопользования |
| 5. | 049 | | Федеральное агентство по недропользованию |
| 6. | 051 | | Министерство природных ресурсов и экологии РФ |
| 7. | 052 | | Федеральное агентство водных ресурсов |
| 8. | 053 | | Федеральное агентство лесного хозяйства |
| 9. | 054 | | Министерство культуры РФ |
| 10. | 056 | | Министерство здравоохранения РФ |
| 11. | 060 | | Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения |
| 12. | 069 | | Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ |
| 13. | 071 | | Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ |
| 14. | 073 | | Министерство просвещения РФ |
| 15. | | 074 | Министерство образования и науки РФ |
| 16. | 075 | | Министерство науки и высшего образования РФ |
| 17. | 076 | | Федеральное агентство по рыболовству |
| 18. | 077 | | Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки |
| 19. | 081 | | Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору |
| 20. | 082 | | Министерство сельского хозяйства РФ |
| 21. | 084 | | Федеральное агентство связи |
| 22. | 089 | | Государственная фельдъегерская служба РФ |
| 23. | 091 | | Федеральное агентство по делам молодежи |
| 24. | 092 | | Министерство финансов РФ |

¹³ Аналогично законом о бюджете субъекта РФ утверждается перечень главных администраторов доходов регионального бюджета; решением органов местного самоуправления о бюджете – перечень администраторов на уровне муниципального образования.

Продолжение табл. 21

| № п/п | Код бюджетной классификации | | Наименование органа |
|----------|---------------------------------|------------------------|---|
| | главного администратора доходов | главного распорядителя | |
| 25. | 095 | | Федеральное агентство по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству |
| 26. | 096 | | Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций |
| 27. | 100 | | Федеральное казначейство |
| 28. | 103 | | Министерство транспорта РФ |
| 29. | 106 | | Федеральная служба по надзору в сфере транспорта |
| 30. | 107 | | Федеральное агентство воздушного транспорта |
| 31. | 108 | | Федеральное дорожное агентство |
| 32. | 109 | | Федеральное агентство железнодорожного транспорта |
| 33. | 110 | | Федеральное агентство морского и речного транспорта |
| 34. | 135 | | Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям |
| 35. | 139 | | Министерство экономического развития РФ |
| 36. | 141 | | Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека |
| 37. | 149 | | Министерство труда и социальной защиты РФ |
| 38. | 150 | | Федеральная служба по труду и занятости |
| 39. | 153 | | Федеральная таможенная служба |
| 40. | 155 | | Федеральное архивное агентство |
| 41. | 157 | | Федеральная служба государственной статистики |
| 42. | 160 | | Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка |
| 43. | 161 | | Федеральная антимонопольная служба |
| 44. | 165 | | Федеральная служба по аккредитации |
| 45. | 167 | | Федеральное агентство по управлению государственным имуществом |
| 46. | 168 | | Федеральная служба по интеллектуальной собственности |
| 47. | 169 | | Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды |
| 48. | 171 | | Федеральное агентство по государственным резервам |
| 49. | 172 | | Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии |
| 50. | 174 | | Федеральное агентство по туризму |
| 51. | 177 | | Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий |

Продолжение табл. 21

| № п/п | Код бюджетной классификации | | Наименование органа |
|----------|---------------------------------|------------------------|---|
| | главного администратора доходов | главного распорядителя | |
| 52. | 180 | | Федеральная служба войск национальной гвардии РФ |
| 53. | 182 | | Федеральная налоговая служба |
| 54. | 184 | | Служба внешней разведки РФ |
| 55. | 187 | | Министерство обороны РФ |
| 56. | 188 | | Министерство внутренних дел РФ |
| 57. | 189 | | Федеральная служба безопасности РФ |
| 58. | 202 | | Федеральная служба охраны РФ |
| 59. | | 226 | Федеральное государственное бюджетное учреждение «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» |
| 60. | 302 | | Уполномоченный по правам человека в РФ |
| 61. | 303 | | Управление делами Президента РФ |
| 62. | 304 | | Главное управление специальных программ Президента РФ |
| 63. | 305 | | Счетная палата РФ |
| 64. | 308 | | Центральная избирательная комиссия РФ |
| 65. | 310 | | Министерство иностранных дел РФ |
| 66. | 318 | | Министерство юстиции РФ |
| 67. | | 319 | Федеральное государственное бюджетное учреждение «Российская академия наук» |
| 68. | 320 | | Федеральная служба исполнения наказаний |
| 69. | 321 | | Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии |
| 70. | 322 | | Федеральная служба судебных приставов |
| 71. | 330 | | Государственная Дума Федерального Собрания РФ |
| 72. | 333 | | Совет Федерации Федерального Собрания РФ |
| 73. | 350 | | Министерство РФ по развитию Дальнего Востока |
| 74. | 370 | | Министерство РФ по делам Северного Кавказа |
| 75. | 380 | | Федеральное агентство по делам национальностей |
| 76. | | 384 | ФГБОУ высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» |
| 77. | 388 | | Федеральное медико-биологическое агентство |
| 78. | | 392 | Пенсионный фонд РФ |
| 79. | | 393 | Фонд социального страхования РФ |

Окончание табл. 21

| № п/п | Код бюджетной классификации | | Наименование органа |
|-------|---------------------------------|------------------------|---|
| | главного администратора доходов | главного распорядителя | |
| 80. | | 394 | Федеральный фонд обязательного медицинского страхования |
| 81. | | 409 | ФГБУ культуры «Государственный академический Большой театр России» |
| 82. | | 415 | Генеральная прокуратура РФ |
| 83. | | 417 | Следственный комитет РФ |
| 84. | | 424 | ФГБОУ высшего образования «Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова» |
| 85. | | 436 | Конституционный Суд РФ |
| 86. | | 437 | Верховный Суд РФ |
| 87. | | 438 | Судебный департамент при Верховном Суде РФ |
| 88. | | 498 | Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору |
| 89. | | 587 | Федеральная служба по техническому и экспортному контролю |
| 90. | | 591 | ФГБУ культуры «Государственный фонд кинофильмов РФ» |
| 91. | | 595 | ФГБУ «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт» |
| 92. | | 597 | ФГБУ культуры «Государственный Эрмитаж» |
| 93. | | 693 | ФГБУ «Российский фонд фундаментальных исследований» |
| 94. | | 721 | Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству |
| 95. | | 724 | Федеральная служба по финансовому мониторингу |
| 96. | | 725 | Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» |
| 97. | | 730 | Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» |
| 98. | | 777 | Министерство спорта РФ |
| 99. | 999 | | Центральный банк РФ |
| 100. | | | Иные доходы федерального бюджета, администрирование которых осуществляется главными администраторами доходов федерального бюджета в пределах их компетенции |

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации *группами и подгруппами доходов* бюджетов являются (утверждаются Бюджетным кодексом Российской Федерации) [1, ст. 20]:

1) группа 1 «*Налоговые и неналоговые доходы*»:

подгруппы *налоговых доходов*:

101 – налоги на прибыль, доходы;

- 102 – страховые взносы на обязательное социальное страхование;
- 103 – налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации;
- 104 – налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации;
- 105 – налоги на совокупный доход;
- 106 – налоги на имущество;
- 107 – налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами;
- 108 – государственная пошлина;
- 109 – задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам;

подгруппы *неналоговых доходов*:

- 110 – доходы от внешнеэкономической деятельности;
- 111 – доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- 112 – платежи при пользовании природными ресурсами;
- 113 – доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства;
- 114 – доходы от продажи материальных и нематериальных активов;
- 115 – административные платежи и сборы;
- 116 – штрафы, санкции, возмещение ущерба;
- 117 – прочие неналоговые доходы;
- 118 – поступления (перечисления) по урегулированию расчетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

2) группа 2 «*безвозмездные поступления*»:

- 201 – безвозмездные поступления от нерезидентов;
- 202 – безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 203 – безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций;
- 204 – безвозмездные поступления от негосударственных организаций;
- 205 – безвозмездные поступления от наднациональных организаций;
- 207 – прочие безвозмездные поступления;
- 218 – доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет;
- 219 – возврат остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет.

Дальнейшая детализация кода вида доходов бюджетов осуществляется по соответствующим *статьям и подстатьям*, единый перечень которых утверждается Министерством финансов Российской Федерации [2].

Код *элемента доходов* устанавливается в зависимости от полномочия по установлению и нормативному правовому регулированию налогов, сборов

и иных обязательных платежей, других доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также в зависимости от наличия прав требования к плательщикам по неналоговым доходам и безвозмездным поступлениям и соответствует бюджету бюджетной системы Российской Федерации. Код вида доходов бюджетов имеет один из следующих кодов элемента доходов:

- 01 – федеральный бюджет;
- 02 – бюджет субъекта Российской Федерации;
- 03 – бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;
- 04 – бюджет городского округа;
- 05 – бюджет муниципального района;
- 06 – бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации;
- 07 – бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации;
- 08 – бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования;
- 09 – бюджет территориального фонда обязательного медицинского страхования;
- 10 – бюджет сельского поселения;
- 11 – бюджет городского округа с внутригородским делением;
- 12 – бюджет внутригородского района;
- 13 – бюджет городского поселения.

По сути, код элемента доходов отражает, в какой бюджет поступает доход, например, для неналоговых доходов код элемента доходов «01» присваивается доходам, главными администраторами которых являются федеральные органы государственной власти, определяющие размер соответствующего платежа в бюджет; код элемента доходов «02» присваивается доходам, главными администраторами которых являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации, определяющие размер соответствующего платежа в бюджет и т. д.

Для детализации поступлений по кодам классификации доходов применяется код подвида доходов, который включает:

- группу подвида доходов бюджетов;
- аналитическую группу подвида доходов бюджетов.

Министерство финансов Российской Федерации утверждает общие требования к порядку формирования перечня кодов подвидов доходов, а детализация происходит на уровне каждого публично-правового образования.

Единые *группы подвидов доходов* включают:

- 1000 – сумма платежа (перерасчеты, недоимка и задолженность по соответствующему платежу, в том числе по отмененному);
- 2000 – пени и проценты по соответствующему платежу;
- 2100 – пени по соответствующему платежу;
- 2200 – проценты по соответствующему платежу;
- 3000 – суммы денежных взысканий (штрафов) по соответствующему платежу согласно законодательству Российской Федерации;
- 4000 – прочие поступления;

5000 – уплата процентов, начисленных на суммы излишне взысканных (уплаченных) платежей, а также при нарушении сроков их возврата.

Аналитическая группа подвида доходов является группировкой доходов по виду финансовых операций – по сути отражает поступление доходов или их выбытие и состоит из следующих структурных элементов:

100 «Доходы».

Данная аналитическая группа детализируется статьями:

110 – налоговые доходы и таможенные платежи;

120 – доходы от собственности;

130 – доходы от оказания платных услуг (работ), компенсаций затрат;

140 – штрафы, пени, неустойки, возмещения ущерба;

150 – безвозмездные денежные поступления;

160 – страховые взносы на обязательное социальное страхование;

180 – прочие доходы.

400 «Выбытие нефинансовых активов».

Данная аналитическая группа детализируется статьями:

410 – уменьшение стоимости основных средств;

420 – уменьшение стоимости нематериальных активов;

430 – уменьшение стоимости произведенных активов;

440 – уменьшение стоимости материальных запасов.

Помимо законодательно утвержденной бюджетной классификации доходов в литературе встречаются различные авторские варианты классификации доходов [1, ст. 41; 4, с. 64–67; 6, с. 104, 124; 7, с. 44–45]:

– по источнику формирования дохода: налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления (то есть аналогично бюджетной классификации);

– по распределению доходов по звеньям бюджетной системы Российской Федерации: собственные доходы бюджетов (доходы, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами. К ним относятся: налоговые и неналоговые доходы, безвозмездные поступления за исключением субвенций) и регулирующие доходы (федеральные и региональные налоги или иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты на очередной финансовый год или на долговременной основе. Данная классификация предлагалась более ранними редакциями Бюджетного кодекса, в действующей редакции сохранилось только понятие *собственных доходов бюджета*);

– по иерархии уровня власти или уровня управления: федеральные, региональные (субъектов Российской Федерации) и местные (муниципальные) доходы;

– по способу получения доходов: принудительные (налоговые поступления), собственные (поступления от имущества, находящегося в собственности публично-правового образования), вынужденные (доходы, поступающие в бюджет за счет внутренних и (или) внешних заимствований в целях покрытия дефицитов бюджетов) и добровольные;

- по территориальности: внутренние (формируются за счет ресурсов страны) и внешние (кредиты международных финансовых организаций, правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, иные внешние источники финансирования) доходы;
- по времени поступления средств в бюджеты: плановые (налоговые и неналоговые поступления) и чрезвычайные (доходы от внешних и внутренних заимствований за счет выпуска ценных бумаг, налоговых поступлений за счет введения новых видов налогов, расширения налогооблагаемой базы, повышения налоговых ставок, а также печатания денежных знаков или введения в обращение денежных знаков из драгоценных металлов);
- по экономическому содержанию: текущие (налоговые и неналоговые поступления) и капитальные (от продажи капитальных активов) доходы.

4.3. Понятие и классификация расходов бюджета

Главное назначение любого бюджета – финансовое обеспечение выполнения функций, возложенных на органы власти соответствующего публично-правового образования, что реализуется посредством расходов бюджета.

В первом бюджетном документе нашей страны, принятом в 1991 г., – законе «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации» – отсутствовало определение термина «расходы». Закон в отношении расходов бюджетов предусмотрел только деление на «расходы, включаемые в бюджет текущих расходов и бюджет развития» [3, ст. 11]. Определение понятия «расходы» появилось в Бюджетном кодексе Российской Федерации в 1998 г. В соответствии с ним под расходами понимались «денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функции государства и местного самоуправления» [1, ст. 6 в ред. 1998 г.].

В актуальной редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации *«расходы бюджета»* – выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации источниками финансирования дефицита бюджета [1, ст. 6].

По экономическому содержанию расходы бюджета представляют собой денежные отношения, возникающие у государства (муниципального образования) с юридическими и физическими лицами, между органами власти различных уровней в связи с распределением и использованием бюджетных фондов. По материально-вещественному отношению расходы бюджета – это денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления [14, с. 122].

В настоящее время размеры и структура обязательных расходов зависят от множества факторов, в том числе [7, с. 48]:

- характера внутреннего государственно–экономического устройства, его прочности;

- действующего правопорядка, способов его поддержки (силового или демократического);
- стабильности международного государственного устройства, постоянства и характера обеспечения неприкосновенности границ.

Схематично расходы современного государства можно представить следующим образом (рис. 12).



Рис. 12. Расходы бюджета

Обязательные расходы бюджета связаны с выполнением важнейших функций государства: обеспечение суверенитета и внутренней безопасности для социально-экономического развития. Такие расходы включают:

- государственное и муниципальное управление,
- обеспечение правопорядка,
- содержание вооруженных сил.

Социальные расходы должны предусматривать следующие направления¹⁴:

- обеспечение финансирования учреждений социальной сферы в размере, достаточном для производства установленного нормативными актами объема государственных (муниципальных) услуг требуемого качества;
- создание определенного уровня финансового обеспечения для физических лиц, относящихся к категориям получателей социальных выплат и не имеющих объективных возможностей значительно влиять на размер собственных источников доходов;
- формирование единых условий для функционирования социальной сферы в стране в целом.

Экономические расходы подразумевают¹⁵:

- создание, сохранение и развитие видов деятельности, которые отражают уникальные особенности территории, являются предметами ее экономической специализации и обеспечивают значительный объем налоговых поступлений в бюджеты;
- обеспечение социальной стабильности, регулирование занятости населения и контроль уровня заработной платы. Это особенно важно в регионах, где основная часть работающих граждан задействована на предприятиях реального

¹⁴ Подробнее см.: [10, с. 57–62].

¹⁵ Подробнее см.: [11, с. 54–58].

сектора экономики с ограниченным спектром возможностей для альтернативной занятости;

– диверсификацию экономического потенциала территории, регулирование и контроль положения предприятий и отраслей, которые имеют градообразующий характер, создание сбалансированной структуры экономики, позволяющей обеспечивать стабильные экономические показатели при различных внешних воздействиях, в том числе в периоды кризисов;

– обеспечение устойчивой работы экономических субъектов в регионе, в том числе в условиях негативных внешних воздействий, оказание финансовой поддержки организациям, положение которых в условиях кризиса является наиболее сложным, создание условий для выхода экономики из острой фазы кризиса.

Для обеспечения единства учета источников доходов и многочисленных направлений расходования средств бюджета применяется бюджетная классификация. *Бюджетная классификация расходов* является группировкой расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и отражает направление бюджетных средств на выполнение федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления (муниципальными органами) и органами управления государственных внебюджетных фондов основных функций, решение социально-экономических задач [2].

В соответствии с бюджетной классификацией каждому направлению расходования присваивается двадцатизначный код (табл. 22).

Таблица 22

Структура кода классификации расходов бюджета [2]

| Код главного распорядителя | | | Код раздела | | | | Код подраздела | | | | Код целевой статьи | | | | | | Код вида расходов | | |
|----------------------------|---|---|-------------|---|---|---|----------------|---|----|----|------------------------------------|----|----|----------------------|----|----|-------------------|-----------|---------|
| | | | | | | | | | | | Программная (непрограммная) статья | | | Направление расходов | | | группа | подгруппа | элемент |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 17 | 18 | 19 |

Код классификации расходов бюджетов состоит из [1, ст. 21]:

- 1) кода главного распорядителя бюджетных средств;
- 2) кода раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов.

Перечень и коды *главных распорядителей* средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов государственных внебюджетных фондов, местного бюджета устанавливаются законом (решением) о соответствующем бюджете в составе ведомственной структуры расходов (для федерального бюджета представлены в табл. 22). В рамках реализации бюджетного

процесса одни и те же институты органов власти, за редким исключением, выступают одновременно и администраторами доходов бюджета, то есть обеспечивают поступление каких-либо доходов, и распорядителями средств бюджета, то есть используют бюджетные ресурсы для обеспечения своего функционирования и работы своих подведомственных учреждений.

Перечень разделов, подразделов, целевых статей (государственных (муниципальных) программ и непрограммных направлений деятельности), групп (групп и подгрупп) видов расходов бюджета утверждается в составе ведомственной структуры расходов бюджета законом (решением) о бюджете либо в установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации случаях сводной бюджетной росписью соответствующего бюджета.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации *разделами и подразделами* классификации расходов бюджетов являются (более подробно см. [2]):

1) раздел 01 «Общегосударственные вопросы» с подразделами: функционирование Президента Российской Федерации, функционирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и муниципального образования; функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований; функционирование Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций; судебная система; обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов финансового (финансово-бюджетного) надзора; обеспечение проведения выборов и референдумов; международные отношения и международное сотрудничество; государственный материальный резерв; фундаментальные исследования; резервные фонды; прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов; другие общегосударственные вопросы;

2) раздел 02 «Национальная оборона» с подразделами: Вооруженные Силы Российской Федерации; модернизация Вооруженных Сил Российской Федерации и воинских формирований; мобилизационная и вневойсковая подготовка; мобилизационная подготовка экономики; подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности; ядерно-оружейный комплекс; реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества; прикладные научные исследования в области национальной обороны; другие вопросы в области национальной обороны;

3) раздел 03 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» с подразделами: органы прокуратуры и следствия; органы внутренних дел; войска национальной гвардии Российской Федерации; органы юстиции; система исполнения наказаний; органы безопасности; органы пограничной службы; органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона; обеспечение пожарной безопас-

ности; миграционная политика; модернизация войск национальной гвардии Российской Федерации, спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, а также правоохранительных и иных органов; прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности; другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности;

4) раздел 04 «Национальная экономика» с подразделами: общеэкономические вопросы; топливно-энергетический комплекс; исследование и использование космического пространства; воспроизводство минерально-сырьевой базы; сельское хозяйство и рыболовство; водное хозяйство; лесное хозяйство; транспорт; дорожное хозяйство (дорожные фонды); связь и информатика; прикладные научные исследования в области национальной экономики; другие вопросы в области национальной экономики;

5) раздел 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство» с подразделами: жилищное хозяйство; коммунальное хозяйство; благоустройство; прикладные научные исследования в области жилищно-коммунального хозяйства; другие вопросы в области жилищно-коммунального хозяйства;

6) раздел 06 «Охрана окружающей среды» с подразделами: экологический контроль; сбор, удаление отходов и очистка сточных вод; охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания; прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды; другие вопросы в области охраны окружающей среды;

7) раздел 07 «Образование» с подразделами: дошкольное образование; общее образование; дополнительное образование детей; среднее профессиональное образование; профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации; высшее образование; молодежная политика; прикладные научные исследования в области образования; другие вопросы в области образования;

8) раздел 08 «Культура, кинематография» с подразделами: культура; кинематография; прикладные научные исследования в области культуры, кинематографии; другие вопросы в области культуры, кинематографии;

9) раздел 09 «Здравоохранение» с подразделами: стационарная медицинская помощь; амбулаторная помощь; медицинская помощь в дневных стационарах всех типов; скорая медицинская помощь; санаторно-оздоровительная помощь; заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов; санитарно-эпидемиологическое благополучие; прикладные научные исследования в области здравоохранения; другие вопросы в области здравоохранения;

10) раздел 10 «Социальная политика» с подразделами: пенсионное обеспечение; социальное обслуживание населения; социальное обеспечение населения; охрана семьи и детства; прикладные научные исследования в области социальной политики; другие вопросы в области социальной политики;

11) раздел 11 «Физическая культура и спорт» с подразделами: физическая культура; массовый спорт; спорт высших достижений; прикладные научные исследования в области физической культуры и спорта; другие вопросы в области физической культуры и спорта;

12) раздел 12 «Средства массовой информации» с подразделами: телевидение и радиовещание; периодическая печать и издательства; прикладные научные исследования в области средств массовой информации; другие вопросы в области средств массовой информации;

13) раздел 13 «Обслуживание государственного и муниципального долга» с подразделами: обслуживание государственного внутреннего и муниципального долга; обслуживание государственного внешнего долга;

14) раздел 14 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» с подразделами: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; иные дотации; прочие межбюджетные трансферты общего характера.

Целевые статьи расходов бюджетов формируются в соответствии с государственными (муниципальными) программами, не включенными в государственные (муниципальные) программы направлениями деятельности органов государственной власти (государственных органов), органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, органов местной администрации, наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, указанных в ведомственной структуре расходов бюджета, и (или) расходными обязательствами, подлежащими исполнению за счет средств соответствующих бюджетов.

Структура кода целевой статьи расходов бюджета включает:

- код программной (непрограммной) статьи;
- код направления расходов.

Коды целевых статей расходов устанавливаются:

– для федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации – Министерством финансов Российской Федерации;

– для бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда – финансовым органом соответствующего субъекта Российской Федерации;

– для местного бюджета – финансовым органом муниципального образования.

Для федерального бюджета коды целевых статей прописаны в приказе Министерства финансов, устанавливающим единый порядок работы с бюджетной классификацией ([2]), и включают с 2018 г. не только программную структуру расходов, но и в группировку расходов в разрезе национальных проектов.

Увязка *направлений расходов* федерального бюджета с программной статьей происходит следующим образом (рис. 13).



Рис. 13. Увязка направлений расходов федерального бюджета с программной статьей

Перечень реализуемых государственных программ Российской Федерации и национальных проектов представлен в табл. 23.

Таблица 23

Государственные программы Российской Федерации и национальные проекты (по состоянию на 01.01.2019)¹⁶

| Государственная программа РФ | | | Национальный проект* | | |
|------------------------------|--|-----------------|----------------------|---|-----------------|
| № | Наименование | Период действия | № | Наименование | Период действия |
| 1. | Внешнеполитическая деятельность | 2013–2020 | | – | – |
| 2. | Воспроизводство и использование природных ресурсов | 2013–2020 | 1. | Экология | 2019–2024 |
| 3. | Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия | 2013–2020 | 2. | Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы | 2019–2024 |
| | | | 3. | Международная кооперация и экспорт | 2019–2024 |

¹⁶ Составлено по: <https://programs.gov.ru>; <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/demography/>; <http://stavregion.ru/programms/proektnyj-ofis/realizaciya-ukaza-prezidenta-ros-sijskoj-federacii-ot-07-maya-201/nacionalnye-i-federalnye-proekty/>; <http://майскийуказ.рф>

Продолжение табл. 23

| Государственная программа РФ | | | Национальный проект* | | |
|------------------------------|---|---|----------------------|--|-----------------|
| № | Наименование | Период действия | № | Наименование | Период действия |
| 4. | Доступная среда | 2011–2024 | | – | – |
| 5. | Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах | 2013–2030 | | – | – |
| 6. | Информационное общество | 2011–2020 | 4. | Здравоохранение | 2019–2024 |
| | | | | Международная кооперация и экспорт | 2019–2024 |
| 7. | Космическая деятельность России | 2013–2020 | | – | – |
| 8. | Научно–технологическое развитие РФ (обновлена) – Развитие науки и технологий | 2013–2017 2018–2020 | 5. | Наука | 2019–2024 |
| | | | 6. | Образование | 2019–2024 |
| 9. | Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации | 2013–2025 | 7. | Жилье и городская среда | 2019–2024 |
| | | | 8. | Демография | 2019–2024 |
| | | | | Экология | 2019–2024 |
| 10. | Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности | 2013–2020 | 9. | Безопасные и качественные автомобильные дороги | 2019–2024 |
| 11. | Обеспечение обороноспособности страны | Содержат сведения ограниченного доступа | | – | – |
| 12. | Обеспечение государственной безопасности | | | – | – |
| 13. | Охрана окружающей среды | 2012–2020 | | Экология | 2019–2024 |
| 14. | Развитие авиационной промышленности | 2013–2025 | | Международная кооперация и экспорт | 2019–2024 |
| 15. | Развитие атомного энергопромышленного комплекса | 2012–2019 | | – | – |
| 16. | Развитие внешнеэкономической деятельности | 2013–2024 | | Международная кооперация и экспорт | 2019–2024 |
| 17. | Развитие здравоохранения | 2018–2025 | | Здравоохранение | 2019–2024 |
| | | | | Демография | 2019–2024 |
| 18. | Развитие культуры и туризма | 2013–2020 | 10. | Культура | 2019–2024 |
| | | | | Международная кооперация и экспорт | 2019–2024 |
| 19. | Развитие лесного хозяйства | 2013–2020 | | Экология | 2019–2024 |
| 20. | Развитие оборонно-промышленного комплекса | 2016–2027 | | Международная кооперация и экспорт | 2019–2024 |

Продолжение табл. 23

| Государственная программа РФ | | | Национальный проект* | | |
|------------------------------|--|------------------------|----------------------|--|-----------------|
| № | Наименование | Период действия | № | Наименование | Период действия |
| 21. | Развитие образования | 2013–2020 | | Образование | 2019–2024 |
| | | | | Демография | 2019–2024 |
| | | | | Здравоохранение | 2019–2024 |
| 22. | Развитие пенсионной системы | В стадии разработки | | – | |
| 23. | Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности | 2013–2020 | | Жилье и городская среда | 2019–2024 |
| | | | | Международная кооперация и экспорт | 2019–2024 |
| | | | | Экология | 2019–2024 |
| 24. | Развитие рыбохозяйственного комплекса | 2013–2020 | | – | – |
| 25. | Развитие Северо-Кавказского федерального округа | 2013–2025 | | – | – |
| 26. | Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений | 2013–2030 | | Международная кооперация и экспорт | 2019–2024 |
| 27. | Развитие транспортной системы | 2013–2020 | | Безопасные и качественные автомобильные дороги | 2019–2024 |
| | | | | Международная кооперация и экспорт | 2019–2024 |
| 28. | Развитие фармацевтической и медицинской промышленности | 2014–2019 | | Международная кооперация и экспорт | 2019–2024 |
| 29. | Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами | 2013–2024 | | – | – |
| 30. | Развитие физической культуры и спорта | 2013–2020 | | Демография | 2019–2024 |
| 31. | Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности | В стадии разработки | | Международная кооперация и экспорт | 2019–2024 |
| 32. | Развитие энергетики (обновлена) – Энергоэффективность и развитие энергетики | 2013–2018 2019–2020 | | – | – |
| 33. | Реализация государственной национальной политики | 2017–2025 | | Международная кооперация и экспорт | 2019–2024 |

Окончание табл. 23

| Государственная программа РФ | | | Национальный проект* | | |
|------------------------------|--|-----------------|----------------------|---|-----------------|
| № | Наименование | Период действия | № | Наименование | Период действия |
| 34. | Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации | 2015–2025 | | – | – |
| 35. | Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона | 2014–2025 | | – | – |
| 36. | Социально-экономическое развитие Калининградской области | 2013–2020 | | – | – |
| 37. | Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя | 2019–2022 | | – | – |
| 38. | Содействие занятости населения | 2012–2023 | 11. | Производительность труда и поддержка занятости | 2019–2024 |
| | | | | Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы | 2019–2024 |
| | | | | Демография | 2019–2024 |
| | | | | Образование | 2019–2024 |
| 39. | Социальная поддержка граждан | 2013–2020 | | Демография | 2019–2024 |
| 40. | Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков | 2013–2020 | 12. | Цифровая экономика РФ | 2019–2024 |
| | | | | Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы | 2019–2024 |
| | | | | Международная кооперация и экспорт | 2019–2024 |
| 41. | Управление федеральным имуществом | 2013–2021 | | – | – |
| 42. | Экономическое развитие и инновационная экономика | 2013–2020 | | Демография | 2019–2024 |
| | | | | Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы | 2019–2024 |
| | | | | Производительность труда и поддержка занятости | 2019–2024 |
| 43. | Юстиция | 2013–2020 | | – | – |

* Национальный проект может быть связан одновременно с несколькими государственными программами.

Увязка направлений расходов с непрограммными направлениями деятельности федеральных государственных органов устанавливается следующим образом (рис. 14).



Рис. 14. Увязка направлений расходов с непрограммными направлениями деятельности федеральных государственных органов

Финансовый орган субъекта Российской Федерации утверждает единую структуру программной (непрограммной) части кода целевой статьи расходов бюджета для отражения направления бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ субъекта Российской Федерации и непрограммных направлений деятельности государственных органов субъекта Российской Федерации, органов управления территориальными государственными внебюджетными фондами, наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, указанных в ведомственной структуре расходов бюджета («программный бюджет»). Если в субъекте Российской Федерации принято решение о составлении «программного бюджета» и на уровне муниципальных образований, или муниципалитет самостоятельно принял такое решение, то финансовый орган муниципального образования действует аналогично – утверждает единую структуру программной (непрограммной) части.

Код *вида расходов* включает группу, подгруппу и элемент вида расходов. Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации *группами видов расходов* являются:

- 1) расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами;
- 2) закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд;
- 3) социальное обеспечение и иные выплаты населению;

- 4) капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности;
- 5) межбюджетные трансферты;
- 6) предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям;
- 7) обслуживание государственного (муниципального) долга;
- 8) иные бюджетные ассигнования.

Перечень единых для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации *подгрупп и элементов видов расходов* установлен приказом Министерства финансов Российской Федерации [2]. Минфин утверждает общие требования к порядку формирования перечня кодов элементов видов расходов классификации расходов бюджетов при дополнительной детализации расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов).

Термин «расходы» не позволял решить в ходе бюджетного планирования главную задачу – обеспечить финансовыми ресурсами установленный объем потребностей на соответствующей территории, т. к. в бюджетном законодательстве Российской Федерации отсутствовало требование о составлении какого-либо исчерпывающего перечня обязательств (потребностей), существующих на конкретный момент в Российской Федерации, субъекте Российской Федерации и муниципальных образованиях¹⁷.

Поэтому, в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса на 2004–2006 гг., было предусмотрено введение в практику бюджетной деятельности понятия «расходные обязательства», разделение их на действующие и вновь принимаемые и создание реестров расходных обязательств [12, с. 115].

С появлением в российской бюджетной терминологии понятия «расходные обязательства» Бюджетным кодексом Российской Федерации не регламентируется состав расходов, финансируемый из бюджетов различных уровней, а определяются следующие моменты:

- 1) формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами соответствующих публично-правовых образований за счет средств соответствующих бюджетов [1, ст. 65];
- 2) устанавливаются основания для возникновения расходных обязательств публично-правовых образований:

¹⁷ См. также: [12, с. 114–119].

Основания возникновения расходных обязательств публично-правовых образований Российской Федерации¹⁸

Основание 1

Принятие федеральных законов (актов Президента и Правительства РФ) / законов (иных нормативных правовых актов) субъектов РФ / муниципальных правовых актов...

... при осуществлении соответствующими органами власти полномочий по предметам ведения РФ / субъектов РФ / вопросам местного значения

Заклучение договоров (соглашений) от имени публично-правового образования...

Основание 2

Принятие федеральных законов (актов Президента и Правительства РФ) / законов (иных нормативных правовых актов) субъектов РФ...

... при осуществлении соответствующими органами власти полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ

Заклучение договоров (соглашений) от имени РФ / субъекта РФ...

Основание 3

Заклучение от имени публично-правового образования договоров (соглашений) с казенными учреждениями соответствующей формы собственности (федеральной / региональной / муниципальной)

Основание 4

Принятие федеральных законов (актов Президента и Правительства РФ) / законов (иных нормативных правовых актов) субъектов РФ, предусматривающих предоставление из федерального бюджета / бюджета субъекта РФ межбюджетных трансфертов

Основание 5

Принятие законов (иных нормативных правовых актов) субъектов РФ / муниципальных правовых актов...

... при осуществлении органами власти отдельных полномочий, переданных с вышестоящего уровня

¹⁸ Составлено по: [1, ст. 84–86].

Основной целью введения понятия «расходные обязательства» было формирование четкого представления о том, какие обязательства и перед какими категориями субъектов существуют в принятых на соответствующей территории законах, иных правовых актах, договорах и пр. Это было отражено в определении понятий «расходные обязательства» и «реестр расходных обязательств» (табл. 24).

Таблица 24

**Смысловое содержание понятий «расходные обязательства»
и «реестр расходных обязательств» [1, ст. 6, ст. 87]**

| Понятие | Смысловое содержание |
|---------------------------------------|--|
| <i>Расходные обязательства</i> | Обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (РФ, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета |
| <i>Реестры расходных обязательств</i> | Используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств |

Принципиальная важность введения в практику бюджетной деятельности реестров расходных обязательств заключается в том, что на основании реестра можно оценить те финансовые затраты, которые должны быть предусмотрены в бюджете для исполнения установленных обязательств. Следовательно, при сравнении общего объема средств, определенных на основании реестра, можно, опираясь на прогнозы объемов доходов бюджета, делать выводы о сбалансированности, дефиците или профиците, а также принимать решения о введении (отмене) отдельных обязательств (введении или исключении из реестра).

С введением в бюджетное законодательство Российской Федерации понятия «расходные обязательства» и требования о ведении реестров расходных обязательств была выстроена принципиально новая логика бюджетного планирования – в процессе формирования бюджетов необходимо рассчитать объем ресурсов, необходимых для обеспечения выполнения предусмотренных в реестре Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования обязательств.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации различают следующие виды расходных обязательств: бюджетные и денежные, публичные и публичные нормативные, действующие и принимаемые. Разграничение данных понятий приведено в Бюджетном кодексе Российской Федерации (ст. 6, 174.2). Схематично различие данных понятий можно продемонстрировать рис. 15.

Рис. 15. Расходные обязательства¹⁹

В табл. 25 представлены характеристики действующих и принимаемых обязательств в их влиянии на процесс формирования бюджетов.

Таблица 25

Характеристики и специфика отражения действующих и вновь принимаемых расходных обязательств в бюджетном планировании

| Критерий сравнения | Действующие обязательства | Вновь принимаемые обязательства |
|---|--|--|
| Статус на момент начала формирования (планирования) бюджета | Предусмотрены действующими на момент разработки бюджета документами, изменение (приостановление) которых в текущем году, очередном году и (или) плановом периоде не предполагается | Предусмотрены документами, которые предлагается принять или изменить в текущем году, очередном году и (или) плановом периоде |
| Обязанность включения средств на обеспечение исполнения в расходную часть бюджета | Средства на финансовое обеспечение исполнения действующих обязательств должны быть предусмотрены в бюджете в полном объеме | Средства на финансовое обеспечение предусматриваются после полного покрытия действующих обязательств при наличии доходов |

¹⁹ Составлено по: [1, ст. 6, 174.2].

Окончание табл. 25

| Критерий сравнения | Действующие обязательства | Вновь принимаемые обязательства |
|--|--|---|
| Предсказуемость объемов финансовых ресурсов для обеспечения исполнения | Объемы финансовых ресурсов для обеспечения исполнения определяются на основе стоимостной оценки обязательств по уровню прошлого года | Объемы финансовых ресурсов определяются объемом имеющихся доходных источников и планируемыми затратами на обеспечение исполнения (плановой динамикой изменения) |
| Перспективы в ситуации снижения плановых оценок доходов бюджета на очередной год и плановый период | Должны быть обеспечены в полном объеме; обуславливают необходимость привлечения дополнительных источников покрытия дефицита | Не принимаются и не включаются в реестр при отсутствии источников покрытия вследствие снижения планируемых объемов доходов бюджета |

Для полного отражения в бюджете затрат, необходимых для обеспечения исполнения действующих обязательств, а также для процесса обоснования введения принимаемых расходных обязательств принципиально важное значение имеет оценка планового объема доходов бюджета на очередной год (очередной год и плановый период). Без соответствующих источников финансирования новые обязательства не могут быть введены; при недостаточности доходов могут возникнуть сложности с обеспечением исполнения действующих обязательств. Логика бюджетного планирования подсказывает: если в доходной части бюджета нет достаточных ресурсов для покрытия действующих обязательств, часть из них должна быть приостановлена, признана утратившими силу либо изменена в связи со снижением объемов выделяемых средств.

Таким образом, расходные обязательства – это, по сути дела, закрепленная обязанность публично-правового образования предоставить средства из соответствующего бюджета. Совокупность расходных обязательств позволяет оценить общую сумму денежных средств, необходимых для финансирования всех документально закрепленных обязательств.

Предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств, получили название *бюджетных ассигнований* [1, ст. 6].

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает следующие виды бюджетных ассигнований [1, ст. 69] – ассигнования на:

- 1) оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд;
- 2) социальное обеспечение населения;
- 3) предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями;

4) предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам;

5) предоставление межбюджетных трансфертов;

6) предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;

7) обслуживание государственного (муниципального) долга;

8) исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации базируется на единых методологических основах, нормах минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством Российской Федерации. Существуют определенные требования общеэкономического характера к определению структуры бюджетных расходов. Суть их заключается в том, чтобы каждая государственная услуга давала необходимую отдачу не только материального, но и социального характера [9, с. 74].

Помимо законодательно утвержденной бюджетной классификации расходов в литературе встречаются различные *авторские варианты классификации расходов* [4, с. 67–69; 5, с. 383; 13, с. 85]:

– по направленности расходов (целевому характеру, отраслевой принадлежности): классификация соответствует бюджетной классификации;

– по иерархии уровня власти или уровню управления: федеральные, региональные и местные расходы;

– по экономическому содержанию: текущие (обеспечение текущего функционирования органов власти всех уровней и учреждений) и капитальные (обеспечение инновационной и инвестиционной деятельности);

– по экономическому эффекту: производительные (расходы, идущие на увеличение имущественных достижений или на укрепление экономических основ народного хозяйства), непроизводительные (не дают прироста имущественных достояний или не укрепляют экономические основы народного хозяйства) и долговые;

– по территориальности: внутренние (расходы по обеспечению всех сфер деятельности общества и государства) и внешние (расходы на международную деятельность, покрытие внешних долговых обязательств).

– по подведомственности получателей: расходы классифицируют по подведомственному признаку на расходы министерств, ведомств, организаций, учреждений, предприятий и т. д.;

– по характеру потребностей в средствах: обыкновенные (отвечают постоянным потребностям государства, покрываются за счет налоговых поступлений) и чрезвычайные (обусловлены случайными и изменчивыми потребностями, покрываются за счет продажи имущества, выпуска денежных знаков, заимствований и т. д.).

Вопросы для самопроверки

1. Доходами следует считать любые средства, поступающие в бюджеты, за исключением...

- а) таможенных пошлин;
- б) источников финансирования дефицита бюджета;
- в) средств, полученных от платных услуг учреждений;
- г) административных сборов.

2. Какой признак НЕ соответствует доходам бюджета?

- а) денежный характер;
- б) перераспределительный характер;
- в) безвозмездный характер;
- г) безвозвратный характер.

3. При рассмотрении вопроса о доходах бюджета можно использовать понятие...

- а) денежные отношения;
- б) денежные средства;
- в) денежные поступления;
- г) все ответы являются верными.

4. При формировании доходов бюджетов используется...

- а) законодательство о налогах и сборах;
- б) законодательство о внешнеэкономической деятельности;
- в) бюджетное законодательство Российской Федерации;
- г) верны ответы А и В.

5. Министерства, федеральные агентства и службы в рамках бюджетной классификации доходов являются...

- а) главными казначеями;
- б) главными распорядителями;
- в) главными администраторами;
- г) главными потребителями.

6. Налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц по логическому смыслу относятся к подгруппе налоговых доходов, которая называется «Налоги на прибыль, _____» (добавьте пропущенное слово)...

- а) «доходы»;
- б) «поступления»;
- в) «проценты»;
- г) «резервы».

7. В доходах бюджетов могут присутствовать безвозмездные поступления от...
- а) других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
 - б) других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, от физических и юридических лиц;
 - в) других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, от физических и юридических лиц, международных организаций;
 - г) других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств.
8. Какое утверждение верно?
- а) «все федеральные налоги зачисляются только в федеральный бюджет»;
 - б) «все федеральные налоги распределяются между федеральным и региональными бюджетами»;
 - в) «все федеральные налоги распределяются между региональными и местными бюджетами»;
 - г) «все федеральные налоги распределяются между бюджетами на основании Бюджетного кодекса Российской Федерации».
9. Штрафы как доходный источник могут относиться...
- а) только к источникам финансирования дефицита;
 - б) к источникам финансирования дефицита и к налоговым доходам;
 - в) к налоговым и к неналоговым доходам;
 - г) только к неналоговым доходам.
10. Доходы от платных услуг учреждений считаются доходам бюджета, если учреждение...
- а) федеральное;
 - б) крупное;
 - в) казенное;
 - г) муниципальное.
11. С целью получения дохода государственное/муниципальное имущество допускается...
- а) сдавать в аренду;
 - б) продавать;
 - в) использовать;
 - г) все ответы являются верными.
12. В доходы бюджета НЕ поступают средства, полученные в возмещение вреда, если вред был нанесен...
- а) физическому лицу;
 - б) муниципальным образованиям;
 - в) субъектам Российской Федерации;
 - г) Российской Федерации.
13. С целью расчета доходов бюджетов такие показатели, как величина ВВП, мировые цены на нефть и др. следует...
- а) прогнозировать;
 - б) планировать;
 - в) концентрировать;
 - г) игнорировать.

14. По сути, расходы бюджета направляются на финансовое обеспечение...
- а) функций;
 - б) параметров;
 - в) задач;
 - г) Верны ответы А и В.
15. Министерства, федеральные агентства и службы в рамках бюджетной классификации расходов являются...
- а) главными казначеями;
 - б) главными распорядителями;
 - в) главными администраторами;
 - г) главными потребителями.
16. «Обыкновенные расходы» и «Чрезвычайные расходы» – это...
- а) разделы классификации расходов бюджетов в Российской Федерации;
 - б) подразделы классификации расходов бюджетов в Российской Федерации;
 - в) виды расходов бюджетов по иерархии управления;
 - г) виды расходов бюджетов по характеру потребностей в средствах.
17. Раздел «Общегосударственные вопросы» присутствует...
- а) в доходах бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации (в соответствии с бюджетной классификацией);
 - б) в доходах только федерального бюджета в соответствии с Конституцией Российской Федерации;
 - в) в доходах только федерального бюджета по Бюджетному кодексу Российской Федерации;
 - г) в доходах бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации (в соответствии с законом «О федеральном бюджете»).
18. В каком разделе расходов (в соответствии с бюджетной классификацией) отражаются расходы на транспорт и дорожное хозяйство?
- а) «Национальная экономика»;
 - б) «Транспорт и дорожное хозяйство»;
 - в) «Общегосударственная инфраструктура»;
 - г) «Дорожные сети и объекты, их эксплуатирующие».
19. Какой раздел расходов бюджета, по логике, включает в себя производительные расходы?
- а) «Общегосударственные вопросы»;
 - б) «Национальная экономика»;
 - в) «Охрана окружающей среды»;
 - г) «Социальная политика».
20. Классификация «текущие» и «капитальные» характерна для...
- а) доходов и расходов;
 - б) только доходов;
 - в) только расходов;
 - г) доходов и источников финансирования дефицита бюджета.
21. В расходах вышестоящих бюджетов и при этом – в доходах нижестоящих бюджетов могут присутствовать...
- а) дотации, субвенции, субсидии;

- б) штрафы и компенсации;
- в) пошлины и сборы;
- г) трансферты и проценты.

22. Какой показатель оказывает влияние как на величину доходов бюджета, так и на плановые объемы расходов?

- а) ожидаемый (плановый) уровень инфляции;
- б) плановый объем Фонда национального благосостояния;
- в) плановая величина источников финансирования дефицита;
- г) плановый объем недоимки.

23. Общие вопросы, связанные как с доходами, так и с расходами бюджетов, регламентированы...

- а) Налоговым кодексом;
- б) Конституцией Российской Федерации;
- в) Бюджетным кодексом;
- г) Гражданским кодексом.

24. Исключительно в федеральный бюджет поступают вывозные таможенные пошлины на...

- а) нефть и товары, выработанные из нефти;
- б) нефть сырую и газ природный;
- в) газ природный;
- г) нефть сырую, газ природный, товары, выработанные из нефти.

25. Классификация на «федеральные», «региональные» и «местные» установлена в законодательстве Российской Федерации для...

- а) налогов;
- б) доходов бюджетов;
- в) расходов бюджетов;
- г) трансфертов.

26. Какое понятие возникает при изучении доходов и расходов бюджета с точки зрения экономического смысла?

- а) бюджетный фонд;
- б) бюджетный процесс;
- в) бюджетный ресурс;
- г) бюджетный капитал.

27. Ситуация в мире, стабильность мировых процессов...

- а) влияет как на доходы бюджетов, так и на расходы;
- б) влияет только на доходы бюджетов;
- в) влияет только на расходы бюджетов;
- г) влияет только на доходы стран с «сырьевой» спецификой экономики.

28. Основным инструментом, используемым для обеспечения сопоставимости показателей доходов и расходов бюджетов, в Российской Федерации является...

- а) Бюджетный кодекс;
- б) бюджетная классификация;
- в) бюджетный анализ;
- г) бюджетная группировка.

29. Субсидии не могут быть элементом доходов бюджетов, но являются элементом бюджетных ассигнований, если это субсидии...

- а) юридическим лицам;
- б) из федерального бюджета;
- в) из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- г) в рамках межбюджетных трансфертов.

30. Доходы и расходы бюджета...

- а) всегда равны;
- б) всегда сбалансированы;
- в) всегда несбалансированны;
- г) могут быть как сбалансированными, так и не сбалансированными.

Список библиографических ссылок к главе 4

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 06.07.2019 г.). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

2. О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения: приказ Минфина России от 08.06.2018 № 132н (ред. от 06.03.2019). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

3. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации: Закон РСФСР от 10.10.1991 г. № 1734-1. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

4. Александров И. М. Бюджетная система Российской Федерации : учебник. М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2006. 486 с.

5. Бюджетная система России: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / под ред. Г. Б. Поляка. 3-е изд., перераб и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2011. 703 с.

6. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / О. В. Врублевская [и др.]; [под ред. О. В. Врублевской, М. В. Романовского]. – 3-е изд., испр. и перераб. М. : Юрайт-Издательство, 2003. 838 с.

7. Бюджетное право: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям «Юриспруденция» и «Экономика» / Д. А. Ремиханова [и др.]; [под ред. Г. Б. Поляка, П. И. Кононова]. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юнити-Дана: Закон и право, 2007. 239 с.

8. Васильев В. П. Государственное регулирование экономики : учеб. пособие. М. : Дело и Сервис, 2010. 176 с.

9. Годин А. М., Горегляд В. П., Подпорина И. В. Бюджетная система Российской Федерации : учебник. 4-е изд., испр. и доп. М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2007. 568 с.

10. Истомина Н. А. Бюджет субъекта Федерации как инструмент регулирования социальной сферы региона // Региональная экономика: теория и практика. 2012. № 35. С. 57–62.

11. Истомина Н. А. Бюджет субъекта Федерации как инструмент регулирования развития экономики региона // Региональная экономика: теория и практика. 2012. № 40. С. 54–58.

12. Истомина Н. А. Расходы и расходные обязательства: понятие, специфика применения в бюджетном планировании и региональный аспект // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2015. № 1. С. 114–119.

13. Ермакова Н. Б. Бюджетная система Российской Федерации : конспект лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Высшее образование, 2009. 138 с.

14. Финансы : учебник / под ред. проф. М. В. Романовского, проф. О. В. Врублевской, проф. Б. М. Сабанти. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт; Высшее образование, 2010. 462 с.

Глава 5

БЮДЖЕТНАЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ

5.1. Концепции бюджетной сбалансированности

Проблема бюджетного дефицита имеет большое значение для бюджетной системы и экономики в целом, независимо от типа государственного устройства и принципов хозяйствования. Термин «дефицит» (deficit) имеет латинское происхождение и в буквальном переводе означает «недостает» [2, с. 179].

Бюджетный дефицит является важным индикатором состояния бюджетной сферы государства и оказывает влияние на любые протекающие в ней процессы. Степень этого влияния зависит, прежде всего, от величины дефицита, причин его возникновения, а также выбранных способов финансирования излишних расходов бюджета.

Мировая экономическая теория выработала две основные точки зрения на дефицит как фактор, влияющий на экономическую систему страны. Классическая школа, родоначальником которой является А. Смит, утверждает, что использование государственных средств на финансирование дефицита ведет к непроизводительному использованию производительного труда. Финансировать расходы за счет увеличения налогов или продажи облигаций неэффективно для общества. Дефицит не должен возникать, а уже возникший нужно стремиться покрыть другими средствами [3, с. 49, 53].

Противоположную позицию отстаивал известный американский экономист Дж. М. Кейнс. Разработанная им стратегия государственного вмешательства в экономику преследовала цель – управление совокупным спросом при помощи государственного бюджета (т. е. изменения величин доходов и расходов). По его мнению, государство должно [12]:

1) стимулировать государственные капиталовложения (даже если они не имеют экономического эффекта);

2) проводить политику «дешевых» денег (то есть обеспечивать такое количество денег в обращении, которое снизило бы ставку процента), даже при условии возникновения инфляционных процессов.

Указанные меры должны были проводиться за счет средств государства. Кейнсианская теория отвергала сбалансированность бюджета, допуская дефицит для стимулирования экономики. В условиях кризиса, по мнению Кейнса Дж.М., государство должно сокращать налоги и увеличивать государственные расходы, допуская дефицит для стимулирования совокупного спроса; в ситуации экономического подъема мероприятия должны носить обратный характер. Бюджетные дефициты, согласно этой концепции, могут сохраняться и в условиях роста экономики для достижения наибольших темпов.

Важнейшим вопросом финансовой науки в течение длительного времени является определение конечной цели управления дефицитом. Как правило, вопрос

трактуются следующим образом: нужно ли обеспечивать баланс бюджета, и если да, то каким наиболее эффективным способом. К настоящему времени обобщенно выделяют три основные концепции бюджетной сбалансированности (рис. 16).



Рис. 16. Концепции бюджетной сбалансированности²⁰

Классической концепцией является концепция «сбалансированного бюджета», сторонники которой считают, что бюджет должен быть сбалансирован по доходам и расходам ежегодно, следовательно, должен быть бездефицитным и нейтрально относиться к ходу воспроизводственного процесса в стране. Исторически это первая концепция, которая широко применялась в начале XX века, но реально ее придерживаются правительства стран с переходной или кризисной экономикой [7, с. 78]. По мнению критиков этой концепции, при реализации указанной теории снижается роль бюджета как рычага воздействия на экономику, исключается возможность проведения государственной политики по регулированию налогообложения и расходов, отграничиваются возможности регулирования экономического развития с помощью изменения доходов и расходов в зависимости от складывающейся конъюнктуры [14, с. 497]. Попытки сбалансировать бюджет в условиях экономического спада ведут к его усугублению, а в периоды инфляции – увеличивают ее темпы.

Концепция «циклически сбалансированного бюджета» привязывает проблему обеспечения сбалансированности бюджета не к финансовому году, а к экономическому циклу: доходы и расходы бюджета должны быть приспособлены к фазам экономического цикла. То есть в период экономического спада правительство допускает существование дефицита (увеличивает расходы при неизменных или снижаемых налогах), а в ходе экономического подъема получает дополнительные доходы при сокращении расходов. Таким образом, правительство должно покрывать дефициты бюджета, возникшие в период спада и кризиса, теми излишками средств, которые образовались на стадии подъема экономики. В результате по окончании экономического цикла излишек доходов покрывает дефицит, который образовался в результате спада производства, и бюджет станет сбалансированным. Существенным препятствием для реализации такого подхода являются различные по продолжительности периоды спадов и подъемов в экономике. Следова-

²⁰ Составлено по: [4, с. 124; 8, с. 127–128; 9, с. 365–367].

тельно, если период спада будет более длительным, чем экономический рост, дисбаланс (дефицит) бюджета будет накапливаться. Кроме того, существует влияние других факторов (военных и непроизводительных расходов и др.).

Представители *Концепции «функциональных финансов»* утверждают, что главной целью государственных финансов является обеспечение макроэкономической стабильности, даже если это приведет к дефициту государственного бюджета. То есть вопрос о балансе бюджета является второстепенным, так как государство всегда обладает возможностью, во-первых, за счет равновесия в экономике получить дополнительные доходы, так как экономический рост увеличивает объем национального дохода, а значит и налоговых поступлений в бюджет; во-вторых, выпустить необходимое количество денег или увеличить налоговую нагрузку на хозяйствующие субъекты и таким образом устранить дефицит. Считается, что бюджетный дефицит и государственный долг при этом не сказываются негативно на развитии экономики. Данная концепция практически не применяется сегодня, так как приводит к видимым негативным для экономики последствиям на краткосрочном этапе. Не обращать внимания на состояние бюджетной сферы не может себе позволить ни одно национальное правительство.

Классификация видов бюджетной сбалансированности предложена В. М. Родионовой [11, с. 56]:

- 1) оптимальная – баланс обеспечивается за счет налоговых и неналоговых доходов;
- 2) регулируемая – баланс обеспечивается с учетом привлечения межбюджетных трансфертов;
- 3) общая – обеспечивается за счет привлечения возвратных финансовых ресурсов.

5.2. Сущность бюджетного дефицита/профицита и их воздействие на экономику

Согласно ст. 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, к основным характеристикам бюджета относятся общий объем доходов бюджета, общий объем расходов бюджета, дефицит (профицит) бюджета. То есть соотношение доходов и расходов бюджета публично-правового образования принимает одну из двух форм: дефицит или профицит. Теоретически, как отмечает Д. Городецкий, доходы и расходы бюджета не могут быть равны, то есть сбалансированы, так как «доходы и расходы представляют различные стороны деятельности государства, зависят от различных факторов; решают совершенно различные задачи; по-разному влияют на валовой внутренний продукт, доходы и занятость; качественно характеризуют совершенно различные отношения, а качественные различия предопределяют собой и количественные несовпадения. Между ними нет и не может быть такой тесной взаимозависимости, так как они не связаны с куплей-продажей тех услуг, которые совершает государство» [6, с. 14].

Дефицит бюджета – превышение расходов бюджета над его доходами.

Профицит бюджета – превышение дохода бюджета над его расходами [1, ст. 6].

Данные определения закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации и приводятся в работах: Г. Б. Поляка, Н. Б. Ермасова, М. Г. Миронова, Е. А. Ермаковой, П. Н. Вахрина, А. С. Нешистого, С. В. Галицкой, А. М. Година, В. П. Горегляда, М. М. Вышегородцева, А. М. Бабича, Л. Н. Павловой, В. Д. Фетисова и др.

В международной практике дефицит (профицит) не всегда трактуется подобным образом. Так, дефицит (профицит) Европейским центральным банком (ЕЦБ) определяется как разность между доходами и расходами и равен чистому кредитованию (заимствованию). По методологии Международного Валютного Фонда общий объем дефицита определяется как сумма: 1) чистого кредита со стороны банковской системы (Центробанк), а также использования Министерством финансов собственных чистых международных резервов для финансирования расходов; 2) чистого финансирования со стороны небанковского сектора; 3) рублевого эквивалента величины прироста зарубежных займов, кроме кредитов МВФ (отражаются в изменении чистых международных резервов Министерства финансов), плюс рублевый эквивалент неоплаченных обязательств по внешнему долгу. Руководство по статистике государственных финансов дефицит (профицит) денежных средств рассчитывает как чистый приток денежных средств от государственных операций минус отток денежных средств в результате чистого приобретения нефинансовых активов. К нефинансовым активам относят основные фонды, запасы материальных оборотных средств, ценности, непроектные активы [10, с. 28].

С принятием Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджет в России составляется с учетом принятого в мировой практике метода расчета дефицита бюджета – отражение всех расходов бюджета по обслуживанию государственного долга в расходной части бюджета, а расходов по погашению долга (с отрицательным знаком) – в источниках финансирования дефицита бюджета.

Причинами бюджетного дефицита/профицита могут быть как внутренние, так и внешние факторы, а для дефицита, кроме того, выделяются негативные и позитивные факторы [10, с. 56] (табл. 26).

Ситуация в России складывается таким образом, что на формирование дефицита или профицита федерального бюджета первостепенное влияние оказывают внешние факторы, так как доходы от экспорта нефтегазовых ресурсов, а также таможенные пошлины на иную продукцию поступают исключительно на федеральный уровень. На сбалансированность региональных и местных бюджетов влияют внутренние факторы, связанные с состоянием экономики и уровнем доходов населения.

Общая причина дефицита бюджета [13] – рост предельных общественных издержек производства. Вследствие этого возникает необходимость использования денежных средств в размере, превышающем имеющиеся источники доходов. Рост издержек может быть связан с расширением политических и социальных функций государства, с возрастанием его роли в жизни общества. Прежде всего это означает, что требуются дополнительные ресурсы, не компенсируемые ростом платежей в бюджет.

Таблица 26

Причины и последствия появления бюджетного дефицита и профицита

| Характеристика бюджета | Причины | | Последствия | |
|------------------------|---|--|--|---|
| | внешние | внутренние | негативные | позитивные |
| Дефицит | <p><i>Негативные:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – ухудшение конъюнктуры мировых рынков; – низкая результативность внешнеэкономических связей | <p><i>Негативные:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – снижение доходов бюджета, связанное с сокращением объемов ВВП (ВРП, объемов промышленного производства), недостаточной доходной базой, непосильной налоговой нагрузкой; – рост непроизводительных расходов; – непредвиденные расходы; – излишняя централизация бюджетной системы; – кризис общественных финансов. <p><i>Позитивные:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – рост производительных расходов | <p><i>Экономические:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – сокращение бюджетных инвестиций; – диспропорции в развитии различных видов экономической деятельности; – инфляция; – сокращение государственных запасов и резервов; – накопление государственного/муниципального долга и увеличение расходов на его обслуживание. <p><i>Социальные:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – снижение уровня жизни населения | <ul style="list-style-type: none"> – экономический рост (увеличение ВВП) |
| Профицит | <p><i>Внешние:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> рост цен на мировых рынках (в первую очередь, на энергоресурсы) | <p><i>Внутренние:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> увеличение объемов ВВП (ВРП, объемов промышленного производства) | <p><i>Негативные:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> упущенные инвестиции | <p><i>Позитивные:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – сокращение государственного/муниципального долга и снижение расходов на его обслуживание; – «экономический стабилизатор»; – рост бюджетных инвестиций |

Причинами этого может являться:

- увеличение темпов финансирования государственных расходов по сравнению с темпами прироста валового внутреннего продукта;
- осуществление крупных государственных вложений в развитие производства и изменение его структуры;
- наращивание военных расходов;
- увеличение расходов на содержание управленческого аппарата и др.

Чтобы оценить последствия дефицита, возникшего по причине роста расходов, важно понимать, какие именно расходы растут – производительные или непроизводительные. Рост непроизводительных расходов (на управление, оборону – сферы деятельности, не создающие реального внутреннего валового продукта) следует отнести к негативным причинам возникновения дефицита. Рост производительных расходов (на развитие реального сектора экономики) относится к позитивным причинам, так как повлечет за собой прирост валового внутреннего продукта, а значит и прирост налоговых поступлений в бюджет, что в перспективе «нейтрализует» дефицит.

На появление дефицита могут оказывать влияние и незапланированные расходы – в случае начала крупных военных действий, катастроф и бедствий природного или техногенного характера и пр. В определенных пределах такие расходы предусмотрены Бюджетным кодексом Российской Федерации и не должны приводить к возникновению дефицита бюджета. Так, на федеральном уровне для финансирования непредвиденных расходов, связанных с проведением аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций в обязательном порядке ежегодно формируются Резервный фонд Президента Российской Федерации в размере не более 1 % расходов федерального бюджета и Резервный фонд Правительства Российской Федерации в размере не более 3 % расходов [1, ст. 81, 82]; в субъекте Российской Федерации и муниципальных образованиях подобные фонды формируются по решению соответствующих органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (местных администраций) в размере не более 3 % расходов соответствующего бюджета [1, ст. 81, 81.1]. Если на конец финансового года средства такого фонда остались неиспользованными или использованы не в полном объеме, они приходятся как доходы соответствующего бюджета. Таким образом, непредвиденные расходы могут привести к бюджетному дефициту только в том случае, если они превысят запланированный размер резервного фонда.

Существенное влияние на сбалансированность бюджетов разных уровней бюджетной системы оказывает порядок реализации в стране межбюджетных отношений. Часто в России складывается ситуация профицита федерального бюджета и дефицита территориальных (региональных и местных) бюджетов (табл. 27). Данный факт во многом обусловлен приоритетностью обеспечения доходами федерального бюджета в ущерб территориальным (см. главу 6).

Таблица 27

**Дефицит/профицит консолидированного бюджета Российской Федерации
за 2000–2018 гг.***

| Бюджет | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Консолидированный бюджет РФ | + | + | + | + | + | + | + | + | + | - | - | + | + | - | - | - | - | - | + |
| Федеральный бюджет | + | + | + | + | + | + | + | + | + | - | - | + | - | - | - | - | - | - | + |
| Консолидированные бюджеты субъектов РФ | + | - | - | - | + | + | + | + | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | + |

* «-» – дефицит;

«+» – профицит

Не только динамика расходов может привести к дисбалансу бюджета, но и динамика доходов. Так, сокращение объемов валового внутреннего продукта влечет за собой сокращение и налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, поэтому в годы стагнации производства, экономического кризиса в дефиците оказываются бюджеты всех уровней бюджетной системы, но наиболее негативно такая динамика сказывается на доходах территориальных бюджетов. При отрицательной динамике цен на мировом рынке нефтегазовых ресурсов в первую очередь сократятся доходы федерального бюджета, что приведет к его дефициту.

Дефицит влечет за собой в основном негативные последствия, за исключением случая роста производительных расходов, которые должны привести к увеличению валового внутреннего продукта, а следовательно, и доходов бюджета. В первую очередь при дефиците бюджета страдают «небюджетные» отрасли экономики, получающие бюджетные инвестиции на развитие; бюджетные сферы деятельности, в первую очередь отрасли социальной сферы, в такой ситуации финансируются по принципу минимального обеспечения социальных нормативов в части предоставления гражданам бесплатных медицинских, образовательных услуг, услуг культуры, физкультуры и спорта. В результате возникают диспропорции в развитии между различными видами экономической деятельности – «бюджетными», финансирование которых напрямую зависит от состояния бюджета, и «небюджетными», находящимися на самообеспечении.

Одновременно с сокращением доходов бюджета государство, как правило, вынуждено не только привлекать заемные источники на покрытие дефицита бюджета, но и применять иные методы, такие как денежная эмиссия, реализация государственных запасов и резервов, увеличение налоговой нагрузки, что приводит к росту инфляции. В любом случае даже вполне законные способы покрытия дефицита через привлечение заемных ресурсов приводят к увеличению

размера государственного (муниципального) долга, а значит и к росту расходов на его обслуживание.

Дефицит бюджета приводит не только к экономическим последствиям, но и социальным. Так напрямую снижается уровень доходов населения, занятого в общественном секторе экономики, а сокращение возможностей публично-правовых образований финансирования своих обязательств приведет к ухудшению качества и/или сокращению количества (доступности) государственных и муниципальных услуг, что отразится на уровне жизни всех граждан страны.

Профициту бюджета уделяется гораздо меньшее внимание и в научных следованиях, и в государственном регулировании. Так, при принятии Бюджетного кодекса Российской Федерации в 1998 г. в нем была предусмотрена глава «Профицит бюджета и порядок его использования», в которой напрямую говорилось о том, что бюджеты должны составляться без профицита бюджета, и давались рекомендации по его сокращению [1, в ред. от 31.07.1998 г.]:

- сократить привлечение доходов от продажи государственной или муниципальной собственности (для федерального бюджета – сократить привлечение доходов от реализации государственных запасов и резервов);
- предусмотреть направление бюджетных средств на дополнительное погашение долговых обязательств;
- увеличить расходы бюджета, в том числе за счет передачи части доходов бюджетам других уровней;
- сократить налоговые доходы бюджета путем внесения изменений и дополнений в налоговое законодательство Российской Федерации.

В действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации не говорится о необходимости составления бюджета без профицита, но это предполагает принцип сбалансированности бюджета, закрепленный в статье 33: объем расходов бюджета должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита. То есть бюджет должен планироваться с дефицитом. А глава о профиците бюджета была исключена из Бюджетного кодекса еще до вступления его в силу в 2000 г.

Действующая система распределения налоговых и неналоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации приводит к тому, что профицит федерального бюджета обуславливается в большей степени уровнем цен на мировом рынке энергоресурсов – при превышении фактической цены нефти над запланированным уровнем образуется профицит федерального бюджета; а профицит региональных бюджетов – объемом валового продукта, рост которого приводит к росту налоговых поступлений в бюджеты субъектов Российской Федерации; профицит местных бюджетов является исключительным событием (появляется только в бюджетах крупных городов при существенной положительной динамике объемов промышленного производства, что приводит к росту поступлений налога на доходы физических лиц).

При наличии профицита бюджета особую значимость приобретает правильность выбора его эффективного использования. Теоретически можно назвать

три варианта использования профицита: создание финансового резерва, досрочное погашение долговых обязательств, осуществление бюджетных инвестиций. Наибольшее внимание в России уделяется первому пути – созданию резерва, причем на федеральном уровне [1, гл. 13.2].

До 1 января 2018 г. на федеральном уровне формировались два накопительных фонда: Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Причем создавались они только за счет нефтегазовых доходов при условии, что фактическая базовая цена на нефть превышала плановое значение. Схематично этот порядок отражен на рис. 17. В соответствии с концепцией «циклически сбалансированного бюджета» средства фондов использовались в большей степени на покрытие дефицита федерального бюджета, возникающего при снижении доходов бюджета.

С 1 января 2018 г. Резервный фонд ликвидирован, остатки средств переведены на счет Фонда национального благосостояния.

Фонд национального благосостояния используется для [1, ст. 96.10, 96.11]:

- обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации;
- покрытия дефицита федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации;
- финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов, начатых до 1 января 2018 г.

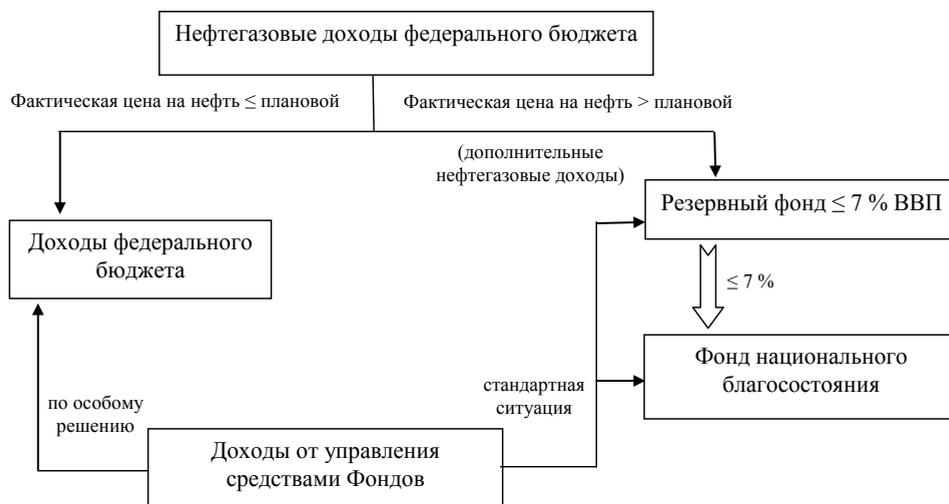


Рис. 17. Использование нефтегазовых доходов федерального бюджета (до 2018 г.)

Помимо создания накопительного фонда за счет нефтегазовых доходов Бюджетный кодекс Российской Федерации также регламентирует порядок использования доходов федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации,

муниципальных образований, фактически полученных при исполнении сверх утвержденного объема доходов, но понятие «профицит» при этом не используется. Такие доходы могут направляться финансовым органом публично-правового образования без внесения изменений в закон (решение) о бюджете на текущий финансовый год и плановый период на [1, ст. 232]: замещение государственных (муниципальных) заимствований, погашение государственного (муниципального) долга, исполнение публичных нормативных обязательств публично-правового образования в случае недостаточности предусмотренных на их исполнение бюджетных ассигнований.

Таким образом, в России сейчас можно говорить о профиците как «экономическом стабилизаторе» и «подушке безопасности» на время экономического спада. Не все позитивные последствия профицита (табл. 28) используются в полной мере. До середины 2017 г. российское бюджетное законодательство допускало использование незапланированных доходов на досрочное погашение долговых обязательств, что всегда приводит к сокращению текущих расходов на обслуживание государственного (муниципального) долга [1, ст. 96.9 в ред. от 25.12.2012 г.]. С ликвидацией Резервного фонда Российской Федерации в начале 2018 г. такая возможность исчезла. Возможности осуществления бюджетных инвестиций при профиците бюджета с 2018 г. существенно ограничены [1, ст. 96.11 в ред. от 14.11.2017 г.], что может привести к возникновению «упущенных инвестиций», расчеты которых активно велись в 2003–2008 гг. (еще в период существования первого накопительного фонда России – Стабилизационного фонда).

5.3. Управление дефицитом и профицитом

В современной мировой экономике развитые страны придерживаются концепции «циклически сбалансированного бюджета», то есть допускают его существование, но разрабатывают и применяют инструменты для управления им. Управление дефицитом – это комплекс мероприятий по определению предельного размера дефицита, поиску и привлечению источников его финансирования и разработке мероприятий по ликвидации при наличии объективных предпосылок.

К таким инструментам управления дефицитом можно отнести:

- 1) установление предельных размеров дефицита;
- 2) определение экономически целесообразных источников покрытия дефицита.

В развитых странах чаще всего законодательно утверждается лимит, который величина дефицита бюджета не должна превышать. Например, Маастрихтским договором для стран-членов Евросоюза этот лимит установлен на уровне 3 % ВВП. Пределы дефицитов бюджетов Российской Федерации устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации (табл. 28).

Таблица 28

Допустимые пределы дефицитов бюджетов в Российской Федерации²¹

| Бюджет | Предельный размер дефицита |
|--------------------|---|
| Федеральный бюджет | Не установлен |
| Бюджет субъекта РФ | 15% утвержденного объема доходов без учета безвозмездных поступлений (при существенной зависимости бюджета ²² от дотаций федерального бюджета – 10%) |
| Местный бюджет | 10% утвержденного объема доходов без учета безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений (при существенной зависимости бюджета ²³ от дотаций регионального бюджета – 5%) |

Основной проблемой при наличии дефицита бюджета является поиск источников его покрытия и удержание в пределах запланированной величины, при профиците – поиск путей эффективного его использования.

Как отмечает С. В. Галицкая, «эмиссия и государственные займы являются официальными источниками финансирования дефицита бюджета. невыполнение государством своих обязательств перед бюджетной сферой и неплатежи по выполненным государственным заказам являются неофициальными, непопулярными, но широко используемыми. Правительство перестает выплачивать заработную плату работникам бюджетной сферы, пенсии, социальные пособия. Остаются неоплаченными выполненные предприятиями государственные заказы» [5, с. 274].

В соответствии с бюджетной классификацией едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группами и подгруппами источников финансирования дефицитов бюджетов являются [1, ст. 23]:

1) источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов (исчисляются в рублях):

- государственные (муниципальные) ценные бумаги;
- кредиты кредитных организаций;
- бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- кредиты международных финансовых организаций;
- изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета;
- иные источники;

2) источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов (исчисляются в иностранной валюте, используются для покрытия дефицитов федерального и региональных бюджетов):

- государственные ценные бумаги;

²¹ Составлено по: [1, ст. 92, 92.1].

²² Условия см. в [1, ст. 130].

²³ Условия см. в ст. [1, ст. 136].

- кредиты иностранных государств, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;
- кредиты кредитных организаций;
- иные источники.

Конкретные перечни источников финансирования дефицитов бюджетов каждого уровня бюджетной системы Российской Федерации регламентируются статьями 94–96 Бюджетного кодекса Российской Федерации – для каждого уровня бюджета свой перечень.

В соответствии со статьей 94 Бюджетного кодекса Российской Федерации, к источникам финансирования дефицита *федерального бюджета* относятся две группы.

1. Источники внутреннего финансирования.

1.1. Разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг Российской Федерацией, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение.

1.2. Разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными федеральному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

1.3. Разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской Федерации кредитами кредитных организаций.

1.4. Разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской Федерации кредитами международных финансовых организаций.

1.5. Изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года.

1.6. Иные источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, к которым относятся:

- поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации;

- поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, уменьшенные на размер выплат на их приобретение;

- курсовая разница по средствам федерального бюджета; объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации, в случае, если исполнение гарантом государственных гарантий Российской Федерации ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;

- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из федерального бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой

предоставленных из федерального бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации;

– разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации;

– разница между суммой средств, полученных от возврата бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), предоставленных внутри страны, и суммой предоставленных внутри страны бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований);

– разница между суммой средств, полученных от возврата предоставленных внутри страны прочих бюджетных кредитов (ссуд), и суммой предоставленных внутри страны прочих бюджетных кредитов;

– разница между средствами, перечисленными с единого счета федерального бюджета, и средствами, зачисленными на единый счет федерального бюджета, при проведении операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета;

– прочие источники.

2. Источники внешнего финансирования.

2.1. Разница между средствами, поступившими от размещения государственных займов, которые осуществляются путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации и номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение.

2.2. Разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), с учетом средств, перечисленных из федерального бюджета российским поставщикам товаров и (или) услуг на экспорт в счет погашения государственного внешнего долга Российской Федерации, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права и иностранных юридических лиц.

2.3. Разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами кредитных организаций.

2.4. Иные источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета, к которым относятся:

– объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте, в случае, если исполнение государственных гарантий Российской Федерации ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;

– разница между средствами, поступившими в федеральный бюджет в погашение основного долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, и средствами, направлен-

ными на предоставление государственных финансовых и государственных экспортных кредитов;

– прочие источники.

В соответствии со статьей 95 Бюджетного кодекса Российской Федерации источники финансирования дефицита *бюджета субъекта Российской Федерации* включают аналогичные группы.

1. Источники внутреннего финансирования:

1.1. Разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение.

1.2. Разница между полученными и погашенными субъектом Российской Федерации в валюте Российской Федерации кредитами кредитных организаций.

1.3. Разница между полученными и погашенными субъектом Российской Федерации в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными бюджету субъекта Российской Федерации другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

1.4. Разница между полученными и погашенными субъектом Российской Федерации в иностранной валюте бюджетными кредитами, предоставленными Российской Федерации в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

1.5. Разница между полученными и погашенными субъектом Российской Федерации в валюте Российской Федерации кредитами международных финансовых организаций.

1.6. Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации в течение соответствующего финансового года.

1.7. Иные источники, в том числе:

– поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, уменьшенные на размер выплат на их приобретение, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации;

– курсовая разница по средствам бюджета субъекта Российской Федерации;

– объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий субъекта Российской Федерации в валюте Российской Федерации, в случае, если исполнение гарантом государственных гарантий субъекта Российской Федерации ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;

– объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий субъекта Российской Федерации в иностранной валюте, предоставленных Российской Федерации в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований), в случае, если исполнение гарантом государственных гарантий субъекта Российской Федерации ведет к возникновению прав регрессного требования гаранта к принципалу;

- объем средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств субъекта Российской Федерации в валюте Российской Федерации;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации;
- разница между средствами, перечисленными с единого счета по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации, и средствами, зачисленными на единый счет по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации, при проведении операций по управлению остатками средств на едином счете по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации.

2. Источники внешнего финансирования.

2.1. Разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение.

2.2. Разница между полученными и погашенными субъектом Российской Федерации кредитами иностранных банков в иностранной валюте.

2.3. Иные источники:

– объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий субъекта Российской Федерации в иностранной валюте, в случае, если исполнение гарантом государственных гарантий субъекта Российской Федерации ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;

– объем средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств субъекта Российской Федерации в иностранной валюте.

В соответствии со статьей 96 Бюджетного кодекса Российской Федерации, источники финансирования дефицита *местного бюджета* включают только источники внутреннего финансирования:

1) разница между средствами, поступившими от размещения муниципальных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;

2) разница между полученными и погашенными муниципальным образованием кредитами кредитных организаций в валюте Российской Федерации;

3) разница между полученными и погашенными муниципальным образованием в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными местному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

4) разница между полученными в иностранной валюте от Российской Федерации и погашенными муниципальным образованием бюджетными кредитами, предоставленными в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);

5) изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета в течение соответствующего финансового года;

6) иные источники:

– поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности муниципального образования;

– курсовая разница по средствам местного бюджета;

– объем средств, направляемых на исполнение гарантий муниципального образования в валюте Российской Федерации, в случае, если исполнение гарантом муниципальных гарантий ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;

– объем средств, направляемых на исполнение гарантий муниципального образования в иностранной валюте, предоставленных Российской Федерации в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований) в случае, если исполнение гарантом муниципальных гарантий ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу;

– объем средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств муниципального образования в валюте Российской Федерации;

– разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из местного бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из местного бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации;

– разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из местного бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из местного бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации;

– разница между средствами, перечисленными с единого счета по учету средств местного бюджета, и средствами, зачисленными на единый счет по учету средств местного бюджета, при проведении операций по управлению остатками средств на едином счете по учету средств местного бюджета.

Источники внешнего финансирования дефицита бюджета у местных бюджетов отсутствуют.

По мнению академика А. Ю. Казака, управление дефицитом возможно при выполнении ряда условий [13]:

1) разработка четкого финансового маневра, направленного на обеспечение стабилизации национальной денежной единицы, так как стабильные деньги – это основа любого экономического подъема;

2) поиск эффективных источников покрытия бюджетного дефицита;

- 3) контроль за развитием бюджетной и экономической ситуации, обеспечивающий приемлемый уровень бюджетного дефицита;
- 4) сокращение сферы государственной экономики;
- 5) сокращение военных расходов;
- 6) разработка механизма секвестра и др.

5.4. Методы сокращения дефицита

Помимо выше обозначенных источников финансирования дефицита, которые закреплены бюджетным законодательством множества стран, существуют и иные методы борьбы с дефицитом, каждый из которых имеет свои преимущества и недостатки.

Основными направлениями сокращения дефицита бюджета являются методы, которые можно разделить на две группы:

- 1) методы по увеличению доходов бюджета;
- 2) методы по сокращению расходов бюджета.

Рассмотрим каждую из групп подробно.

1. Методы по увеличению доходов бюджета.

Данная группа методов предполагает выявление новых источников поступлений и расширение уже существующей базы доходов. Для реализации этого направления принципиально важно создать условия для роста деловой активности и доходов предприятий и населения.

Существует несколько методов увеличения доходной части бюджета.

1.1. Увеличение налоговых ставок (отмена льгот) по существующим налогам или введение новых обязательных платежей.

Данный метод рассчитан на достаточно быстрый экономический эффект в виде прироста налоговых поступлений в бюджет. Он основан на том, что в краткосрочном периоде экономические агенты не смогут изменить структуру и объем деятельности, налоги на которую повысились, и будут вынуждены уплачивать их по более высоким ставкам.

Аналогичное влияние будет иметь отмена налоговых льгот и введение новых налогов. Данные методы применяются с учетом влияния прочих факторов на экономику (в частности, отмена налоговых льгот при снижении налоговых ставок может оказать положительное воздействие), совокупность которых в конечном итоге обеспечивает эффект от налоговой реформы.

Совокупность описанных мероприятий государства образует налоговую политику.

В современной литературе и экономической практике принято считать, что использование налоговой политики в плане роста налогов не является эффективным. Это связано с тем, что рост налогов приводит в среднесрочном и долгосрочном периодах к увеличению цен на продукцию, снижению спроса, сокращению деловой активности, и, следовательно, к уменьшению налоговых поступлений в бюджеты.

Налоговая политика призвана предотвращать дефицит, обеспечивая стабильную доходную базу бюджетной системы.

1.2. Снижение налоговых ставок и отмена неэффективных налогов.

Совершенствование налоговой системы в плане отмены неэффективных налогов и расширения налогооблагаемой базы в условиях экономического роста и ликвидации бюджетного дефицита представляется необходимым и важным направлением экономической политики правительства.

При этом правительство рассчитывает на получение новых доходов за счет расширения налогооблагаемой базы и выхода экономики «из тени». Это относится как к хозяйствующим субъектам – предприятиям, так и населению. Для успешной реализации программы снижения налогов важно создать условия экономической защищенности и безопасности в государстве.

Реализуя данное направление, в краткосрочном периоде правительство может столкнуться с некоторым снижением объема доходов бюджетов, которое компенсируется приростом поступлений в будущем.

Если решения об изменении налогов не просчитаны, дополнительные доходы в бюджет могут не поступить в том объеме, на который рассчитывает Правительство, и результат реформы будет обратным.

1.3. Дополнительная денежная эмиссия денег (только для государственного бюджета).

Метод эмиссии денег практически всеми учеными-экономистами на сегодняшний день признан нецелесообразным для снижения дефицита бюджета, поскольку он разрушает национальную денежную систему, вызывая инфляционные процессы.

Эмиссия обладает свойством не ликвидировать, а увеличивать дефицит, так как обесценивает реальные расходы бюджета и вызывает необходимость их индексации. Получаемые при этом дополнительные доходы (за счет роста цен) не покрывают рост расходов.

Данный метод используется только в наименее цивилизованных государствах при необходимости срочного привлечения средств в бюджет для финансирования неотложных расходов. В этом случае не производится расчет долгосрочных экономических последствий.

1.4. Перераспределение налоговых доходов в пользу вышестоящего бюджета посредством внесения изменений в налоговое законодательство.

Данный метод предусматривает концентрацию основных бюджетообразующих налогов в вышестоящем бюджете путем изменений налоговых законов. При этом он может применяться государственным бюджетом в отношении региональных и местных, а также региональным бюджетом в отношении местных бюджетов.

Действие метода основано на более широких полномочиях вышестоящего уровня власти по манипулированию доходами бюджетной системы в целом и налогами – в частности.

В результате вышестоящий бюджет имеет возможность решить проблему бюджетного дефицита в сравнительно короткий срок (до 2–3 лет), при этом его собственные затраты будут минимальными.

Негативные последствия будут касаться нижестоящих бюджетов, которые лишатся части доходов. Поэтому применение данного метода может решить проблему бюджетного дефицита на вышестоящем уровне бюджетной системы, но привести к ее возникновению или усугублению на нижестоящих уровнях.

1.5. Увеличение поступлений от использования государственного и муниципального имущества.

Для реализации этой задачи определенный уровень власти разрабатывает Программу управления имуществом (собственностью). В зависимости от перечня объектов, принадлежащих государству или муниципалитету (недвижимость, ценные бумаги и т. п.), рассчитывается возможный объем прироста поступлений. Важно правильно спрогнозировать возможности соответствующего субъекта (например, арендатора, предприятия, акции которого принадлежат государству) по увеличению отчислений в бюджет.

Мероприятия по увеличению неналоговых доходов бюджета должны осуществляться скоординированно с налоговой политикой и иными действиями правительства.

1.6. Продажа государственного и муниципального имущества.

Данный метод апробирован практически всеми развитыми странами мира, а также широко применялся и применяется в нашей стране (см. п. 3.2.). В первую очередь, разгосударствление экономики обеспечивает сокращение сферы государственного хозяйства и уменьшение бюджетных расходов по этим направлениям. Кроме того, за счет проведения аукционов можно привлечь в бюджет значительные средства.

1.7. Изменение статуса внебюджетных фондов – включение в состав бюджета на правах целевых бюджетных фондов.

Исходя из теории внебюджетных фондов одним из основных преимуществ является их относительно самостоятельное и обособленное положение по отношению к бюджетам. Это не позволяет в ситуации бюджетного дефицита использовать средства внебюджетных фондов для увеличения доходов бюджета.

Однако изменение законодательства, предусматривающее изменение статуса внебюджетных фондов на статус целевых бюджетных фондов приводит к аккумуляции источников доходов этих фондов в соответствующем бюджете. Хотя формально целевой бюджетный фонд использует поступающие средства только на свои собственные затраты, возникает вероятность того, что при увеличении поступлений по сравнению с величиной необходимых расходов целевого фонда излишки средств будут использованы на цели собственно бюджета.

1.8. Увеличение процента отчислений в бюджет от прибыли государственных и муниципальных предприятий.

Размер отчислений определяется уровнем власти, которому принадлежит предприятие. Этот источник нельзя рассматривать как основной, но, тем не менее, в совокупности с прочими методами увеличения доходов он может обеспечить положительный бюджетный эффект.

Вторая группа методов ликвидации дефицита связана с сокращением расходов бюджета.

2. Методы по сокращению расходов бюджета.

Данная группа методов включает направления, которые позволяют уменьшить общие издержки на функционирование государственного хозяйства. Экономический и бюджетный эффект в каждом конкретном случае будет определяться в зависимости от бюджетной ситуации, количества заинтересованных сторон, а также политикой увеличения доходов бюджета.

Сокращение расходов осуществляется одним или несколькими из нижеследующих методов.

2.1. Секвестр бюджета – пропорциональное сокращение всех расходных статей.

Данный метод следует считать скорее теоретическим методом, нежели широко используемым на практике. Секвестирование предполагает уменьшение всех без исключения разделов расходной части бюджета на некоторый процент, позволяющий при прочих равных условиях достичь баланса доходов и расходов. Процент определяется финансовыми органами соответствующего уровня власти и утверждается законодательными институтами.

2.2. Секвестр расходов, за исключением «защищенных» направлений.

«Защищенные» статьи – часть расходов бюджета, которая подлежит полному финансированию и не может быть уменьшена даже в случае сокращения доходов, а также не подвергается секвестру в условиях дефицита. К ним, в частности, относятся такие расходы, как заработная плата, стипендии, пособия, питание, медикаменты и др.

Данный метод определяет возможность сохранения социальной стабильности при уменьшении «незащищенных» расходов на необходимую величину. Как правило, «незащищенные» расходы сокращаются на больший процент, чем при «чистом секвестре», так как «защищенные» статьи финансируются в полном объеме.

2.3. Выборочное снижение расходов на величину, определяемую для каждого направления.

Данный метод получил наиболее широкое применение во многих развитых странах и в Российской Федерации. Его результативность обеспечивается грамотным выбором бюджетных приоритетов, четким обоснованием причин сокращения расходов и пропорций этого сокращения.

В зависимости от бюджетной ситуации расходы могут сокращаться от минимальной величины (1–5 %) до полной ликвидации (100 %).

2.4. Передача расходов бюджетной системы с вышестоящего на нижестоящие уровни бюджетов.

Данный метод используется только на уровне государственного бюджета (перераспределение расходов на региональные и местные бюджеты) и регио-

нальных бюджетов (перераспределение расходов на местные бюджеты). Возможность его применения аналогично методу централизации доходов обусловлена наличием у органов власти вышестоящего уровня широких полномочий по управлению расходами бюджетов.

Суть метода заключается в законодательной передаче финансирования отдельных направлений или организаций на нижестоящий уровень бюджетной системы. При этом фактически не предусматривается адекватная компенсация в виде передачи доходных источников.

Решение о перераспределении расходов может быть принято в виде внесения изменений в основной бюджетный документ страны или (что применяется чаще) в виде отдельных статей закона о бюджете на очередной год, специальных нормативных актов и т. п.

2.5. Проведение инвентаризации всех обязательств бюджета и полная ликвидация излишних расходов.

Программа ликвидации дефицита непосредственно основывается на пересмотре необходимости всех существующих расходов (инвентаризации). В зависимости от величины дефицита, проводимых государством реформ и иных факторов должны быть определены те расходы, которые не являются актуальными для государства и общества в данное время, а следовательно, подлежат ликвидации.

2.6. Перенесение на более поздние периоды тех затрат, которые не являются необходимыми в данное время.

По результатам инвентаризации финансирование части расходов бюджета может быть приостановлено, в основном, вследствие отсутствия необходимости достижения определенных целей в данном финансовом году. Например, строительство некоторого объекта вполне возможно начать не в текущем, а в следующем году, если это не повлечет негативных социальных или иных последствий.

При реализации данного метода важно учесть фактор своевременности расходов и максимальный период перенесения затрат.

Таким образом, в современных условиях основной задачей государственной финансовой политики является контроль над уровнем дефицита, предотвращение его неконтролируемого роста и удержание в запланированных объемах.

5.5. Классификация видов бюджетного дефицита

В связи с разнообразными факторами, определяющими возникновение дефицита, сложностью подходов к оценке его влияния на национальную экономику, в экономической литературе присутствуют различные классификации видов бюджетного дефицита. Остановимся на наиболее важных из них.

1. По определяющим экономическим закономерностям.

1. Активный дефицит (активная форма) определяется законами возрастания стоимости. В этом случае в экономике присутствуют объективные факторы, приводящие к увеличению стоимости затрат в государственном хозяйстве.

С точки зрения финансовой и бюджетной политики эта форма дефицита проявляется при реализации мероприятий по снижению налогов и увеличению расходов бюджета, что характерно для периодов экономического кризиса.

2. Пассивный дефицит (пассивная форма) зависит от инфляции и является признаком снижения экономической (деловой) активности, а не следствием государственного вмешательства.

II. По типу проводимой фискальной (финансовой) политики.

1. Структурный дефицит – представляет собой разность между расходами, заложенными в бюджете, и доходами, которые могут поступить от национальной экономики при существующей системе налогообложения (при полной занятости).

Этот дефицит является следствием государственного регулирования экономики (дискреционной политики – сознательного манипулирования расходами и налогами с целью изменения реального объема национального производства, занятости и контроля над инфляцией). Государство сознательно устанавливает определенный уровень дефицита в данных экономических условиях и соответствующим образом корректирует экономическую политику.

2. Циклический дефицит – представляет собой положительную разницу между фактическим уровнем дефицита и величиной структурного дефицита.

III. По причинам возникновения и экономическим последствиям.

1. Производительные дефициты возникают в результате осуществления государственных инвестиций в экономику; при условии целевого использования вложенных средств оказывают стимулирующее воздействие на ее развитие. В принципе данный вид аналогичен инвестиционному дефициту.

2. Непроизводительные дефициты: являются следствием увеличения непроизводительных расходов бюджета, главным образом, на оборону и управление; оказывают дестабилизирующее воздействие на состояние финансовой сферы и в целом экономики. Это связано с тем, что дополнительные затраты не приводят к увеличению объемов производства, занятости, а следовательно, доходов бюджета в будущем.

IV. По степени распространения в бюджетной системе.

1. Локальные дефициты сосредоточены либо в одном отдельно взятом бюджете, либо одном звене или уровне бюджетной системы. Например, дефициты региональных или местных бюджетов.

Локальные дефициты могут быть следствием целенаправленной политики централизации доходов бюджетной системы в вышестоящем бюджете, а также передачи значительных расходных полномочий на нижестоящий уровень. В этом случае они являются признаком серьезного дисбаланса бюджетной системы, при котором государственный бюджет сформирован без дефицита, а нижестоящие бюджеты дефицитны.

2. Глобальные дефициты преобладают в бюджетной системе в целом. Являются признаком бюджетного кризиса, неэффективной бюджетной политики.

Дефицитность бюджетной системы, как правило, возникает при отсутствии определенной политики в системе управления расходами государства, что при-

водит к неоправданному росту непроизводительных расходов. Кроме того, она связана с нестабильностью доходной базы.

Как правило, такая ситуация характерна для государств с переходной экономикой, при которой прежние способы формирования доходов и планирования расходов признаны нецелесообразными, а новые механизмы еще не достаточно апробированы (или не разработаны).

V. По возможности влияния на величину дефицита.

1. Контролируемые дефициты не превышают в течение бюджетного года пределов, предусмотренных законом о бюджете, либо приемлемого уровня для рыночной экономики.

Любое экономически развитое и цивилизованное государство обязано привести имеющийся бюджетный дефицит к контролируемому уровню, так как только в этом случае финансовые ресурсы государства используются эффективно и возникают предпосылки для сокращения и ликвидации бюджетного дефицита.

2. Неконтролируемые дефициты как правило, характерны для нестабильной экономики с высоким уровнем инфляции, увеличиваются быстрыми темпами в течение года.

Если данный вид дефицита сопровождается глобальным характером, бюджетная система государства находится в серьезном кризисе. В большинстве государств подобная ситуация предопределяет глубокий экономический кризис, а также политическую нестабильность.

VI. По методу финансирования (данная классификация основана на относительных последствиях того или иного метода финансирования бюджетного дефицита для бюджетной системы и экономики в целом).

1. Рыночные дефициты финансируются за счет относительно более безопасных для экономики и бюджетной системы методов – выпуска ценных бумаг и привлечения кредитов в различных формах. Эти методы традиционно используются во всех государствах, где доминируют рыночные принципы организации хозяйства.

Собственно, состав рыночных методов финансирования бюджетного дефицита является ограниченным, по сравнению с нерыночными способами. В частности, это связано с серьезным подготовительным этапом, предшествующим собственно выпуску ценных бумаг или получению кредита.

2. Нерыночные дефициты характеризуются использованием таких методов, как дополнительная денежная эмиссия, усиление налогового бремени (введение новых налогов или увеличение налоговых ставок), кредитование правительства Центральным Банком или приобретение последним государственных ценных бумаг, перечисление прибыли Банка в государственный бюджет и других.

Использование указанных методов обусловлено острой потребностью в дополнительных денежных средствах, так как государство вынуждено финансировать значительные, как правило, текущие постоянные расходы. Такая ситуация свойственна государствам с переходной экономикой или развивающимся странам.

Широкое использование нерыночных способов обусловлено их относительной внешней простотой, возможностью достаточно быстрого получения необходимых ресурсов. При этом собственно проблема дефицитности бюджета не решается, а достигнутый эффект (покрытие расходов) будет носить краткосрочный характер.

VII. По специфическим особенностям национальной экономики.

1. Хронические бюджетные дефициты присущи странам, в экономике которых преобладают директивные методы планирования и экономического принуждения (СССР, страны Варшавского договора, развивающиеся страны Латинской Америки и т. п.).

Именно эти особенности, характерные, прежде всего, для стран «социалистического лагеря», по мнению известного венгерского ученого Я. Корнаи, являлись причиной хронической дефицитности экономик этих стран. Бюджетный дефицит – это лишь одна сторона всеобщей дефицитности. Поэтому восстановление бюджетного равновесия является настоятельной необходимостью и должно проводиться с учетом специфики директивной экономики.

2. Дефициты в странах с рыночной экономикой свойственны государствам, экономические отношения в которых строятся на основе свободной конкуренции и иных рыночных принципов.

Как правило, эти дефициты носят менее глобальный характер, являясь следствием многообразных и разноплановых причин, но не связаны напрямую с методами государственной экономической политики. Хотя, если государство применяет политику дефицитного финансирования для стимулирования экономического роста, она может стать реальной причиной бюджетного дефицита.

Таким образом, необходимо грамотно анализировать ситуацию дефицита и факторы, влияющие на ее возникновение.

VIII. По интервалу развития.

1. Краткосрочные дефициты. В соответствии с принятой в экономической литературе классификацией категорий по периодам времени дефициты данной группы присутствуют в бюджете в течение одного финансового года.

2. Среднесрочные дефициты имеют относительно стабильные формы проявления и могут быть ликвидированы в течение 5–10 лет.

Этот срок является оптимальным для разработки программы ликвидации бюджетного дефицита, мобилизации необходимых доходов, сокращения неэффективных расходов и т. п. Развитые страны (например, США) оптимизировали собственные государственные бюджеты и сокращали дефицит именно в течение 7–10 лет. Хотя в ситуации с США эффект бездефицитного бюджета был нивелирован ростом затрат на национальную оборону.

3. Долгосрочные или хронические дефициты. Эти проблемы дисбаланса бюджетной системы переходят из года в год в течение более чем 10 лет. Они имеют определенную специфику в зависимости от принципов организации экономических отношений в стране; характеризуются наиболее негативными последствиями для бюджетов всех уровней.

IX. По форме проявления.

1. Открытая форма дефицита предполагает, что превышение расходов над доходами закреплено в законе (решении) о бюджете; осуществляется плановая работа по привлечению источников финансирования дефицита и иные мероприятия.

Аналогично открытой инфляции открытая форма дефицита предпочтительнее с точки зрения контроля над ситуацией и регулирования бюджетной системы в целом.

2. Скрытая форма дефицита проявляется в виде сокращенных расходов бюджета, финансирование которых не осуществляется в данном финансовом году. Наличие скрытой формы дефицита является признаком бюджетного кризиса, так как в бюджете определенного уровня сознательно сокращаются даже те затраты, которые относятся к группе текущих статей. Это может быть связано с недостаточными доходами бюджета, непредвиденными потерями доходных источников и невозможностью использовать по разным причинам наиболее эффективные источники финансирования дефицита (такие, как займы, выпуск ценных бумаг).

При скрытом дефиците собственно в законе или решении о бюджете доходы, как правило, соответствуют расходам.

Скрытая форма дефицита определяет проблемы в смежных с бюджетным сектором отраслях экономики. В частности, недофинансирование бюджетных учреждений приводит к задолженности перед поставщиками товаров и услуг, следовательно, к возникновению кризиса платежей и недоимке по обязательным платежам у последних.

В зависимости от величины дефицита, его причин и видов, а также от состояния национальной экономики следует рассматривать вопрос об экономических последствиях дефицита.

Вопросы для самопроверки

1. Бюджетный дефицит – это...
 - а) дисбаланс между доходами и расходами;
 - б) превышение расходов над доходами;
 - в) нехватка денежных средств в бюджете;
 - г) все ответы верные.

2. Бюджетный дефицит – это...
 - а) всегда негативное явление;
 - б) всегда положительное явление;
 - в) явление, имеющее нейтральную природу;
 - г) явление, которое по-разному оценивается различными экономистами.

3. Для концепции «циклически сбалансированного бюджета» принципиально важное значение имеют такие явления, как...
 - а) инфляция и дефляция;
 - б) спад и подъем;
 - в) развитие и стагнация;
 - г) открытие и закрытие.

4. Концепция ежегодно балансируемого бюджета ограничивает возможности...
- а) бюджетного регулирования;
 - б) бюджетного роста;
 - в) бюджетного мультипликатора;
 - г) бюджетного резервирования.
5. Бюджетный дефицит может приводить к кризису...
- а) корпоративных финансов;
 - б) личных финансов;
 - в) общественных финансов;
 - г) частно-персональных финансов.
6. Негативным последствием бюджетного дефицита является сокращение...
- а) государственных запасов;
 - б) государственных резервов;
 - в) государственных запасов и резервов;
 - г) государственных фондов и ресурсов.
7. В качестве негативной причины бюджетного дефицита следует рассматривать рост...
- а) производственных расходов;
 - б) непроизводственных расходов;
 - в) производительных расходов;
 - г) непроизводительных расходов.
8. Какой вид расходов из перечисленных имеет принципиально иное значение по сравнению с тремя остальными видами в качестве причины возникновения бюджетного дефицита?
- а) расходы на оборону;
 - б) расходы на зарплату государственных служащих;
 - в) расходы на развитие реального экономики;
 - г) расходы на обеспечение деятельности государственного аппарата.
9. Какие события могут спровоцировать появление дефицита бюджета?
- а) начало военных действий;
 - б) стихийное бедствие;
 - в) техногенная катастрофа;
 - г) все ответы являются верными.
10. Дефицит бюджета часто возникает в условиях...
- а) кризиса, стагнации;
 - б) экспансии, стагнации;
 - в) рестрикции, стагнации;
 - г) инфляции, трансформации.
11. Дефицит бюджета возникает, когда темпы роста расходов бюджета превышают...
- а) темпы роста налоговой нагрузки;
 - б) темпы роста ВВП;
 - в) темпы роста населения;
 - г) темпы роста инфляции.

12. Если причиной дефицита является рост производительных расходов, это впоследствии, как правило, приводит...

- а) к росту налоговых поступлений и возможному росту дефицита;
- б) к росту налоговых поступлений и возможному снижению дефицита;
- в) к снижению налоговых поступлений и возможному росту дефицита;
- г) к снижению налоговых поступлений и возможному снижению дефицита.

13. При использовании каких методов покрытия бюджетного дефицита, как правило, возникает инфляция?

- а) денежная эмиссия, рост налоговой нагрузки;
- б) денежная эмиссия, рост государственного долга;
- в) рост налоговой нагрузки и рост государственного долга;
- г) денежная эмиссия и денежно-кредитная рестрикция.

14. Дефицит бюджета имеет...

- а) социально-экономические последствия;
- б) только экономические последствия;
- в) только социальные последствия;
- г) социально-демографические последствия.

15. Предельный размер дефицита бюджета...

- а) не устанавливается в законодательстве большинства стран;
- б) как правило, устанавливается в законодательстве большинства стран;
- в) является инструментом управления дефицитом;
- г) верны ответы Б и В.

16. Для управления бюджетным дефицитом важно обеспечить...

- а) стабилизацию курса национальной валюты;
- б) девальвацию национальной валюты;
- в) пролонгацию национальной валюты;
- г) конверсию национальной валюты.

17. Для привлечения ресурсов с целью покрытия бюджетного дефицита в отношении государственного (муниципального) имущества осуществляется...

- а) только продажа;
- б) продажа и повышение эффективности управления;
- в) повышение эффективности управления и сегрегация;
- г) продажа и повышение эффективности калькуляции.

18. Для управления расходами бюджета с целью сокращения дефицита может использоваться...

- а) концепт;
- б) секвестр;
- в) регресс;
- г) кадастр.

19. Возникновение дефицита федерального бюджета в Российской Федерации, в частности, связано с отрицательной динамикой...

- а) мировых цен на нефтегазовые ресурсы;
- б) внутренних цен на нефтегазовые ресурсы;
- в) мировых цен на углеводороды;
- г) верны ответы А и В.

20. Достаточно часто в развитых странах мира...

- а) предельный размер дефицита бюджета устанавливается в % к ВВП;
- б) предельный размер дефицита бюджета устанавливается в % к НДС;
- в) предельный размер дефицита бюджета устанавливается в % к ВРП;
- г) предельный размер дефицита бюджета не устанавливается.

21. Что в Российской Федерации не измеряется в %?

- а) предельный размер дефицита федерального бюджета;
- б) предельный размер дефицита местного бюджета;
- в) предельный размер дефицита бюджета субъекта Федерации;
- г) предельная величина резервного фонда Президента Российской Федерации.

22. Источники финансирования дефицита федерального бюджета в Российской Федерации делятся на...

- а) национальные и территориальные;
- б) национальные и внешние;
- в) внутренние и внешние;
- г) налоговые и расходные.

23. Для финансирования дефицита каких бюджетов в Российской Федерации НЕ используются внешние источники...

- а) бюджетов субъектов Российской Федерации;
- б) федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации;
- в) бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;
- г) местных бюджетов.

24. Система межбюджетных отношений в Российской Федерации часто приводит к...

- а) дефициту федерального бюджета;
- б) дефициту федерального бюджета, профициту региональных и местных бюджетов;
- в) профициту федерального бюджета, дефициту региональных и местных бюджетов;
- г) дефициту федерального бюджета, дефициту региональных и местных бюджетов.

25. В условиях дефицита бюджета, как правило, не подвергаются сокращению...

- а) защищенные расходы;
- б) незащищенные расходы;
- в) социальные расходы;
- г) принципиальные расходы.

26. Если практически все бюджеты бюджетной системы являются дефицитными, можно использовать термин...

- а) «национальный дефицит»;
- б) «глобальный дефицит»;
- в) «масштабный дефицит»;
- г) «межрегиональный дефицит».

27. Если Правительство Российской Федерации для финансирования дефицита использует эмиссию ценных бумаг, метод финансирования дефицита является...

- а) эмиссионным;
- б) денежным;
- в) долговым;
- г) рыночным.

28. В Российской Федерации, как и в любом цивилизованном государстве, дефицит при соответствующих мерах управления является...

- а) стагнирующим;
- б) контролируемым;
- в) денежно-кредитным;
- г) долговым.

29. Вследствие реализации Правительством Российской Федерации крупных национальных проектов возможно возникновение такого вида дефицита федерального бюджета, как...

- а) производительный;
- б) стратегический;
- в) проектный;
- г) федеральный.

30. С источниками финансирования дефицитов бюджетов в Российской Федерации связаны понятия...

- а) гарантии, кредиты, ценные бумаги;
- б) гарантии, золотовалютные резервы, налоги;
- в) гарантии, кредиты, межбюджетные отношения;
- г) гарантии, налоги, субвенции.

Список библиографических ссылок к главе 5

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 06.07.2019 г.). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
2. Большая советская энциклопедия / под ред. Б. А. Введенского. Т.14. М. : Большая сов. энциклопедия, 1951.
3. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе. М. : Дело ЛТД, 1994.
4. Брайчева. Т. В. Государственные финансы. СПб. : Питер, 2001.
5. Галицкая С. В. Деньги. Кредит. Финансы : учебник. М. : Эксмо, 2005.
6. Городецкий Д. Концепция бюджетной сбалансированности // Экономист. 2000. № 4. С. 14–27.
7. Государственные и муниципальные финансы: учеб. пособие / под. ред. Г. Б. Поляка. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
8. Государственные и муниципальные финансы России: учеб. пособие / Л. С. Гринкевич [и др.]. М. : КНОРУС, 2007.
9. Макконнелл К. Р., Брю С. Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. В 2 т. Т. I. / пер. с 11 англ. изд. М. : Республика, 1992.
10. Пешина Э. В., Конюшева Т. Л. Концепция бюджетной сбалансированности в стратегии экономического развития Российской Федерации. Екатеринбург : УрО РАН, 2007.
11. Родионова В. Сбалансированность бюджетов: теоретический и правовой аспекты // Финансы. 2012. № 4. С. 54–60.
12. Современные экономические теории Запада / под ред. А. Н. Марковой. М. : Финстатинформ, 1996.
13. Финансы и кредит / под ред. А. Ю. Казака. Екатеринбург : Издательский дом «ЯВА», 1996.
14. Экономика общественного сектора: учебник / под ред. П. В. Савченко, И. А. Погозова, Е. Н. Жильцова. М. : ИНФРА-М, 2010.

Глава 6

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

6.1. Основные теоретические положения бюджетного федерализма

Термин «федерализм» происходит от латинского *foederatio* (союз, объединение) – «объединение государств на принципах федерализма» [16, с. 885]. Это своеобразная форма государственного устройства, элементы которой начали проследиваться с начала второго тысячелетия и которая получила современные очертания с конца XVIII в. С экономической точки зрения федерализм подразумевает наличие обособленных региональных звеньев финансовой системы государства, с политической точки зрения это система власти, разделенная между центральным и субнациональными правительствами [10, с. 38].

Причины образования подобного сложного политического, территориального устройства (федерации) могут быть различны [цит. по: 12, с. 4]: «политическое объединение, демократия, народное самоуправление и обеспечение многообразия; средство достижения целей» (D. J. Elazar); «вопрос выгоды всех участников сделки; интерес конкретных государственных и политических деятелей» (W. H. Riker); «решение этнотерриториальных конфликтов; решение реальных политических проблем» (G. Vermeo); «восстание и развязывание гражданской войны; защита от имперских амбиций соседей; поглощение соседей для подготовки агрессии; поглощение соседей без расходов на вооруженную агрессию путем создания их мнимой суверенности; федерализм способствует свободе, поскольку признает свободу действия малых групп (организационных единиц)» (V. P. Makarenko); «механизм согласования интересов» (M. S. Pshenko); обеспечение экономического роста путем сокращения внутренних барьеров в торговле, за счет эффекта масштаба; усиление политического влияния на другие государства и т. д.

В 1977 г. создана Международная ассоциация центров федеральных исследований (The International Association of Centers for Federal Studies, IACFS) с дислокацией в Канаде. В настоящее время членами Ассоциации являются 16 стран (в том числе Россия) из 28 существующих современных государств, которые относятся к федеративным, что составляет 14 % от общего числа стран мира (197 признанных стран по состоянию на 2019 г.).

Конституцией Российской Федерации 1993 г. закреплено федеративное устройство Российского государства, основанное на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии, самоопределении народов [1, ст. 5].

Государственное устройство Российской Федерации, разграничение предметов ведения и полномочий между центром и субъектами Федерации являются предпосылкой бюджетного федерализма²⁴.

В России становление бюджетного федерализма началось в 1990-х гг. с началом формирования бюджетного законодательства Российской Федерации, но понятие бюджетного федерализма оставалось весьма размытым. В общих чертах под бюджетным федерализмом понималось разграничение бюджетных прав и полномочий в части реализации бюджетного процесса между разными уровнями власти. Большое внимание бюджетному федерализму было уделено в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. [3]. Эволюция российского законодательства по бюджетному федерализму представлена в табл. 29.

Таблица 29

Эволюция российского законодательства по бюджетному федерализму

| № п/п | Год принятия документа | Наименование документа | Основные мероприятия, направленные на развитие бюджетного федерализма |
|-------|------------------------|--|--|
| 1 | 1991 | Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» | Определена трехуровневая структура бюджетной системы, характерная для федеративного государства; закреплена самостоятельность бюджетов |
| 2 | 1991 | Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» | Определены перечни федеральных, региональных и местных налогов; утверждены принципы их закрепления за соответствующими бюджетами |
| 3 | 1993 | Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» | Введено понятие «минимально необходимый бюджет» |
| 4 | 1993 | Указ Президента РФ «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 г.» | Создан Фонд финансовой поддержки регионов (фонд дотации) |
| 5 | 1998 | Бюджетный кодекс РФ | Определен порядок распределения доходных источников между бюджетами бюджетной системы; определено понятие расходных полномочий |

²⁴ В российской литературе отсутствует единство терминологического аппарата – используются понятия «бюджетный федерализм», «бюджетно-налоговый федерализм», «финансово-бюджетный федерализм», «фискальный федерализм». В нормативных актах используется понятие «бюджетный федерализм».

Продолжение табл. 29

| № п/п | Год принятия документа | Наименование документа | Основные мероприятия, направленные на развитие бюджетного федерализма |
|-------|------------------------|--|---|
| 6 | 1998 | Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг. | Заложены основы методического обеспечения выравнивания возможностей реализации на всей территории страны минимального уровня установленных социальных гарантий |
| 7 | 1999 | Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» | Определены предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ, финансируемые из регионального бюджета |
| 8 | 2001 | Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. | Создана законодательная база, по-новому регулирующая финансовые взаимоотношения бюджетов всех уровней: упорядочено бюджетное устройство субъектов РФ, разграничены полномочия между уровнями власти, установлены доходные источники бюджетов, определены принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов |
| 9 | 2003 | Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» | Упорядочена структура органов местного самоуправления, определены вопросы местного значения |
| 10 | 2004 | Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 гг. | Усовершенствовано среднесрочное финансовое планирование; разработаны инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, и введены в систему планирования межбюджетных трансфертов |
| 11 | 2006 | Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006–2008 гг. | Укреплена финансовая самостоятельность субъектов РФ; повышена прозрачность региональных и муниципальных финансов |
| 12 | 2009 | Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 г. | Разработан и внедрен в работу порядок осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами |
| 13 | 2010 | Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. | Внедрены программно-целевые принципы организации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; совершен переход к «программному» бюджету; создана информационная среда для осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти |
| 14 | 2014 | Государственная программа «Региональная политика и федеративные отношения» | Утратила силу до окончания запланированного срока действия |

Окончание табл. 29

| № п/п | Год принятия документа | Наименование документа | Основные мероприятия, направленные на развитие бюджетного федерализма |
|-------|-------------------------------|---|---|
| 15 | 2014 (срок реализации – 2024) | Государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» | Цель в части развития бюджетного федерализма: обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы РФ, повышение качества управления государственными финансами |

Достаточно часто в российском законодательстве используется понятие «бюджетный федерализм», но ни в одном из перечисленных документов не дается его четкого определения. В результате и в научной литературе не существует единого мнения (табл. 30).

Таблица 30

Подходы к определению понятия «бюджетный федерализм»

| Автор | Термин | Определение |
|-----------------|-----------------------------------|---|
| Акперов И. Г. | Бюджетный федерализм | Форма бюджетного устройства в федеративном государстве, которая предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном на учет общегосударственных интересов, интересов субъекта Федерации и интересов населения на всей территории страны [4, с. 36] |
| Ермасова Н. Б. | Бюджетный (фискальный) федерализм | Политико-экономическая категория взаимоотношений между бюджетами разных уровней, которая способствует справедливому распределению ресурсов, достижению экономической эффективности в одной государственной системе и обеспечению баланса экономических и политических интересов в обществе [10, с. 38] |
| Нешиной А. С. | Бюджетный федерализм | Разграничение полномочий между центральными органами власти, властями субъектов Федерации и органами местного самоуправления в формировании и исполнении бюджетов различных уровней [11, с. 53] |
| Подпорина И. В. | Бюджетный федерализм | Форма бюджетного устройства в федеративном государстве, которая предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном и на учет интересов всех участников бюджетного процесса [13, с. 17] |
| Поляк Г. Б. | Финансово-бюджетный федерализм | Разделение полномочий между центральными органами власти, властями субъектов Федерации и органами местного самоуправления в области финансов и, в частности, в бюджетной сфере [6, с. 37] |

Окончание табл. 30

| Автор | Термин | Определение |
|---|-------------------------|---|
| Романовский М. В., Врублевская О. В. | Бюджетный федерализм | Принцип построения бюджетных отношений, который позволяет в условиях самостоятельности каждого бюджета сочетать интересы Федерации с интересами каждого ее субъекта и органов местного самоуправления [8, с. 100] |
| Сомоев Р. Г. | Бюджетный федерализм | Принцип разделения полномочий в финансовой сфере между федеральной властью и властями субъектов Федерации, основанный на учете общегосударственных интересов [14, с. 56] |

Бюджетный федерализм – система взаимодействия органов разных уровней власти в ходе реализации бюджетного процесса с целью справедливого и эффективного распределения ресурсов для обеспечения максимально возможного качества и количества государственных и муниципальных услуг на территории всей страны с учетом объективно сложившихся условий.

В учебно-методической литературе часто используется понятие «принципы бюджетного федерализма», но перечень этих принципов у каждого автора различен. Если проанализировать российские нормативные документы (в соответствии с табл. 31), в том числе Бюджетный кодекс, в части принципов бюджетной системы, то к принципам бюджетного федерализма можно отнести:

- единство бюджетного законодательства;
- обеспечение органов власти каждого уровня финансовыми ресурсами, достаточными для выполнения закрепленных полномочий;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами власти всех уровней;
- самостоятельность реализации бюджетного процесса на каждом уровне бюджетной системы страны;
- реализация межтерриториального бюджетного выравнивания с целью обеспечения единого уровня жизни населения в стране через систему межбюджетных трансфертов.

В зависимости от того, насколько четко реализуются перечисленные принципы, от перечня и объемов применяемых инструментов межтерриториального выравнивания различают разные модели (формы, типы, концепции) бюджетного федерализма, причем каждый автор использует свои классификационные критерии. Например, исследование Э. В. Пешиной и А. А. Стрекаловой основано на изучении международного опыта построения системы отношений центра и территорий, в первую очередь США, так как именно это государство прошло в своей истории через максимальное количество вариантов соотношения интересов разных уровней власти, и американский опыт зачастую перенимался другими государствами [12]. Основные положения этого исследования представлены в табл. 31.

Таблица 31

Основные характеристики концепций фискального федерализма США²⁵

| № п/п | Наименование концепции (тип федерализма) | Основные положения концепции | Период, гг. |
|-------|--|---|-------------|
| 1 | Национально-центричный федерализм | Правительства штатов рассматриваются в качестве подчиненных федеральному правительству | 1789–1825 |
| 2 | Государственно-центричный федерализм | Национальное государство, как и сами государства, образовано народом, поэтому национальное правительство (федеральное) должно быть подчинено государственным правительствам (штатам) | 1825–1868 |
| 3 | «Теория прав штатов» | 1) Недопустимо сосредоточение обширных полномочий в федеральном правительстве; 2) любые полномочия, не прописанные для федерального правительства в Конституции, должны сохраняться для правительств штатов; 3) каждый штат имеет свои собственные интересы, потребности и полномочия; 4) территориальные (государственные и местные) правительства лучше знают потребности своих граждан, чем федеральное правительство; 5) любой штат имеет право на выход из созданного союза; 6) штаты обладают правом ратификации федеральных законов на своей территории | 1825–1850 |
| 4 | Дуальный федерализм | Предметы ведения между федерацией и субъектами федерации разделяются таким образом, чтобы оба уровня управления были независимы друг от друга и обладали самостоятельным суверенитетом | 1868–1938 |
| 5 | Кооперативный федерализм | Субъекты федерации и муниципалитеты представляют подчиненные звенья единого административного аппарата с задачами реализации эффективных действий по достижению целей, определенных федеральным правительством | 1933–1964 |
| 6 | Креативный федерализм | 1) Тесное сотрудничество национального, государственных и местных органов власти; 2) расширение роли национального правительства в целях достижения социально значимых результатов; 3) совместное планирование, разработка и финансирование национальных программ; 4) использование национальным правительством территориальных органов власти в качестве посредников для реализации своей политики; 5) партнерство национального правительства, штатов, муниципалитетов и некоммерческих организаций; | 1964–1969 |

²⁵ Составлено по: [12].

Окончание табл. 31

| № п/п | Наименование концепции (тип федерализма) | Основные положения концепции | Период, гг. |
|-------|--|---|-------------|
| 6 | Креативный федерализм | 6) перегруженный механизм сотрудничества и «сквозных правил»; 7) расширение системы грантовой помощи территориальным органам власти с использованием финансирования частных организаций; 8) взаимодействие национального правительства с местными органами власти, иногда минуя власти штатов | 1964–1969 |
| 7 | Новый федерализм: | Передача отдельных полномочий федерального правительства правительствам штатов | |
| 7.1 | первый новый федерализм | 1) Территориальные органы власти ближе к людям и лучше знают их потребности; 2) распределение налоговых поступлений в пользу территориальных бюджетов; 3) расширение возможностей получения федеральных грантов для территорий на формульной основе; 4) право территориальных правительств самостоятельно принимать решения о привлечении федеральных средств в свои программы; 5) объединение категориальных грантов в целевые денежные субсидии федерального правительства штатам | 1969–1974 |
| 7.2 | второй новый федерализм (федерализм) | 1) Сокращение количества и объема грантов территориям; 2) федеральные деньги направляются непосредственно государственным правительствам, а не местным органам власти; 3) достижение экономии бюджетных средств на федеральном уровне; 5) увеличение долга территорий | 1981–1989 |
| 8 | Принудительный федерализм | 1) Основная часть федеральных грантов направляется на выплаты физическим лицам в виде социального обеспечения; 2) верховенство федеральной власти над государственной приводит к возможностям вмешательства в дела штатов; 3) мандаты обнародуются федеральным правительством без соответствующего финансового обеспечения, позволяющего территориальным органам их выполнять; 4) федеральные ограничения налогообложения и заимствований в штатах; 5) федерализация уголовного права; 6) сокращение федеральных межправительственных организаций; 7) снижение политического сотрудничества | с 1990 г. |

Многие авторы при описании моделей бюджетного федерализма отталкиваются от названия страны («германская модель», «мексиканская модель» и т. д.).

Разумеется, очень сложно дать общие характеристики всем тонкостям взаимоотношений органов власти в странах, различающихся уровнем социально-экономического развития, позициями на международном рынке, ролью в мировой экономике. Так же сложно учесть временной фактор – вряд ли сейчас можно найти в каком-либо государстве вариант отношений центра и территорий, характерный для США конца XVIII века. К тому же в современной мировой практике теория федерализма применяется уже не только к федеративным государствам, но и к унитарным. Поэтому главным критерием классификации моделей бюджетного федерализма считаем приоритетность интересов центрального правительства (центра) или территориальных правительств (территорий – субъектов федерации, муниципальных образований). На этом основании можно выделить две группы моделей бюджетного федерализма:

1) модели централизованного федерализма, для которых характерны: приоритетность федерального бюджетного и налогового законодательства; ограниченность возможностей территорий устанавливать собственные источники доходов, в том числе «территориальных налогов»; поступление большей части доходов консолидированного бюджета страны в центральный бюджет; финансирование основного объема социальных функций территориальными бюджетами при их нормативном регулировании центром; «условная» самостоятельность территорий в части реализации бюджетного процесса – организационная, но не финансовая; связанная с этим значимая роль перераспределительных трансфертов; зависимость большей части территорий от финансовой помощи центра;

2) модели децентрализованного федерализма, для которых характерны: самостоятельность территорий в части установления собственных доходных источников, в том числе через введение «территориальных налогов» или установления территориальных надбавок к федеральным налогам; более равномерное распределение доходов консолидированного бюджета между уровнями бюджетной системы; финансовая самодостаточность территориальных бюджетов; ограниченность перечня инструментов финансовой помощи от вышестоящих бюджетов (как правило, такая помощь предоставляется только на выполнение конституционных социальных гарантий и не затрагивает стимулирование экономического развития).

Какой бы вариант выстраивания взаимоотношений между центром и территориями не выбрала страна, она столкнется не только с преимуществами выбранного подхода, но и с его недостатками (табл. 32).

Таблица 32

Преимущества и недостатки моделей бюджетного федерализма

| Модели | Преимущества | Недостатки |
|--|--|--|
| Модели централизованного федерализма | <ul style="list-style-type: none"> – Возможность получения безвозмездной финансовой помощи от вышестоящего бюджета; – примерно одинаковая доступность и качество государственных и муниципальных услуг по территории всей страны; – примерно одинаковый уровень жизни на всей территории страны | <ul style="list-style-type: none"> – Отсутствие возможности увеличения собственной доходной базы территориальных бюджетов; – несоответствие собственных доходов закрепленным за территориями полномочиям; – отсутствие стимулов для развития финансовой самостоятельности территорий («иждивенчество» нижестоящих бюджетов) |
| Модели децентрализованного федерализма | <ul style="list-style-type: none"> – Возможности самостоятельного регулирования территориями базы своих доходных источников; – заинтересованность территорий в своем социально-экономическом развитии | <ul style="list-style-type: none"> – Существенные различия в уровне жизни между регионами страны; – отсутствие компенсации объективной разницы в расходах на обеспечение государственных и муниципальных услуг (коммунальных услуг, услуг общественного транспорта и т. п.) |

При выборе модели бюджетного федерализма необходимо принимать во внимание национальный менталитет, особенности исторического развития и актуальные социально-экономические условия.

6.2. Сущность межбюджетных отношений в России

В первой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации межбюджетным отношениям была посвящена отдельная глава. Межбюджетные отношения трактовались как отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления [2, в ред. от 31.12.1999 г.]. Данное определение нельзя считать удачным, т. к. не указана даже сфера, в которой реализуются такие отношения. В 2004 г. эта глава была переименована в «Межбюджетные трансферты», и в актуальной редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации понятие «межбюджетные отношения» отсутствует.

В учебной литературе достаточно много трактовок понятия «межбюджетные отношения». Многие авторы основывают свои определения на трактовке Бюджетного кодекса Российской Федерации, но уточняют связь таких отношений с бюджетным процессом. Например, А. С. Нечаев, Д. А. Антипин, О. В. Антипина определяют межбюджетные отношения как «взаимоотношения между публично-правовыми организациями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса [7, с. 97]». Такой же формулировки придерживается И. Н. Мысляева: «это взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Рос-

сийской Федерации, органами местного самоуправления по поводу регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса [9, с. 43]». П. В. Савченко, И. А. Погосов, Е. Н. Жильцова связывают межбюджетные отношения только со «взаимодействиями между бюджетами разных уровней: федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и бюджетами муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений)» [15, с. 535], а не деятельностью органов власти.

Межбюджетные отношения – взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

В основе межбюджетных отношений лежат следующие положения [5, с. 95; 10, с. 42]:

- разграничение доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации;
- распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы;
- равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- равенство всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом и местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации;
- выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом; местных – во взаимоотношениях с региональным.

Таким образом, система эффективных межбюджетных отношений, как минимум, должна включать:

- 1) распределение бюджетных полномочий между публично-правовыми образованиями;
- 2) распределение доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов;
- 3) систему взаимопомощи (межбюджетных трансфертов).

Перечень *бюджетных полномочий* каждого публично-правового образования Российской Федерации закреплён Бюджетным кодексом Российской Федерации (табл. 33).

Таблица 33

Бюджетные полномочия публично-правовых образований Российской Федерации²⁶

| № п/п | Полномочие | РФ | Субъект РФ | МО |
|-------|--|----|------------|----|
| 1. 1 | Установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений | + | | |
| 2. | Определение основ бюджетного процесса | + | | |

²⁶ Составлено по: [2, ст. 7–9].

Продолжение табл. 33

| № п/п | Полномочие | РФ | Субъект РФ | МО |
|-------|---|----|------------|----|
| 3. | Установление порядка реализации бюджетного процесса | + | + | + |
| 4. | Реализация бюджетного процесса | + | + | + |
| 5. | Установление порядка составления и представления бюджетной отчетности | + | + | |
| 6. | Определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых образований | + | + | |
| 7. | Установление и исполнение расходных обязательств | + | + | + |
| 8. | Определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ | + | | |
| 9. | Определение порядка установления нормативов отчислений доходов от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов в бюджеты бюджетной системы РФ | + | | |
| 10. | Установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов | + | + | |
| 11. | Определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов | + | | |
| 12. | Определение основ кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ | + | | |
| 13. | Осуществление кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ | + | | |
| 14. | Установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов | + | + | + |
| 15. | Предоставление межбюджетных трансфертов | + | + | + |
| 16. | Определение общего порядка и принципов осуществления заимствований и предоставления гарантий РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга | + | | |
| 17. | Осуществление заимствований, предоставление гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление долгом и активами | + | + | + |
| 18. | Установление основ бюджетной классификации РФ и общего порядка ее применения | + | | |
| 19. | Установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации | + | + | + |
| 20. | Установление единого порядка ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов бюджетной системы РФ и казенных учреждений, включая отчеты о кассовом исполнении бюджетов | + | | |
| 21. | Установление унифицированных форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов бюджетной системы РФ и казенных учреждений, установление оснований и порядка временного осуществления органами государственной власти РФ (органами государственной власти субъектов РФ) отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления) | + | | |
| 22. | Временное осуществление отдельных бюджетных полномочий нижестоящих органов власти | + | + | |
| 23. | Установление оснований для привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ | + | | |
| 24. | Установление видов бюджетных нарушений и бюджетных мер принуждения, определение оснований и порядка применения бюджетных мер принуждения | + | | |

Окончание табл. 33

| № п/п | Полномочие | РФ | Субъект РФ | МО |
|-------|---|----|------------|----|
| 25. | Установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов соответствующего уровня по вопросам регулирования бюджетных правоотношений | | + | + |
| 26. | Установление порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ | + | | |
| 27. | Иные бюджетные полномочия | + | + | + |
| | ИТОГО | 27 | 13 | 9 |

Бюджетные полномочия – установленные Бюджетным кодексом и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса [2, ст. 6].

Глядя на распределение бюджетных полномочий, можно сделать вывод, что Российская Федерация определяет нормативные основы любых бюджетных правоотношений. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования могут самостоятельно регулировать некоторые вопросы в части реализации бюджетного процесса и межбюджетных отношений, но с учетом федеральных положений.

Распределение доходов бюджетов необходимо рассматривать в разрезе налоговых и неналоговых доходов. Более сложной является система распределения налоговых доходов, т. к. здесь необходимо учитывать: во-первых, к какому уровню относится сам налог (федеральный, региональный или местный); во-вторых, бюджетные полномочия, касающиеся установления нормативов отчислений от налогов – например, Российская Федерация устанавливает нормативы отчислений от федеральных налогов в пользу субъекта Российской Федерации, субъект Российской Федерации – от региональных налогов и тех, которые получены по нормативам отчислений от федерального уровня, в пользу муниципального образования.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает нормативы распределения только для федеральных налогов (табл. 34), закрепляет региональные и местные налоги за соответствующими бюджетами. Но субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в виде муниципального района и городского округа с внутригородским делением вправе полностью или частично передать свои налоговые доходы в нижестоящий бюджет [2, п. 5 ст. 56, п. 4 ст. 61.1].

При распределении неналоговых доходов необходимо помнить, что чаще всего имеет место взаимосвязь: неналоговые доходы поступают в бюджет публично-правового образования за счет использования его собственности. Но есть некоторые исключения, например, по землям федеральной собственности (табл. 35).

Таблица 3.4
Распределение налогов по уровням бюджетной системы, процент от суммы доходов по соответствующему налогу²⁷

| № п/п | Налог | Уровень налога | ФБ (ст. 50) | РБ (ст. 56) | МБ | | | | | |
|-------|---|----------------|-------------|-------------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|----------------------------|---|-----------------------------------|
| | | | | | городское поселение (ст. 61) | сельское поселение (ст. 61.5) | муниципальный район (ст. 61.1) | городской округ (ст. 61.2) | городской округ с внутригородским делением (ст. 61.3) | внутригородские районы (ст. 61.4) |
| 1. | налог на прибыль организаций | Ф | 15 | 85 | - | - | - | - | - | - |
| 2. | налог на прибыль иностранных организаций | Ф | 100 | - | - | - | - | - | - | - |
| 3. | налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции | Ф | 25 | 75 | - | - | - | - | - | - |
| 4. | налог на добавленную стоимость | Ф | 100 | - | - | - | - | - | - | - |
| 5. | налог на доходы физических лиц | Ф | - | 85 | 10 | 2 | 15* | 15 | 15 | - |
| | | | | | | | 5** | | | |
| | | | | | | | 13*** | | | |
| 6. | налог на доходы физических лиц, уплачиваемый иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа при осуществлении ими на территории РФ трудовой деятельности на основании патента | Ф | - | 100 | - | - | - | - | - | - |
| 7. | акцизы на спирт этиловый из пищевого сырья | Ф | 50 | 50 | - | - | - | - | - | - |
| 8. | акцизы на спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением пищевого | Ф | 100 | - | - | - | - | - | - | - |
| 9. | акцизы на спиртосодержащую продукцию | Ф | 50 | 50 | - | - | - | - | - | - |

²⁷ Составлено по: [2, ст. 50, 56, 61.1–61.5]. По состоянию на 01.01.2019 г.

Продолжение табл. 34

| № п/п | Налог | Уровень налога | ФБ (ст. 50) | РБ (ст. 56) | МБ | | | | | | |
|-------|---|----------------|-------------|-------------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|----------------------------|---|-----------------------------------|---|
| | | | | | городское поселение (ст. 61) | сельское поселение (ст. 61.5) | муниципальный район (ст. 61.1) | городской округ (ст. 61.2) | городской округ с внутригородским делением (ст. 61.3) | внутригородские районы (ст. 61.4) | |
| 10. | акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9%, за исключением пива, вин, фруктовых вин, игристых вин (шампанских), винных напитков, изготавливаемых без добавления ректифицированного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сула, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята | Ф | 20 | 80 | - | - | - | - | - | - | - |
| 11. | акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9%, включающую пиво, вина, фруктовые вина, игристые вина (шампанские), винные напитки, изготавливаемые без добавления ректифицированного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сула, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята | Ф | - | 100 | - | - | - | - | - | - | - |
| 12. | акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта до 9% включительно | Ф | - | 100 | - | - | - | - | - | - | - |
| 13. | акцизы на табачную продукцию | Ф | 100 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 14. | акцизы на автомобили легковые и мотоциклы | Ф | 100 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 15. | акцизы на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории РФ | Ф | 12 | 88 | - | - | - | - | - | - | - |

Продолжение табл. 34

| № п/п | Налог | Уровень налога | ФБ (ст. 50) | РБ (ст. 56) | МБ | | | | | |
|-------|--|----------------|-------------|-------------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|----------------------------|---|-----------------------------------|
| | | | | | городское поселение (ст. 61) | сельское поселение (ст. 61.5) | муниципальный район (ст. 61.1) | городской округ (ст. 61.2) | городской округ с внутригородским делением (ст. 61.3) | внутригородские районы (ст. 61.4) |
| 25. | регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) | Ф | 95 | 5 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 26. | регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне РФ, за пределами территории РФ при выполнении соглашений о разделе продукции | Ф | 100 | – | – | – | – | – | – | – |
| 27. | сборы за пользование объектами водных биологических ресурсов | Ф | 20 | 80 | – | – | – | – | – | – |
| 28. | водный налог | – | 100 | – | – | – | – | – | – | – |
| 29. | сборы за пользование объектами животного мира | Ф | – | 100 | – | – | – | – | – | – |
| 30. | государственная пошлина (по услугам органов власти соответствующего уровня) | Ф/Р/М | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | – |
| 31. | государственная пошлина за совершение федеральными органами исполнительной власти юридически значимых действий в случае подачи заявления и (или) документов, необходимых для их совершения, в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг | Ф | 50 | 50 | – | – | – | – | – | – |

Продолжение табл. 34

| № п/п | Налог | Уровень налога | ФБ (ст. 50) | РБ (ст. 56) | МБ | | | | | |
|-------|--|----------------|-------------|-------------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|----------------------------|---|-----------------------------------|
| | | | | | городское поселение (ст. 61) | сельское поселение (ст. 61.5) | муниципальный район (ст. 61.1) | городской округ (ст. 61.2) | городской округ с внутригородским делением (ст. 61.3) | внутригородские районы (ст. 61.4) |
| 32. | государственная пошлина за совершение федеральными органами исполнительной власти юридически значимых действий в случае подачи заявления и (или) документов, необходимых для их совершения, в электронной форме и выдачи документов через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг | Ф | 75 | 25 | - | - | - | - | - | - |
| 33. | государственная пошлина за совершение уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ юридически значимых действий, связанных с государственной регистрацией аттракционов | Ф | - | 100 | - | - | - | - | - | - |
| 34. | акцизы на нефтяное сырье, направленное на переработку | Ф | 100 | - | - | - | - | - | - | - |
| 35. | акцизы на темное судовое топливо, производимое на территории РФ | Ф | 100 | - | - | - | - | - | - | - |
| 36. | налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья | Ф | 100 | - | - | - | - | - | - | - |
| 37. | налог на профессиональный доход | Ф | - | 63**** | - | - | - | - | - | - |
| 38. | налог на имущество организаций | Р | - | 100 | - | - | - | - | - | - |
| 39. | налог на игорный бизнес | Р | - | 100 | - | - | - | - | - | - |
| 40. | транспортный налог | Р | - | 100 | - | - | - | - | - | - |

Окончание табл. 34

| № п/п | Налог | Уровень налога | ФБ (ст. 50) | РБ (ст. 56) | МБ | | | | | |
|----------|--|-------------------|----------------|----------------|------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|--|--------------------------------------|
| | | | | | городское поселение (ст. 61) | сельское поселение (ст. 61.5) | муниципальный район (ст. 61.1) | городской округ (ст. 61.2) | городской округ с внутри- городским делением (ст. 61.3) | внутригородские районы (ст. 61.4) |
| 41. | земельный налог | М | - | - | 100 | 100 | 100* | 100 | 100 | 100 |
| 42. | налога на имущество физических лиц | М | - | - | 100 | 100 | 100* | 100 | 100 | 100 |
| 43. | налог по упрощенной системе налогообложения | спец. режим | - | 100 | - | - | - | - | - | - |
| 44. | единый сельскохозяйственный налог | спец. режим | - | - | 50 | 30 | 100* 50** 70*** | 100 | 100 | - |
| 45. | единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности | спец. режим | - | - | - | - | 100 | 100 | 100 | - |
| 46. | налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения | спец. режим | - | - | - | - | 100 | 100 | 100 | - |

* — взимаемый на межселенных территориях

** — взимаемый на территориях городских поселений

*** — взимаемый на территориях сельских поселений

**** — оставшаяся часть налога на профессиональный доход в размере 37 % зачисляет в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования

Таблица 35

Распределение неналоговых доходов по уровням бюджетной системы, процент от суммы дохода²⁸

| № п/п | Доходы | ФБ (ст. 51) | РБ (ст. 57) | МБ (ст. 62) | | | | | |
|-------|---|----------------|----------------|---------------------|--------------------|---------------------|-----------------|--|------------------------|
| | | | | городское поселение | сельское поселение | муниципальный район | городской округ | городской округ с внутригородским делением | внутригородские районы |
| 1. | Доходы от использования имущества, находящегося в собственности публично-правового образования | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 2. | доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней) | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 3. | доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, находящимися в ведении органов власти соответствующего уровня | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 4. | часть прибыли унитарных предприятий, созданных публично-правовым образованием, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, – в размерах, устанавливаемых Правительством РФ | 100 | – | – | – | – | – | – | – |
| 5. | лицензионные сборы | 100 | – | – | – | – | – | – | – |
| 6. | таможенные пошлины и таможенные сборы | 100 | – | – | – | – | – | – | – |
| 7. | плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части минимального размера арендной платы и минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений, а также платы за использование лесов, расположенных на землях иных категорий, находящихся в собственности публично-правового образования | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

²⁸ Составлено по: [2, ст. 51, 57, 62]. По состоянию на 01.01.2019.

Продолжение табл. 35

| № п/п | Доходы | ФБ (ст. 51) | РБ (ст. 57) | МБ (ст. 62) | | | | |
|-------|--|----------------|----------------|---------------------|--------------------|---------------------|-----------------|---|
| | | | | городское поселение | сельское поселение | муниципальный район | городской округ | городской округ с внутрипод-ским делением |
| 8. | плата за пользование водными объектами, находящимися в собственности публично-правового образования | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 9. | плата за пользование водными биологическими ресурсами по межправительственным соглашениям | 100 | - | - | - | - | - | - |
| 10. | плата за негативное воздействие на окружающую среду | 5 | 40 | - | - | 55 | 55 | 55 |
| 11. | консульские сборы | 100 | - | - | - | - | - | - |
| 12. | патентные пошлины | 100 | - | - | - | - | - | - |
| 13. | плата за предоставление государственными органами, государственными казенными учреждениями сведений, документов, содержащихся в государственных реестрах (регистрах), ведение которых осуществляется данными государственными органами, учреждениями, за исключением случая, когда предоставление указанных документов осуществляется через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг | 100 | 100 | - | - | - | - | - |
| 14. | плата за предоставление федеральными государственными органами, федеральными казенными учреждениями сведений, документов, содержащихся в государственных реестрах (регистрах), ведение которых осуществляется данными государственными органами, учреждениями, в случае, когда предоставление указанных документов осуществляется через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг | 50 | 50 | - | - | - | - | - |

Продолжение табл. 35

| № п/п | Доходы | ФБ (ст. 51) | РБ (ст. 57) | МБ (ст. 62) | | | | | |
|-------|---|----------------|----------------|---------------------|--------------------|---------------------|-----------------|--|------------------------|
| | | | | городское поселение | сельское поселение | муниципальный район | городской округ | городской округ с внутригородским делением | внутригородские районы |
| 15. | плата за предоставление федеральными государственными органами, федеральными казенными учреждениями сведений, документов, содержащихся в государственных реестрах (регистрах), ведение которых осуществляется данными государственными органами, учреждениями, в случае подачи заявления о предоставлении сведений, документов, содержащихся в государственных реестрах (регистрах), в электронной форме и выдачи указанных документов через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг | 75 | 25 | - | - | - | - | - | - |
| 16. | сборы в счет возмещения фактических расходов, связанных с совершением консульских действий | 100 | - | - | - | - | - | - | - |
| 17. | утилизационные сборы | 100 | - | - | - | - | - | - | - |
| 18. | разовые платежи за пользование недрами при наступлении событий, предусмотренных в лицензии (за исключением участков недр, содержащих месторождения природных алмазов, и участков недр местного значения) | 100 | - | - | - | - | - | - | - |
| 19. | разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, по участкам недр, содержащих месторождения природных алмазов | - | 100 | - | - | - | - | - | - |

Продолжение табл. 35

| № п/п | Доходы | ФБ (ст. 51) | РБ (ст. 57) | МБ (ст. 62) | | | | |
|-------|---|----------------|----------------|---|--------------------|---|-----------------|--|
| | | | | городское поселение | сельское поселение | муниципальный район | городской округ | городской округ с внутригородским делением |
| 31. | плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами исполнительной власти субъектов РФ, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ | – | не более 50 | не менее 50 (для расположенных на межселенной территории) | не менее 50 | не менее 50 | – | – |
| 32. | плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами местного самоуправления, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые находятся в границах соответствующего муниципального образования | – | – | 50 | – | 50 (для расположенных в границах городских поселений) 100 (для расположенных в границах сельских поселений и на межселенных территориях) | – | – |
| 33. | прибыль Центрального банка РФ, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей | 75 % | – | – | – | – | – | – |
| 34. | доходы от внешнеэкономической деятельности | 100 | – | – | – | – | – | – |
| 35. | средства, полученные организациями от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники после уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей | 100 | – | – | – | – | – | – |

Продолжение табл. 35

| № п/п | Доходы | ФБ (ст. 51) | РБ (ст. 57) | МБ (ст. 62) | | | | | |
|-------|--|----------------|----------------|---------------------|---|---|-----------------|--|------------------------|
| | | | | городское поселение | сельское поселение | муниципальный район | городской округ | городской округ с внутригородским делением | внутригородские районы |
| 36. | средства, полученные от выпуска материальных ценностей из государственного запаса специального сырья и делящихся материалов после уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей | 100 | - | - | - | - | - | - | - |
| 37. | декларационный платеж | - | 100 | - | - | - | - | - | - |
| 38. | доходы от продажи земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, от передачи в аренду таких земельных участков, от продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков | - | не более 50 | не менее 50 | не менее 50 (для расположенных на межселенной территории) | не менее 50 | не менее 50 | не менее 50 | - |
| 39. | доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах публично-правового образования | - | - | 50 | - | 50 (для расположенных в границах городских поселений) 100 (для расположенных в границах сельских поселений и межселенных территорий) | 100 | 100 | - |

Продолжение табл. 35

| № п/п | Доходы | ФБ (ст. 51) | РБ (ст. 57) | МБ (ст. 62) | | | | | |
|-------|--|----------------|----------------|---|--------------------|---|-----------------|--|------------------------|
| | | | | городское поселение | сельское поселение | муниципальный район | городской округ | городской округ с внутригородским делением | внутригородские районы |
| 40. | доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ | – | не более 50 | не менее 50 (для расположенных на межселенной территории) | не менее 50 | не менее 50 | не менее 50 | – | |
| 41. | плата от продажи на аукционе права на заключение договора пользования водными биологическими ресурсами, находящимися в собственности субъекта РФ | – | 100 | – | – | – | – | – | |
| 42. | плата, полученная по результатам конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка, состоящего из акватории водного объекта, находящегося в собственности субъекта РФ или ее части | – | 100 | – | – | – | – | – | |
| 43. | доходы от передачи в аренду и продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена | – | – | 50 | – | 50 (для расположенных в границах городских поселений) 100 (для расположенных в границах сельских поселений и на межселенных территориях) | 100 | 100 | – |

Окончание табл. 35

| № п/п | Доходы | ФБ (ст. 51) | РБ (ст. 57) | МБ (ст. 62) | | | | | |
|-------|---|----------------|----------------|---------------------|--------------------|---|-----------------|--|------------------------|
| | | | | городское поселение | сельское поселение | муниципальный район | городской округ | городской округ с внутригородским делением | внутригородские районы |
| 44. | средства от продажи права на заключение договоров аренды земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена | - | - | 50 | - | 50 (для расположенных в границах городских поселений) 100 (для расположенных в границах сельских поселений и на межселенных территориях) | - | - | - |

В основу *разграничения расходов* между бюджетами разных уровней бюджетной системы заложены положения не только Бюджетного кодекса Российской Федерации, но и других нормативных актов федерального уровня:

1) Конституции Российской Федерации, которая разграничивает предметы ведения и полномочия между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 71, 72 Конституции);

2) Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который определяет полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (ст. 26.3 Закона);

3) Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который определяет вопросы местного значения и права органов местного самоуправления (глава 3 Закона).

Разграничены не только сами расходы непосредственно, но расходные полномочия. Такое распределение подразумевает [5, с. 97]:

- нормативно-правовое регулирование бюджетных расходов;
- обеспечение расходных полномочий финансовыми средствами;
- непосредственно осуществление финансирования (предоставления) общественных услуг.

Комплексный анализ этих законов позволяет определить сферы деятельности, закрепленные за каждым уровнем власти и, соответственно, бюджетной системы (табл. 36).

Таблица 36

Распределение расходных полномочий по уровням бюджетной системы*

| Сфера экономической деятельности | Нормативно-правовое регулирование | Обеспечение финансовыми средствами | Непосредственное осуществление финансирования |
|---------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|---|
| 1. Ядерная энергетика | Ф | Ф | Ф |
| 2. Охрана окружающей среды (экология) | Ф | Ф, Р | Р, М |
| 3. Дорожное хозяйство | Ф | Ф, Р, М | Ф, Р, М |
| 4. Транспорт | Ф | Ф, Р, М | Ф, Р, М |
| 5. Образование | | | |
| 5.1. Дошкольное | Ф, М | Р, М | М |
| 5.2. Общее | Ф, Р, М | Р, М | М |
| 5.3. Среднее профессиональное | Ф, Р | Р | Р |

Окончание табл. 36

| Сфера экономической деятельности | Нормативно-правовое регулирование | Обеспечение финансовыми средствами | Непосредственное осуществление финансирования |
|--|-----------------------------------|------------------------------------|---|
| 5.4. Высшее | Ф | Ф | Ф |
| 6. Культура | Ф | Ф, Р, М | Р, М |
| 7. Здравоохранение | Ф, Р | Ф, Р, М | Р, М |
| 8. Социальная политика | | | |
| 8.1. Пенсионное обеспечение | Ф | Ф | М |
| 8.2. Социальное обеспечение | Ф, Р, М | Ф, Р, М | Р, М |
| 9. Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | Ф | Ф, Р | Ф, Р |
| 10. Внешнеэкономическая деятельность | Ф | Ф, Р | Ф, Р |
| 11. ЖКХ | М | М | М |
| 12. Метеорологические службы | Ф | Ф | Ф |
| 13. СМИ | Ф | Ф, Р, М | Ф, Р, М |
| 14. Туризм | Ф | Р, М | Р, М |

* Ф – Российская Федерация,
Р – субъект Российской Федерации,
М – муниципальное образование.

При разделении конкретных доходов между бюджетами разных уровней должны учитываться следующие критерии [5, с. 102–103]:

– стабильность: чем в большей степени налоговые доходы зависят от экономической ситуации, тем выше должен быть уровень бюджета, за которым закрепляется этот источник доходов и полномочия по его регулированию;

– экономическая эффективность: за каждым уровнем бюджета должны закрепляться налоговые и неналоговые доходы, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от результативности экономического регулирования органами власти данного уровня;

– территориальная мобильность налоговой базы: чем выше возможности для перемещения объекта налогообложения между регионами, тем на более высоком уровне бюджетной системы должен вводиться соответствующий налог и тем выше бюджет, в который он поступает;

– равномерность размещения налоговой базы: чем выше неравномерность размещения объекта налогообложения, тем на более высоком уровне должен вводиться соответствующий налог и тем выше бюджет, в который он поступает;

– социальная справедливость: налоги, носящие перераспределительный характер, должны закрепляться за федеральным уровнем власти;

– бюджетная ответственность: сборы в виде платежей за государственные (муниципальные) услуги должны поступать в бюджет, финансирующий их.

Критерии разграничения расходных полномочий между властями разных уровней были определены в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. [3]:

– субсидиарность (максимальная близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих государственных (муниципальных) услуг);

– территориальное соответствие (максимальное совпадение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих государственных (муниципальных) услуг);

– внешние эффекты (чем выше заинтересованность общества в целом в реализации расходных полномочий, тем за более высоким уровнем власти они должны закрепляться);

– эффект территориальной дифференциации (чем выше территориальные различия в производстве и потреблении государственных (муниципальных) услуг, тем из более низких бюджетов они должны финансироваться);

– эффект масштаба (концентрация бюджетных расходов способствует экономии бюджетных средств).

В табл. 37 представлено *распределение источников финансирования дефицитов бюджетов*.

Как видно из табл. 37, органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут использовать для покрытия дефицитов своих бюджетов как источники внутреннего, так и внешнего финансирования; органы местного самоуправления – только источники внутреннего финансирования. По факту внешние источники используются для покрытия дефицита федерального бюджета, объем их гораздо меньше объема внутренних источников. Региональные органы власти, как правило, не прибегают к источникам внешнего финансирования.

Таблица 37

Распределение источников финансирования дефицита бюджетов²⁹

| № п/п | Источник | ФБ (ст. 94) | РБ (ст. 95) | МБ (ст. 96) |
|-------|--|----------------|----------------|----------------|
| 1. | Источники внутреннего финансирования дефицитов (в валюте РФ) | | | |
| 1.1. | разница между средствами, поступившими от размещения государственных/муниципальных ценных бумаг, и средствами, направленными на их погашение | + | + | + |
| 1.2. | разница между полученными и погашенными бюджетными кредитами | + | + | + |

²⁹ Составлено по: [2, ст. 94–96]. По состоянию на 01.01.2019 г.

Продолжение табл. 37

| № п/п | Источник | ФБ (ст. 94) | РБ (ст. 95) | МБ (ст. 96) |
|--------|---|----------------|----------------|----------------|
| 1.3. | разница между полученными и погашенными кредитами кредитных организаций | + | + | + |
| 1.4. | разница между полученными и погашенными кредитами международных финансовых организаций | + | + | |
| 1.5. | изменение остатков средств на счетах по учету средств в течение соответствующего финансового года | + | + | + |
| 1.6. | разница между полученными и погашенными бюджетными кредитами, предоставленными в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований) (в иностранной валюте) | | + | + |
| 1.7. | иные источники внутреннего финансирования дефицита бюджета | + | + | + |
| 1.7.1. | поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности публично-правового образования | + | + | + |
| 1.7.2. | поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, уменьшенные на размер выплат на их приобретение, находящиеся в собственности соответствующего публично-правового образования | + | + | |
| 1.7.3. | курсовая разница по средствам бюджета | + | + | + |
| 1.7.4. | объем средств, направляемых на исполнение государственных/муниципальных гарантий, в случае, если их исполнение ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу | + | + | + |
| 1.7.5. | объем средств, направляемых на исполнение гарантий в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований), в случае, если исполнение гарантом гарантий ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу | | + | + |
| 1.7.6. | объем средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств | | + | + |
| 1.7.7. | разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов | + | + | + |
| 1.7.8. | разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из бюджета другим бюджетам бюджетной системы РФ бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из бюджета другим бюджетам бюджетной системы РФ бюджетных кредитов | + | + | + |
| 1.7.9. | разница между суммой средств, полученных от возврата бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), предоставленных внутри страны, и суммой предоставленных внутри страны бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) | + | | |

Продолжение табл. 37

| № п/п | Источник | ФБ (ст. 94) | РБ (ст. 95) | МБ (ст. 96) |
|---------|---|----------------|----------------|----------------|
| 1.7.10. | разница между суммой средств, полученных от возврата предоставленных внутри страны прочих бюджетных кредитов (ссуд), и суммой предоставленных внутри страны прочих бюджетных кредитов | + | | |
| 1.7.11. | разница между средствами, перечисленными с единого счета по учету средств бюджета, и средствами, зачисленными на единый счет, при проведении операций по управлению остатками средств на едином счете | + | + | + |
| 1.7.12. | прочие источники | + | | |
| 2. | 2) Источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов (в иностранной валюте) | | | |
| 2.1. | разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг, и средствами, направленными на их погашение | + | + | |
| 2.2. | разница между полученными и погашенными РФ в иностранной валюте кредитами иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), с учетом средств, перечисленных из федерального бюджета российским поставщикам товаров и (или) услуг на экспорт в счет погашения государственного внешнего долга РФ, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права и иностранных юридических лиц | + | | |
| 2.3. | разница между полученными и погашенными РФ в иностранной валюте кредитами кредитных организаций | + | | |
| 2.4. | разница между полученными и погашенными субъектом РФ кредитами иностранных банков в иностранной валюте | | + | |
| 2.5. | иные источники: | + | + | |
| 2.5.1. | объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий, если исполнение гарантом государственных гарантий ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу | + | + | |
| 2.5.2. | разница между средствами, поступившими в федеральный бюджет в погашение основного долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед РФ, и средствами, направленными на предоставление государственных финансовых и государственных экспортных кредитов | + | | |
| 2.5.3. | объем средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств субъекта РФ в иностранной валюте | | + | |
| 2.5.4. | прочие источники | + | | |

Характерной чертой российского бюджетного федерализма является зачисление бóльшей части доходов консолидированного бюджета на федеральный уровень (табл. 38). При этом расходы на образование, здравоохранение и иные социально-культурные мероприятия осуществляются в большей степени за счет региональных и местных бюджетов.

Таблица 38

Распределение доходов консолидированного бюджета между уровнями бюджетной системы России за 2006–2018 гг., %

| Бюджет | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Консолидированный бюджет | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Федеральный бюджет | 62 | 62 | 60 | 55 | 56 | 60 | 61 | 61 | 62 | 59 | 58 | 58 | 61 |
| Консолидированные бюджеты субъектов РФ | 38 | 38 | 40 | 45 | 44 | 40 | 39 | 39 | 38 | 41 | 42 | 42 | 39 |

В результате возникает вертикальный дисбаланс (дефицит ресурсов на нижних уровнях бюджетной системы), что приводит к необходимости создания системы межбюджетных трансфертов – безвозмездной финансовой помощи вышестоящих бюджетов нижестоящим. На проблему распределения доходов так же накладывается горизонтальный дисбаланс, связанный с неравномерностью социально-экономического развития территорий.

6.3. Межбюджетные трансферты в практике Российской Федерации

К бюджетным трансфертам прибегают в разных случаях [10, с. 44]:

- 1) при несбалансированности бюджетной системы, когда доходы централизованы в большей степени, чем расходы;
- 2) для выравнивания возможностей территорий предоставления жителям стандартного набора государственных (муниципальных) услуг;
- 3) для создания у территорий материальной заинтересованности в проведении политики, отвечающей общегосударственным интересам;
- 4) для компенсации нижестоящим бюджетам возросших расходов, когда причиной такого роста стало решение вышестоящего органа власти.

Порядок предоставления межбюджетных трансфертов регламентируется главой 16 Бюджетного кодекса Российской Федерации. *Межбюджетные трансферты* – средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы другому бюджету бюджетной системы [2, ст. 6]. Формы межбюджетных трансфертов представлены в табл. 39.

Из трех видов трансфертов наибольший интерес, споры и дискуссии вызывают дотации. В частности, это связано с тем, что дотации носят безвозмездный характер и не имеют целевой направленности (в отличие от субвенций и субсидий). Получение дотаций из вышестоящего бюджета в некоторых случаях определяет возможность существования субъекта Российской Федерации или муниципального образования, для которых характерны низкие показатели экономического развития. В бюджетах многих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований дотации составляют более 50 %.

Таблица 39

Формы межбюджетных трансфертов*³⁰

| Наименование трансферта | Из федерального бюджета (ст. 129) | Из регионального бюджета (ст. 134) | Из местного бюджета (ст. 142) |
|--|-----------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|
| Дотации | + ↓ | + ↓ | + ↓ |
| Субсидии | + ↓ | ↑ + ↓ | ↑ + ↓ |
| Субвенции | + ↓ | ↑ + ↓ | + ↓ |
| Иные | + ↓ | + | + |
| Бюджетам государственных внебюджетных фондов | + | | |

* Стрелкой обозначено движение денежных средств – либо на нижестоящий уровень бюджетной системы, либо на вышестоящий.

Дотация – межбюджетный трансферт, предоставляемый на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования [2, ст. 6]. Дотация всегда предоставляется из вышестоящего в нижестоящий бюджет. Основное назначение дотации – выравнивание бюджетной обеспеченности публично-правовых образований нижестоящего уровня, то есть создание условий для возможности оказания гражданам стандартного набора государственных (муниципальных) услуг. Дотации не имеют четкой цели предоставления, в целом же они направляются на выполнение публично-правовым образованием своих расходных полномочий.

Порядок планирования дотаций субъектам Российской Федерации устанавливается органами государственной власти Российской Федерации, дотаций муниципальным образованиям – органами власти субъектов Российской Федерации.

В основе расчета величины дотации лежит понятие «уровень расчетной бюджетной обеспеченности», который отражает возможность публично-правового образования обеспечить финансирование выполнения всех своих функций. Дотации предоставляются тем субъектам Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

³⁰ Составлено по: [2, гл. 16]. По состоянию на 01.01.2019.

Бюджетная обеспеченность субъекта Российской Федерации рассчитывается по формуле:

$$BO_i = \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i,$$

где BO_i – уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до распределения дотаций;

ИНП_i – индекс налогового потенциала субъекта Российской Федерации;

ИБР_i – индекс бюджетных расходов субъекта Российской Федерации.

Индекс налогового потенциала – относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, определяемая с учетом уровня развития и структуры экономики субъекта Российской Федерации. Показатель применяется для сопоставления уровней расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и не является прогнозируемой оценкой налоговых доходов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения или в абсолютном размере.

$$\text{ИНП}_i = (\text{НП}_i / \text{Н}_i) / \Sigma (\text{НП}_i / \text{Н}_i),$$

где ИНП_i – индекс налогового потенциала субъекта Российской Федерации;

НП_i – налоговый потенциал субъекта Российской Федерации;

Н_i – численность постоянного населения субъекта Российской Федерации на конец отчетного года.

Индекс бюджетных расходов – относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по предоставлению одинакового объема государственных (муниципальных) услуг в расчете на душу населения, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий. Индекс применяется для сопоставления уровней расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и не является прогнозируемой оценкой расходов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения или в абсолютном размере.

Показатели ИНП и ИБР субъектов Российской Федерации позволяют выявить ряд зависимостей (табл. 40).

Таблица 40

**Зависимости в процессе расчета индекса налогового потенциала (ИНП)
и индекса бюджетных расходов (ИБР)**

| Показатель | Характеристика территории |
|------------|--|
| ИНП > | Территория (регион) характеризуется более высоким уровнем экономического развития по сравнению со средним уровнем по всем аналогичным территориям (субъектам РФ) |
| ИНП < | Территория (регион) характеризуется более низким уровнем экономического развития по сравнению со средним уровнем по всем аналогичным территориям (субъектам РФ) |

Окончание табл. 40

| Показатель | Характеристика территории |
|------------|--|
| ИБР > | Территория (регион) характеризуется объективными особенностями или факторами (климат, удаленность, национальная специфика и пр.), которые ведут к росту стоимости оказания государственных и муниципальных услуг по сравнению со средним уровнем по всем аналогичным территориям (субъектам РФ) |
| ИБР < | Территория (регион) характеризуется объективными особенностями или факторами (климат, удаленность, национальная специфика и пр.), которые ведут к снижению стоимости оказания государственных и муниципальных услуг по сравнению со средним уровнем по всем аналогичным территориям (субъектам РФ) |

Таким образом, уровень бюджетной обеспеченности определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и уровнем расходов бюджета, необходимых для обеспечения гражданина гарантированным перечнем государственных и муниципальных услуг с учетом социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя в разных регионах страны. Дотация предоставляется, если уровень расчетной бюджетной обеспеченности публично-правового образования ниже установленного порога. Как правило, на уровне Российской Федерации таким порогом является единица, в субъектах Российской Федерации чаще всего показатель менее единицы.

Как правило, не получают дотации из федерального бюджета 10–15 субъектов Российской Федерации, остальные являются дотационными. Ежегодно наибольшие объемы дотаций получают Республика Дагестан, Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Республика Крым, Чеченская Республика, Алтайский край, Республика Тыва, Республика Бурятия, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Ростовская область, Чукотский а. о. Для более точной оценки уровня дотационности территории стоит оценить размер дотации в расчете на одного жителя, так как получателями государственных (муниципальных) услуг являются граждане, проживающие на конкретной территории. При таком расчете перечень субъектов Российской Федерации, в наибольшей степени зависящих от помощи федерального бюджета, существенно не меняется, но меняются их позиции: на первое место выходит Чукотский автономный округ, в котором размер дотации в расчете на одного жителя в последние годы составляет около 200 тыс. руб. При этом разрыв между субъектом Российской Федерации, занимающим первое место по величине дотации в расчете на одного жителя, и субъектом, занимающим последнее место в списке дотационников, может составлять 300–700 раз.

С целью обеспечения принципа единства бюджетной системы дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектам Российской Федерации рассчитываются по единой методике, разработанной Министерством

финансов Российской Федерации. В свою очередь каждый субъект Российской Федерации самостоятельно, в соответствии с бюджетными полномочиями, разрабатывает свою аналогичную методику, опираясь на федеральный вариант и требования Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Например, нормативными документами Свердловской области установлен следующий порядок планирования дотаций из областного бюджета бюджетам городских округов и муниципальных районов.

Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности городских округов распределяются между городскими округами, уровень бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня бюджетной обеспеченности, соответствующего среднему показателю (это значение каждый год определяется в ходе планирования, и оно, как правило, меньше единицы).

Бюджетная обеспеченность рассчитывается по формуле:

$$\text{УБО}_i = \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i,$$

где УБО_i – уровень бюджетной обеспеченности i -го городского округа;

ИНП_i – индекс налогового потенциала i -го городского округа;

ИБР_i – индекс бюджетных расходов i -го городского округа.

Налоговый потенциал городского округа – оценка налоговых доходов, которые могут быть получены бюджетом городского округа исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы по налоговым источникам, закрепленным за этим городским округом.

Индекс налогового потенциала городского округа – отношение налогового потенциала городского округа в расчете на одного жителя к аналогичному показателю в среднем по всем городским округам Свердловской области:

$$\text{ИНП}_i = (\text{НП}_i / \text{Ч}_i) / (\text{НП} / \text{Ч}),$$

где ИНП_i – индекс налогового потенциала i -го городского округа;

НП_i – налоговый потенциал i -го городского округа;

Ч_i – численность постоянного населения i -го городского округа;

НП – суммарный налоговый потенциал всех городских округов Свердловской области;

Ч – численность постоянного населения Свердловской области.

Налоговый потенциал городского округа на очередной финансовый год определяется по формуле:

$$\text{НП}_i = \text{НП}_i^{\text{ндфл}} + \text{НП}_i^3 + \text{НП}_i^0$$

$\text{НП}_i^{\text{ндфл}}$ – налоговый потенциал i -го городского округа по налогу на доходы физических лиц;

$НП_i^3$ – налоговый потенциал i -го городского округа по платежам за землю;
 $НП_i^o$ – налоговый потенциал i -го городского округа по остальным налоговым доходам.

Индекс бюджетных расходов городского округа показывает, насколько больше (меньше) средств бюджета городского округа в расчете на душу населения по сравнению со средним уровнем по всем городским округам необходимо затратить для решения вопросов местного значения городского округа с учетом объективных факторов, влияющих на стоимость предоставляемых муниципальных услуг, полномочий по решению вопросов местного значения в расчете на одного жителя:

$$ИБР_i = (OP_i / Ч_i) / (SUM OP / Ч),$$

где $ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов i -го городского округа;

OP_i – оценка расходных полномочий i -го городского округа;

$Ч_i$ – численность постоянного населения i -го городского округа;

$SUM OP$ – суммарная оценка расходных полномочий городских округов Свердловской области;

$Ч$ – численность постоянного населения Свердловской области.

Оценка расходных полномочий осуществляется по направлениям с использованием нормативного метода.

Оценка расходных полномочий на обеспечение первичных мер пожарной безопасности городского округа определяется по формуле:

$$OP_{пмпб\ го_i} = Sp_{пмпб} \times Ч_i \times K_{пж},$$

где: $OP_{пмпб\ го_i}$ – оценка расходных полномочий на обеспечение первичных мер пожарной безопасности i -го городского округа;

$Sp_{пмпб}$ – стоимость полномочия обеспечения первичных мер пожарной безопасности на одного жителя;

$Ч_i$ – численность постоянного населения i -го городского округа;

Оценка расходных полномочий на организацию транспортного обслуживания населения городского округа определяется по формуле:

$$OR_{транс\ го_i} = Ст_{транс} \times Ч_i + R_{пп} + R_{пр\ транс},$$

где: $OR_{транс\ го_i}$ – оценка расходных полномочий на организацию транспортного обслуживания населения i -го городского округа;

$Ст_{транс}$ – стоимость расходных полномочий на организацию транспортного обслуживания населения на одного жителя;

$Ч_i$ – численность постоянного населения i -го городского округа.

Оценка расходных полномочий на мероприятия в сфере средств массовой информации определяется по формуле:

$$ОР_{\text{сми}_i} = С_{\text{сми}} \times Ч_i \times К_{\text{сми}_i},$$

где $ОР_{\text{сми}_i}$ – оценка расходных полномочий i -го городского округа на мероприятия в сфере средств массовой информации;

$С_{\text{сми}}$ – стоимость полномочия на мероприятия в сфере средств массовой информации на одного жителя области;

$Ч_i$ – численность постоянного населения i -го городского округа.

Аналогично производится расчет дотаций для муниципальных районов с учетом бюджетной обеспеченности их поселений.

Под *субсидиями* понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам другого уровня бюджетной системы в целях софинансирования расходных обязательств. При этом субсидии могут быть как «нисходящими», так и «восходящими» («отрицательный трансферт»). Единой методики по расчету субсидий не существует, т. к. может быть множество вариантов совместного выполнения органами власти разных уровней каких-либо функций. Цели и условия предоставления и расходования субсидий, критерии отбора получателей устанавливаются нормативными документами на определенный период (не менее 3 лет) [2, ст. 132].

Субвенции – это межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам другого уровня бюджетной системы, в целях финансового обеспечения расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий, переданных для осуществления от одного уровня власти другому. Чаще всего имеет место передача полномочий с вышестоящего уровня на нижестоящий. В каждом случае субвенция рассчитывается по специально утвержденной методике. Субвенции имеют строго целевое назначение, и в случае нецелевого использования (финансирование переданных полномочий, а иных) подлежат возврату.

Дотации и субсидии предоставляются, если публично-правовое образование соблюдает определенные требования [2, ст. 130, 136].

Общим требованием является соблюдение публично-правовым образованием – получателем межбюджетных трансфертов бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

Если зависимость публично-правового образования от межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) вышестоящего бюджета достаточно высока, то накладываются дополнительные ограничения, причем оценивается размер трансфертов за два из трех последних отчетных финансовых лет (табл. 41, 42).

Таблица 41

Дополнительные требования к субъектам Российской Федерации при получении межбюджетных трансфертов при их высокой зависимости от них

| Условие | Требования |
|---|---|
| При превышении доли межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) за два из трех последних отчетных финансовых лет... | |
| 5% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ | обслуживание исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов входящих в его состав муниципальных образований только органами Федерального казначейства |
| 20% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ | – не имеют права устанавливать и исполнять «собственные» расходные обязательства; – превышать нормативы формирования расходов на оплату труда государственных и муниципальных служащих |
| 60% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ | – подписание соглашений с Министерством финансов РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ; – представление документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства проекта бюджета субъекта РФ; – проведение ежегодной проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ Счетной палатой; – иные меры |

Таблица 42

Дополнительные требования к муниципальным образованиям при получении межбюджетных трансфертов при их высокой зависимости от них

| Условие | Требования |
|--|--|
| При превышении доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет | |
| 10% объема собственных доходов местного бюджета | – не имеют права превышать нормативы формирования расходов на оплату труда муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления |
| 30% объема собственных доходов местного бюджета | – не имеют права устанавливать и исполнять «собственные» расходные обязательства |
| 70% объема собственных доходов местного бюджета | – подписание соглашений с финансовым органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов; – представление документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства проекта местного бюджета; – проведение ежегодной проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольно-счетным органом субъекта; – иные меры |

Необходимость установления дополнительных требований обусловлена общегосударственными требованиями к соблюдению бюджетного законодательства и повышению качества управления финансами.

Вопросы для самопроверки

1. Под межбюджетными отношениями следует понимать отношения между...
 - а) муниципальными образованиями;
 - б) образовательными единицами;
 - в) публично-правовыми образованиями;
 - г) межрегиональными образованиями.

2. В системе межбюджетных отношений распределение и закрепление по уровням бюджетной системы характерно для...
 - а) доходов;
 - б) расходов;
 - в) дефицита;
 - г) межбюджетных трансфертов.

3. В системе межбюджетных отношений разграничение по уровням бюджетной системы характерно для...
 - а) доходов;
 - б) расходов;
 - в) дефицита;
 - г) межбюджетных трансфертов.

4. Для системы межбюджетных отношений характерно равенство бюджетных...
 - а) обязанностей субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
 - б) полномочий субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
 - в) прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
 - г) компетенций субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

5. Разграничение доходов от федеральных налогов в общем порядке установлено...
 - а) на региональном уровне;
 - б) на федеральном уровне;
 - в) на местном уровне;
 - г) на межтерриториальном уровне.

6. Разграничение доходов от региональных налогов в общем порядке установлено...
 - а) на региональном уровне;
 - б) на федеральном уровне;
 - в) на местном уровне;
 - г) на межтерриториальном уровне.

7. В рамках межбюджетных отношений доходы от федеральных налогов и сборов могут поступать...
 - а) только в федеральный бюджет;
 - б) в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации;
 - в) только в бюджеты субъектов Российской Федерации;
 - г) в федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и в местные бюджеты.

8. В рамках межбюджетных отношений доходы от региональных налогов и сборов могут поступать...

- а) только в федеральный бюджет;
- б) в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации;
- в) только в бюджеты субъектов Российской Федерации;
- г) в бюджеты субъектов Российской Федерации и в местные бюджеты.

9. В рамках межбюджетных отношений доходы от местных налогов и сборов могут поступать...

- а) только в федеральный бюджет;
- б) в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации;
- в) только в бюджеты субъектов Российской Федерации;
- г) только в местные бюджеты.

10. В рамках межбюджетных отношений доходы от федеральных налогов и сборов могут поступать в местные бюджеты на основании...

- а) исключительно Бюджетного кодекса;
- б) Бюджетного кодекса и законов субъектов Федерации;
- в) решений представительных органов местного самоуправления;
- г) исключительно законов субъектов Федерации.

11. Если 10 % транспортного налога поступает в местные бюджеты (в конкретном субъекте Федерации), то 90 % данного налога поступает...

- а) в федеральный бюджет Российской Федерации;
- б) в бюджеты городских округов в данном субъекте Федерации;
- в) в бюджет данного субъекта Федерации;
- г) нет верного ответа.

12. Налог на имущество может поступать в местные бюджеты в объеме 100 %, если речь идет...

- а) о налоге на имущество физических лиц;
- б) о налоге на имущество организаций;
- в) о налоге на имущество корпораций;
- г) о налоге на имущество индивидуальных предпринимателей.

13. Налог на имущество может поступать в бюджеты субъектов Федерации в объеме 100 %, если речь идет...

- а) о налоге на имущество физических лиц;
- б) о налоге на имущество организаций;
- в) о налоге на имущество корпораций;
- г) о налоге на имущество индивидуальных предпринимателей.

14. В соответствии с распределением неналоговых доходов по уровням бюджетной системы в доходы бюджетов субъектов Федерации полностью зачисляются поступления от платных услуг казенных учреждений...

- а) расположенных на территории данного субъекта Федерации;
- б) находящихся в подчинении (принадлежности) данного субъекта Федерации;
- в) если объем платных услуг превышает 1 млн. руб.;
- г) если учреждения работают более 5 лет.

15. Исходя из практики межбюджетных отношений в Российской Федерации наибольший объем налоговых источников закреплен за...

- а) федеральным бюджетом;
- б) бюджетами субъектов Российской Федерации;
- в) местными бюджетами;
- г) бюджетами городов федерального значения.

16. В соответствии с требованиями бюджетного федерализма разграничение ресурсов между различными уровнями власти и управления должно быть...

- а) справедливым и эффективным;
- б) полномасштабным и рациональным;
- в) количественным и качественным;
- г) долгосрочным и стратегическим.

17. Предпосылкой возникновения и развития бюджетного федерализма в Российской Федерации является...

- а) Конституция Российской Федерации;
- б) территория страны;
- в) количество субъектов Федерации;
- г) государственное устройство страны.

18. Система межбюджетных отношений при помощи межбюджетных трансфертов обеспечивает...

- а) глобализацию уровня развития и возможностей территорий;
- б) выравнивание уровня развития и возможностей территорий;
- в) синхронизацию уровня развития и возможностей территорий;
- г) централизацию уровня развития и возможностей территорий.

19. Выравнивание уровней бюджетной обеспеченности различных территорий государства в системе межбюджетных отношений обеспечивается при помощи...

- а) субсидий;
- б) субвенций;
- в) дотаций;
- г) налогов.

20. Принципиальным отличием дотаций от субвенций/субсидий является отсутствие...

- а) количественных характеристик;
- б) условия предоставления;
- в) конкретной цели использования;
- г) правовой основы.

21. Порядок и методика планирования дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации разрабатываются...

- а) Счетной Палатой Российской Федерации;
- б) Федеральным казначейством Российской Федерации;
- в) Федеральной налоговой службой России;
- г) Министерством финансов Российской Федерации.

22. При расчете дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации имеет принципиальное значение...

- а) налоговый потенциал;
- б) протяженность территории;
- в) природно-климатические условия;
- г) эффективность государственного управления.

23. Субвенции в системе межбюджетных отношений используются при передаче с одного уровня бюджетной системы на другой...

- а) доходных источников;
- б) полномочий;
- в) источников финансирования дефицита;
- г) федеральных налогов.

24. Понятие «софинансирование» характеризует такой вид межбюджетных трансфертов, как...

- а) дотация;
- б) субвенция;
- в) субсидия;
- г) иной межбюджетный трансферт.

25. При высокой зависимости субъекта Российской Федерации или муниципального образования от межбюджетных трансфертов для таких территорий вводятся...

- а) временная финансовая администрация;
- б) централизованные технологии управления;
- в) различные дополнительные ограничения (требования);
- г) новые условия получения трансфертов.

26. Вышестоящими органами власти осуществляется контроль за направлениями использования...

- а) субвенций;
- б) дотаций;
- в) дотаций и субвенций;
- г) субвенций и субсидий.

27. В Российской Федерации дотационными является...

- а) большинство субъектов Российской Федерации;
- б) меньшинство субъектов Российской Федерации;
- в) 100 % субъектов Федерации;
- г) 100 % муниципальных образований.

28. С целью стимулирования субъектов Российской Федерации к повышению уровня экономического развития Правительством Российской Федерации может быть принято деление на выравнивающую и стимулирующую части...

- а) дотаций;
- б) субвенций;
- в) субсидий;
- г) иных межбюджетных трансфертов.

29. Формирование в Российской Федерации полноценного бюджетного федерализма является...

- а) важной краткосрочной задачей государства в целом;
- б) важной перспективной стратегической задачей государства в целом;
- в) важной задачей органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- г) важной задачей органов местного самоуправления.

30. «Межбюджетные отношения» и «Бюджетный федерализм»...

- а) не являются идентичными по смыслу понятиями;
- б) являются идентичными по смыслу понятиями;
- в) регламентируются исключительно Бюджетным кодексом Российской Федерации
- г) регламентируются исключительно Налоговым кодексом Российской Федерации.

Список библиографических ссылок к главе 6

1. Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 06.07.2019 г.). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
3. О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.: Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 № 584 (ред. от 06.02.2004). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
4. Акперов И. Г., Коноплева И. А., Головач С. П. Казначейская система исполнения бюджета Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. проф. И. Г. Акперова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : КНОРУС, 2009. 640 с.
5. Афанасьев М. П. Основы бюджетной системы : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2009. 226 с.
6. Бюджетная система России : учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / под ред. Г. Б. Поляка. 3-е изд., перераб и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2011. 703 с.
7. Нечаев А. С., Антипин Д. А., Антипина О. В. Бюджетная система Российской Федерации : учеб. пособие. М. : НИЦ ИНФРА-М, 2015. 265 с.
8. Бюджетная система Российской Федерации: учебник. М. В. Романовский [и др.] / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. М. : Юрайт, 1999. 621 с.
9. Мысляева И. Н. Государственные и муниципальные финансы : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : НИЦ Инфра-М, 2013. 393 с.
10. Ермасова Н. Б. Бюджетная система Российской Федерации : конспект лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Высшее образование, 2009. 138 с.
11. Нешиной А. С. Бюджетная система Российской Федерации : учебник. – 4-е изд., испр. и доп. М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2006. 308 с.
12. Пешина Э. В., Стрекалова А. А. Местное управление в эволюции зарубежных концепций, теорий, моделей федерализма: финансовый аспект // Управленец. 2014. № 2 (48). С. 4–19.
13. Подпорина И. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Финансы. 1990. № 16. С.17–20.
14. Сомоев Р. Г. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации. СПб., 1999. 209 с.
15. Экономика общественного сектора: учебник / под ред. П. В. Савченко, И. А. Погосова, Е. Н. Жильцова. М. : ИНФРА-М, 2010. 763 с.
16. Экономическая энциклопедия. Ин-т экономики РАН; / гл. ред. Л. И. Абалкин. М. : Экономика, 1999. 1054 с.

Глава 7

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

7.1. Сущность бюджетного процесса

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации *бюджетный процесс* – это 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.

Особенности бюджетного процесса определяются формами правления и государственного устройства страны. В государствах с федеративной формой устройства основные требования к бюджетному процессу излагаются в нормативных актах страны, тем самым закрепляется единство бюджетного процесса. Так в Российской Федерации в формулировке принципа единства бюджетной системы упоминается единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности [1, ст. 29]. С другой стороны, принцип самостоятельности бюджетов закрепляет за органами государственной власти и органами местного самоуправления право и обязанность самостоятельно осуществлять бюджетный процесс [1, ст. 31]. С учетом распределения бюджетных полномочий получается, что Российская Федерация устанавливает основы бюджетного процесса и отвечает за его реализацию на федеральном уровне [1, ст. 7], субъекты Российской Федерации и муниципальные образования только реализуют бюджетный процесс на своем уровне. На деле это выражается в установлении собственного перечня участников бюджетного процесса, не противоречащего ст. 152 Бюджетного кодекса Российской Федерации, и определении сроков реализации различных стадий бюджетного процесса.

В качестве основных задач бюджетного процесса Н. Б. Ермасова, А. М. Годин, В. П. Горегляд, И. В. Подпорина выделяют [12, с. 304; 13, с. 52]:

- выявление материальных и финансовых резервов государства;
- максимально приближенный к реальности расчет доходов бюджетов;
- максимально точный расчет расходов бюджетов;
- обеспечение максимальной сбалансированности бюджетов;
- согласование бюджетов с реализуемой экономической программой;
- осуществление бюджетного регулирования в целях перераспределения источников доходов между бюджетами разного уровня, отраслями хозяйства, экономическими регионами;

- повышение эффективности контроля за финансовой деятельностью юридических и физических лиц;
- автоматизация процесса составления и исполнения бюджета.

В основе организации бюджетного процесса лежат определенные принципы, соблюдение которых дает возможность правильно и в сроки, установленные законодательством, составить, утвердить и исполнить бюджет. Например, А. С. Нешитовой выделяет следующие основные принципы организации бюджетного процесса [16, с. 262–263]:

- единство и полнота охвата всех доходов и расходов бюджета, которые состоят в том, что бюджетная система России должна объединять все бюджетные доходы и расходы в федеральном бюджете, территориальных бюджетах и местных бюджетах в соответствии с законодательством;
- реальность планируемых бюджетных доходов, которая достигается как обоснованием размеров всех источников доходов, так и социально-экономическим обоснованием расходов бюджетов;
- гласность и публичность разработки проектов и утверждения бюджетов выражаются в том, что на всех стадиях бюджетного процесса проектные показатели подвергаются всестороннему обсуждению;
- соблюдение бюджетной классификации выражается в том, что при организации бюджетного процесса следует руководствоваться единой бюджетной классификацией на всех уровнях бюджетной системы;
- периодичность бюджетов, которая заключается в ежегодном составлении бюджета на календарный финансовый год;
- отражение в бюджете на очередной финансовый год социально-экономической политики, изложенной в Бюджетном послании Президента Российской Федерации.

Какие бы принципы ни были названы, в целом все они могут быть сведены к одному предложенному Дж. Буркхедом [17, р. 10]: «Вероятно, единственным принципом, который может оказаться полезным, является принцип операционной адекватности. Бюджетный цикл и бюджетный процесс должны обеспечивать решение насущных проблем правительства. Это означает, что главное внимание должно уделяться их гибкости и адаптивности, а не степени их соответствия некоторому предполагаемому неизменным идеалу».

7.2. Стадии бюджетного процесса

В соответствии с законодательно утвержденным определением бюджетного процесса и разграничением функций между участниками бюджетного процесса можно выделить в нем четыре стадии:

- I – составление проектов бюджетов;
- II – рассмотрение и утверждение проектов бюджетов;
- III – исполнение бюджетов, контроль за их исполнением, осуществление бюджетного учета;

IV – составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

В табл. 43 представлен перечень участников бюджетного процесса с указанием стадии бюджетного процесса, где задействован участник.

Таблица 43

Участники бюджетного процесса³¹

| № п/п | Участник бюджетного процесса | Стадия бюджетного процесса | Основные функции |
|-------|--|----------------------------|--|
| 1 | Президент РФ | I | озвучивание положений бюджетной политики РФ |
| | | II | утверждение федерального закона о федеральном бюджете |
| | | IV | утверждение федерального закона об исполнении федерального бюджета |
| 2 | Высшее должностное лицо субъекта РФ, глава муниципального образования | I | озвучивание положений бюджетной политики субъекта РФ (муниципального образования) |
| | | II | утверждение закона о бюджете субъекта (решения о бюджете муниципального образования) |
| | | IV | утверждение закона об исполнении бюджета субъекта (решения об исполнении бюджета муниципального образования) |
| 3 | Законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления | II | рассмотрение и утверждение соответствующего бюджета |
| | | III | осуществление контроля в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения соответствующего бюджета |
| | | IV | рассмотрение и утверждение отчета об исполнении соответствующего бюджета |
| 4 | Исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований) | I | обеспечение составления проекта бюджета; внесение проекта бюджета с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательных (представительных) органов |
| | | III | обеспечение исполнения бюджета |
| | | IV | составление бюджетной отчетности; представление отчета об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов |

³¹ Составлено по [1, ч. 3].

Окончание табл. 43

| № п/п | Участник бюджетного процесса | Стадия бюджетного процесса | Основные функции |
|-------|--|----------------------------|--|
| 5 | Центральный банк РФ | I | разработка основных направлений денежно-кредитной политики |
| | | III | обслуживание счетов бюджетов |
| 6 | Органы государственного (муниципального) финансового контроля | II | экспертиза проектов законов (решений) о бюджете |
| | | III | мониторинг исполнения бюджета |
| | | IV | внешняя проверка бюджетной отчетности |
| 7 | Органы управления государственными внебюджетными фондами | I – IV | реализация бюджетного процесса |
| 8 | Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств | I | планирование соответствующих расходов бюджета |
| | | III | обеспечение результативности, адресности и целевого характера использования бюджетных средств |
| | | IV | формирование бюджетной отчетности |
| 9 | Главные администраторы (администраторы) доходов бюджета | I | предоставление сведений, необходимых для составления проекта бюджета |
| | | III | обеспечение исполнения бюджета по доходам |
| | | IV | формирование и представление бюджетной отчетности |
| 10 | Главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета | I | планирование (прогнозирование) поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета |
| | | III | обеспечение адресности и целевого характера использования ассигнований, предназначенных для погашения источников финансирования дефицита бюджета |
| | | IV | формирование бюджетной отчетности |
| 11 | Получатели бюджетных средств | III | обеспечение результативности, целевого характера использования бюджетных ассигнований |
| | | IV | формирование бюджетной отчетности |

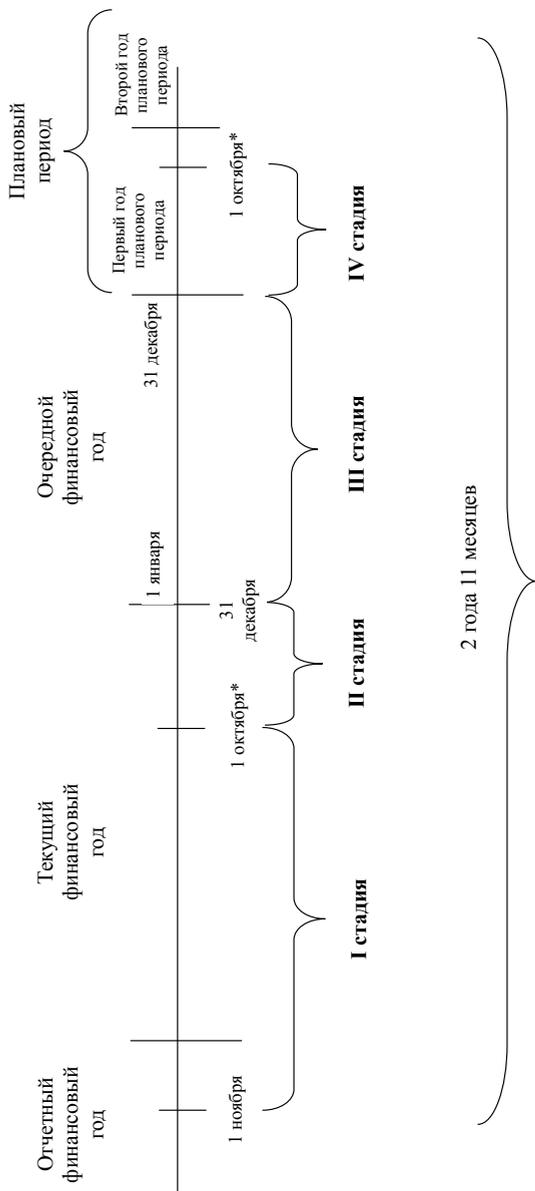
Информацию, содержащуюся в Бюджетном кодексе Российской Федерации в части реализации бюджетного процесса, можно условно разделить на две части – общие положения, которые должны исполняться всеми публично-правовыми образованиями, и описание бюджетного процесса на федеральном уровне.

Рассмотрим подробнее федеральный уровень.

Участниками бюджетного процесса на федеральном уровне являются [1, ст. 164]:

- Президент Российской Федерации;
- Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации;
- Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации;
- Министерство финансов Российской Федерации;
- Федеральное казначейство;
- Центральный банк Российской Федерации;
- Счетная палата Российской Федерации;
- органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации;
- главные распорядители, распорядители и получатели средств федерального бюджета;
- главные распорядители, распорядители и получатели средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- главные администраторы (администраторы) доходов федерального бюджета;
- главные администраторы (администраторы) доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита федерального бюджета;
- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

На рис. 18 представлен федеральный бюджетный процесс с обозначением примерных сроков реализации каждой из стадий бюджетного процесса.



Примечания: * дата строго зафиксирована в Бюджетном кодексе РФ.

Рис. 18. Бюджетный процесс на федеральном уровне³²

³² Составлено по [1, ч. 3].

I стадия

В соответствии со ст. 169 Бюджетного кодекса Российской Федерации, проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств.

Проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации; бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов – в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации; местного бюджета – в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджета субъекта Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период. Проект бюджета муниципального образования составляется и утверждается сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период) в соответствии с муниципальными правовыми актами.

Составление проектов бюджетов – исключительная прерогатива Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций муниципальных образований. Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Министерство финансов Российской Федерации, органы управления государственными внебюджетными фондами, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Составление проектов бюджетов основывается на [1, ст. 172]:

- положениях послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации;
- основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации;
- прогнозе социально-экономического развития (регламентируется ст. 173 Бюджетного кодекса Российской Федерации);
- бюджетном прогнозе (проекте бюджетного прогноза, проекте изменений бюджетного прогноза) на долгосрочный период (регламентируется ст. 170.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации);
- государственных (муниципальных) программах (проектах государственных (муниципальных) программ, проектах изменений указанных программ) (регламентируются ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Прогноз социально-экономического развития включает конкретные количественные (вариативные) показатели в различных областях экономики и соци-

альной сферы, на базе которых строится планирование тех или иных элементов бюджетов³³.

Прогноз социально-экономического развития является документом, оказывающим прямое (прикладное) влияние на формирование бюджетов. Это проявляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и на муниципальном уровне (в каждом публично-правовом образовании разрабатывается свой прогноз развития соответствующей территории). В прогнозах в режиме вариативности (в нескольких вариантах) предусматриваются значения важнейших экономических и социальных показателей. К таким показателям относятся:

- размер валового внутреннего продукта для Российской Федерации (валового регионального продукта для субъектов Российской Федерации, объема промышленного производства для муниципальных образований);
- объем отгруженных товаров собственного производства (работ и услуг, выполненных собственными силами);
- индекс промышленного производства;
- оборот розничной торговли;
- прибыль прибыльных организаций;
- инвестиции в основной капитал;
- численность населения;
- фонд заработной платы;
- среднемесячная номинальная начисленная заработная плата;
- экспорт и импорт товаров и др.

Прикладное влияние прогнозов социально-экономического развития на формирование доходной и расходной части бюджета проявляется в следующем:

1) влияние на формирование доходной части бюджета:

- оценка темпов роста общего объема доходов бюджета на среднесрочный период;
- определение коэффициентов роста поступлений по большинству видов доходов (прежде всего налоговых доходов) на основе соотношения между значениями показателей прогноза, относящихся к разным годам;
- выявление вероятных среднесрочных проблем в развитии экономики и определение степени их влияния на объем доходов бюджета;

2) влияние на формирование расходной части бюджета:

- определение коэффициента индексации расходов (в целом и по отдельным видам) на основе установленного в прогнозе уровня инфляции;
- оценка потребности в определенных расходах, прежде всего социального профиля, на основе прогнозной оценки численности населения, уровня безработицы и пр.;
- оценка потребности в бюджетных расходах для активного противодействия вероятным среднесрочным проблемам в развитии экономики.

³³ См. также: [15, 100–111].

Безусловно, обеспечение качества и достоверности планирования бюджета на основе прогноза социально-экономического развития может быть достигнуто только при условии качественного составления собственно прогноза. При завышении прогнозных значений, в частности темпов роста промышленного производства или фонда оплаты труда, в бюджетном планировании возникают завышенные коэффициенты роста по соответствующим налогам, вследствие чего плановый бюджет может быть не выполнен. С другой стороны, занижение параметров прогноза (в части результатов экономической деятельности) приводит к неверной оценке доходов бюджета, а также возможному уменьшению плановых расходов. Завышение или занижение показателей, влияющих на социальные расходы, приводит к включению в бюджет затрат, которые не соответствуют реальной потребности (превышают ее или не достигают нужного уровня).

Прямое воздействие прогноза на параметры бюджета определяется и тем, какой из вариантов прогнозных показателей выбран в качестве основы.

Составление прогнозов социально-экономического развития в современных условиях дополняется разработкой стратегий социально-экономического развития, определяющих масштабные цели, задачи, ориентиры, которые должны быть достигнуты на определенной территории в течение длительного периода времени.

Влияние стратегии социально-экономического развития на процесс бюджетного планирования проявляется в следующем:

1) влияние на формирование доходной части бюджета:

– определение тенденций изменения общего объема доходов в среднесрочной и долгосрочной перспективе;

– выявление источников поступлений, по которым вероятны наиболее существенные колебания;

– оценка прогнозного состава крупнейших налогоплательщиков, вероятности изменения их отраслевой структуры, вероятной динамики результатов их деятельности, вероятного влияния на объемы поступлений;

– формирование перечня секторов экономики, которые получают наибольшее развитие в перспективе и будут способны обеспечить наибольшие поступления в бюджет;

– прогнозирование вероятных проблем в социально-экономическом развитии и оценка их влияния на доходы бюджета;

2) влияние на формирование расходной части бюджета:

– определение основных приоритетов развития территории, которые в перспективе будут требовать наибольших объемов бюджетных средств;

– оценка динамики потребителей различных видов социальных услуг и вероятной потребности в средствах бюджета на реализацию этих направлений;

– прогнозирование вероятных проблем в социально-экономическом развитии, которые могут вызвать существенный рост потребности в финансовых ресурсах.

Эффективное влияние стратегий социально-экономического развития на формирование бюджетов может быть достигнуто только при условии качественной проработки всех разделов стратегического документа.

Деятельность в области стратегического планирования (разработки стратегий) ведется в зависимости от состояния федерального и регионального законодательства в области социально-экономического прогнозирования и бюджетного законодательства. Если нормы права на уровне государства требуют обязательной разработки стратегии (концепции) социально-экономического развития на всех уровнях власти и управления, эта работа носит обязательный характер, осуществляется постоянно и в этом случае влияние стратегий на формирование бюджетов более значительно. Если стратегическое планирование не является обязательным, в субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании может быть разработана территориальная стратегия, но при этом ее качество (и влияние на бюджетное планирование) будет менее значительным. Также важно отметить, что качественная стратегия социально-экономического развития территории должна формироваться в рамках стратегии развития государства, обеспечивать взаимосвязь стратегических ориентиров на уровне страны и на уровне ее территориальных единиц. Влияние стратегий социально-экономического развития на формирование бюджета усиливается, если их разработка основана на идее преемственности, т. е. согласованности стратегических идей и показателей в стратегиях различных периодов.

В табл. 44 в обобщенном виде представлены наиболее существенные характеристики стратегий социально-экономического развития и прогнозов социально-экономического развития, определяющие их влияние на процесс составления проектов бюджетов.

Таблица 44

Характеристики и специфика влияния стратегии и прогноза социально-экономического развития на формирование бюджета

| Критерий | Стратегия | Прогноз |
|--|---|--|
| Обязательность разработки | Зависит от содержания законодательной базы | Разработка обязательна в соответствии с Бюджетным кодексом РФ |
| Период влияния | Среднесрочный и долгосрочный | Краткосрочный и среднесрочный |
| Объект влияния | Доходы и расходы бюджета | Доходы и расходы бюджета |
| Характер влияния | Концептуальный (косвенное влияние) | Прикладной (прямое влияние) |
| Наличие количественных показателей, учитываемых при формировании бюджета | Не является обязательным, стратегия может содержать общие ориентиры развития территории | Является обязательным, на основании параметров прогноза определяются количественные значения отдельных элементов бюджета |

Проект федерального бюджета должен быть передан Правительством Российской Федерации на рассмотрение и утверждение в Государственную Думу Российской Федерации не позднее 24 часов 1 октября текущего года. На уровне субъекта Российской Федерации муниципального образования срок может быть иным, но не позднее 1 ноября.

При составлении проектов бюджетов используются различные методы. Наибольшего внимания заслуживают нормативный и программно-целевой методы.

*Нормативный метод*³⁴ широко используется при планировании расходов бюджетов. Под нормативом следует понимать предельную величину ресурсов на определенную расчетную единицу. Этот метод обладает следующими преимуществами:

- 1) простота расчетов, однозначность получаемых результатов;
- 2) унифицированный подход к различным учреждениям и организациям.

Нормативный метод используется как на уровне отдельных бюджетных учреждений, так и на уровне бюджетов территорий в целом.

Однако следует иметь в виду, что нормирование расходов достаточно часто не обеспечивает субъектов бюджетного сектора действительно необходимым объемом финансовых ресурсов, особенно, если конкретное учреждение или организация в плане содержания предоставляемых услуг, их качества, периодичности отличается от других аналогичных учреждений. Это является отражением унифицированности (стандартизации) нормативов в целом и бюджетных нормативов – в частности. Например, если в учреждении образования запланирована реализация новых, интересных проектов для учащихся, применение новых технологий, требующих значительных финансовых затрат, то обеспечить такие решения в рамках установленного на плановый период нормативного финансирования не представляется возможным. Этим, в частности, объясняется значительное распространение платных образовательных услуг и участие родителей-учеников в различных мероприятиях по благоустройству и частичному ремонту зданий образовательных учреждений.

Программно-целевой метод предполагает разработку и реализацию комплекса мероприятий социального, экономического и научно-технического характера для решения приоритетных проблем развития конкретных территорий (различных государственных, муниципальных программ).

Программно-целевой метод по своему внутреннему содержанию подразумевает использование нормативного метода, метода экспертных оценок и других методов бюджетного планирования и прогнозирования. Это связано с тем, что в состав программ входят различные мероприятия, как правило, капитального характера; для разработки каждого мероприятия необходимо знать мнение специалистов-экспертов, а также значения натуральных

³⁴ См. также: [14, с. 26–30].

и стоимостных нормативов для определения плановых финансовых затрат. Преимуществами программно-целевого метода является ориентация на конечный результат, четкое временное планирование мероприятий, финансовых ресурсов и индикаторов достижения результатов; комплексность и взаимосвязанность решений.

На современном этапе на различных уровнях власти и управления формируются различные виды программ, а с 2012 года начался переход к полному распределению всего объема расходов бюджета по определенным глобальным программам (государственным или муниципальным). Это требует формирования новой методологии программной деятельности, подготовки практических рекомендаций по созданию программного бюджета, определенного консультационного сопровождения в процессе планирования программных бюджетов в регионах и муниципальных образованиях.

К недостаткам программно-целевого метода следует отнести повышенный уровень субъективности принимаемых решений. Невозможно однозначно определить конкретный срок реализации отдельного мероприятия или программы в целом; сложно определенно спланировать результаты по программе таким образом, чтобы они были реально достижимы в установленные сроки. Также в силу длительных сроков реализации программы зависимы от состояния конкретного бюджета, часто имеют место ситуации приостановки финансирования или отказа от финансирования мероприятий программы из-за дефицита финансовых ресурсов в бюджете.

II стадия

Одновременно с проектом закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган представляются [1, ст. 184.2]:

- основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики;
- предварительные итоги социально-экономического развития соответствующей территории за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития соответствующей территории за текущий финансовый год;
- прогноз социально-экономического развития соответствующей территории;
- прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета) консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год и плановый период либо утвержденный среднесрочный финансовый план;
- пояснительная записка к проекту бюджета;
- методики (проекты методик) и расчеты распределения межбюджетных трансфертов;
- верхний предел государственного (муниципального) внутреннего долга на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (очередным

финансовым годом и каждым годом планового периода), и (или) верхний предел государственного внешнего долга на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода;

- оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;
- проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов;
- предложенные законодательными (представительными) органами, органами судебной системы, органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля проекты бюджетных смет указанных органов, представляемые в случае возникновения разногласий с финансовым органом в отношении указанных бюджетных смет;
- реестры источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- иные документы и материалы.

В случае утверждения законом (решением) о бюджете распределения бюджетных ассигнований по государственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности к проекту закона (решения) о бюджете представляются паспорта государственных (муниципальных) программ (проекты изменений в указанные паспорта).

Порядок рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете и его утверждения определяется для федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации Бюджетным кодексом Российской Федерации; бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов – законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации; местного бюджета – муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации [1, ст. 187].

Так, проект федерального бюджета проходит стандартную для всех федеральных законов процедуру – чтения в Государственной Думе (табл. 45), рассмотрение и утверждение Федеральным собранием, утверждение и подписание Президентом, опубликование в средствах массовой информации. В законе (решении) о бюджете должны содержаться основные характеристики бюджета: общий объем доходов бюджета, общий объем расходов, дефицит (профицит) бюджета, а также иные показатели, установленные нормативными документами. Например, в федеральном законе о федеральном бюджете должны содержаться нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в случае, если они не установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Таблица 45

Чтения федерального бюджета Государственной Думой Российской Федерации

| Чтение | Продолжительность | Рассматриваемые вопросы | Результат |
|--------|-------------------|--|--|
| 1 | | <p>Основные характеристики бюджета:</p> <ul style="list-style-type: none"> – прогнозируемый объем доходов; – нормативы распределения доходов между бюджетами, не утвержденные Бюджетным кодексом; – общий объем расходов; – условно утверждаемые расходы; – верхний предел государственного долга; – дефицит (профицит) | <p>Принятие или отклонение законопроекта. В случае отклонения:</p> <ul style="list-style-type: none"> – разработка согласованного варианта основных характеристик бюджета; – возврат в Правительство РФ на доработку; – постановка вопроса о доверии Правительству РФ |
| 2 | Всего 60 дней | <p>Текстовые статьи законопроекта и приложения:</p> <ul style="list-style-type: none"> – перечень главных администраторов доходов федерального бюджета; – перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета; – бюджетные ассигнования в разрезе бюджетной классификации; – бюджетные ассигнования в разрезе государственных программ; – основные показатели государственного оборонного заказа; – бюджетные ассигнования на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями; – бюджетные ассигнования на предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям; – перечень субсидий бюджетам субъектов РФ на софинансирование выполнения полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; – распределение между субъектами РФ межбюджетных трансфертов; – программа предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов; – программа государственных внутренних и внешних займов; – программы государственных гарантий; – источники финансирования дефицита; – иные показатели | <p>Внесение и утверждение поправок</p> |
| 3 | | <ul style="list-style-type: none"> – Приложения, содержащее ведомственную структуру расходов на очередной финансовый год и плановый период (по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам РФ и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов в соответствии с распределением бюджетных ассигнований; – голосование за законопроект в целом | <p>Передача в Федеральное собрание</p> |

Таким образом, законом (решением) о бюджете утверждаются [1, ст. 184.1]:

- перечень главных администраторов доходов бюджета;
- перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета;
- распределение бюджетных ассигнований;
- ведомственная структура расходов бюджета;
- общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств;
- объем межбюджетных трансфертов, получаемых из других бюджетов и (или) предоставляемых другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации;
- общий объем условно утверждаемых (утвержденных) расходов в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период на первый год планового периода в объеме не менее 2,5 процента общего объема расходов бюджета (без учета расходов бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, имеющих целевое назначение), на второй год планового периода в объеме не менее 5 процентов общего объема расходов бюджета (без учета расходов бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, имеющих целевое назначение);
- источники финансирования дефицита бюджета;
- верхний предел государственного (муниципального) внутреннего долга и (или) верхний предел государственного внешнего долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом;
- иные показатели.

В случае если закон (решение) о бюджете не вступил в силу с начала текущего финансового года, с 1 января очередного финансового года начинается временное исполнение бюджета [1, ст. 190]. Оно предполагает ежемесячное доведение до главных распорядителей бюджетных средств бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в размере, не превышающем одной двенадцатой части годового показателя. Через три месяца временного исполнения бюджета добавляется запрет на: доведение лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований на бюджетные инвестиции и субсидии юридическим и физическим лицам, предоставление бюджетных кредитов, осуществление заимствований в размере более одной восьмой объема заимствований предыдущего финансового года в расчете на квартал, формирование резервных фондов.

III стадия

Исполнение бюджета – это совокупность действий органов исполнительной власти, направленных на обеспечение полного и своевременного поступления денежных средств и их использование.

С 01.01.2006 г. введено понятие «кассовое обслуживание исполнения бюджетов», которое возложено на органы Федерального казначейства (ст. 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации). При этом под кассовым обслуживанием исполнения бюджетов понимается «проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета» [1, ст. 6].

В мировой практике известны следующие системы исполнения бюджетов [11, с. 43–44]:

1) казначейская система (через государственные и негосударственные казначейства). В этом случае на органы казначейства возложены организация исполнения бюджетов, управление их счетами и бюджетными средствами. Эти органы являются кассиром всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи от имени и по поручению бюджетных учреждений;

2) банковская система. При такой системе функцию организации исполнения бюджетов выполняет центральный банк (возможен вариант участия и коммерческих банков);

3) смешанная система. Для данной системы характерно обслуживание бюджетных счетов как казначейством, так и центральным банком.

В СССР существовала централизованная банковская система исполнения бюджета, которая допускала фиксирование денежных средств только на стадии платежа, т. е. когда возможность маневрирования государственными финансовыми ресурсами была уже практически упущена. Постановка учета бюджетных средств в банках не позволяла оперативно получать информацию о кассовых расходах и перечислении этих средств по назначению, а следовательно, эффективно контролировать эти операции. С принятием Бюджетного кодекса Российской Федерации в целях совершенствования бюджетного процесса в стране были организованы казначейские органы, за счет которых был произведен переход от банковской к казначейской системе исполнения бюджета³⁵. Бюджетный кодекс Российской Федерации решил следующие основные задачи процесса исполнения бюджетов [18]:

- закрепил казначейское исполнение бюджетов в Российской Федерации;
- обеспечил необходимое соответствие кассовых расходов нормам, установленным законом о бюджете на текущий финансовый год;
- определил, что объем принятых обязательств, оплата которых осуществляется за счет средств бюджета, должен соответствовать объему доведенных до бюджетополучателя лимитов бюджетных обязательств;
- установил ответственность главных распорядителей и получателей средств федерального бюджета за целевое использование выделяемых им средств.

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. Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом). Исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана [1, ст. 215.1].

³⁵ Подробнее см.: [11, с. 45].

Сводная бюджетная роспись – документ, который составляется и ведется финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в целях организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета [1, ст. 217].

Кассовый план – прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых вы- плат из бюджета в текущем финансовом году [1, ст. 217.1].

Бюджет исполняется на основе принципов бюджетной системы – единства кассы и подведомственности расходов (см. раздел 2 настоящего учебного пособия).

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством. Для кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации Федеральное казначейство открывает в Центральном банке Российской Федерации счета, через которые все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Федеральным казначейством. Управление средствами на единых счетах бюджетов осуществляют финансовые органы, органы управления государственными внебюджетными фондами или иные уполномоченные органы в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами [1, ст. 241.1].

Бюджет исполняется по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета.

Исполнение бюджетов по доходам предусматривает [1, ст. 218]:

– зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации;

– перечисление излишне распределенных сумм, возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;

– зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм;

– уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

– перечисление Федеральным казначейством излишне распределенных сумм, средств, необходимых для осуществления возврата (зачета, уточнения) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы.

Исполнение бюджета по расходам предусматривает [1, ст. 219]:

– принятие и учет бюджетных и денежных обязательств (получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением);

– подтверждение денежных обязательств (получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами);

– санкционирование оплаты денежных обязательств (осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта); оплата денежных обязательств осуществляется в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств);

– подтверждение исполнения денежных обязательств (осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, субъектов международного права).

Исполнение бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета осуществляется главными администраторами, администраторами источников финансирования дефицита бюджета в соответствии со сводной бюджетной росписью, за исключением операций по управлению остатками средств на едином счете бюджета, в порядке, установленном финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Исполнение бюджетов бюджетной системы Российской Федерации основано на совокупности счетов, которые открываются органам Федерального казначейства в учреждениях Банка России (табл. 46).

Таблица 46

Основные счета, на основе которых осуществляется исполнение бюджетов³⁶

| | |
|--|---|
| 40101 «Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации» | <p>«Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы РФ»</p> <p>Назначение счета – учет доходов от уплаты федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов, иных обязательных платежей, других поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы РФ, подлежащих распределению органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы РФ. Счет пассивный.</p> <p>Счет открывается органам Федерального казначейства.</p> <p>По кредиту счета отражаются суммы поступивших денежных средств.</p> <p>По дебету счета отражаются суммы переводов денежных средств.</p> <p>В аналитическом учете ведутся лицевые счета органов Федерального казначейства.</p> |
| 40105 «Средства федерального бюджета» | <p>Назначение счета – учет средств федерального бюджета. Счет пассивный.</p> <p>Счет открывается Федеральному казначейству и его территориальным органам.</p> <p>По кредиту счета отражаются суммы поступивших денежных средств.</p> <p>По дебету счета отражаются суммы переводов денежных средств.</p> <p>В аналитическом учете ведутся лицевые счета Федерального казначейства и его территориальных органов.</p> |

³⁶ Составлено по: [10].

Окончание табл. 46

| | |
|--|---|
| 40201 «Средства бюджетов субъектов Российской Федерации» | Назначение счета – учет средств бюджетов субъектов РФ. Счет пассивный. Счет открывается органам Федерального казначейства. По кредиту счета отражаются суммы поступивших денежных средств. По дебету счета отражаются суммы переводов денежных средств. В аналитическом учете ведутся лицевые счета органов Федерального казначейства |
| 40204 «Средства местных бюджетов» | Назначение счета – учет средств местных бюджетов. Счет пассивный. Счет открывается органам Федерального казначейства. По кредиту счета отражаются суммы поступивших денежных средств. По дебету счета отражаются суммы переводов денежных средств. В аналитическом учете ведутся лицевые счета органов Федерального казначейства. |

Исполнение бюджетов по доходам в части действий органов Федерального казначейства предполагает совершение следующих основных действий [7]:

1) получение из банка выписки по счету органа Федерального казначейства с приложением расчетных документов;

2) группировка поступлений за операционный день по кодам бюджетной классификации;

3) распределение сгруппированных по кодам бюджетной классификации поступлений между бюджетами;

4) оформление расчетных документов на перечисление поступлений в соответствующие бюджеты.

На основании проведенной работы органы Федерального казначейства формируют информацию о поступлениях:

- для администраторов поступлений в бюджет,
- финансовых органов,
- органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации
- органов управления территориальными государственными внебюджетными фондами.

Процесс исполнения бюджетов по расходам основан на использовании лицевых счетов, порядок открытия и ведения которых утвержден нормативно-правовыми актами Федерального казначейства. Основными видами лицевых счетов являются следующие (табл. 47):

Таблица 47

Виды лицевых счетов (для участников бюджетного процесса) [9]

| Вид | Назначение |
|---|---|
| Лицевой счет главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств | Лицевой счет, предназначенный для отражения операций главного распорядителя, распорядителя бюджетных средств по распределению бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств, предельных объемов финансирования (бюджетных данных) по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств |

Окончание табл. 47

| Вид | Назначение |
|---|--|
| Лицевой счет бюджета | Лицевой счет, предназначенный для учета операций по кассовым поступлениям в бюджеты субъектов РФ (местные бюджеты, бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) и кассовым выплатам из бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ) |
| Лицевой счет получателя бюджетных средств | Лицевой счет, предназначенный для учета бюджетных данных, полученных получателем бюджетных средств; для отражения операций получателя бюджетных средств по распределению лимитов бюджетных обязательств по кодам классификации расходов бюджетов в пределах доведенных ему лимитов бюджетных обязательств (при наличии соответствующих бюджетных полномочий у получателя бюджетных средств); для учета бюджетных и денежных обязательств получателя бюджетных средств, осуществления получателем бюджетных средств бюджетных операций за счет средств бюджета (в том числе в иностранной валюте и (или) источника дополнительного бюджетного финансирования) |

Исполнение бюджета, помимо субъектов – участников бюджетного процесса, предусматривает взаимодействие с органами федерального казначейства юридических лиц, имеющих статус «неучастник бюджетного процесса», основными из которых являются [4]:

- 1) государственные (муниципальные) автономные и бюджетные учреждения;
- 2) государственные корпорации, государственные компании, публично-правовые компании, которым в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации предоставляются субсидии из федерального бюджета (далее – государственные корпорации, государственные компании, публично-правовые компании);
- 3) государственные (муниципальные) унитарные предприятия.

Для указанных субъектов предусмотрено открытие и ведение лицевых счетов автономных учреждений, бюджетных учреждений, а также лицевых счетов для учета операций неучастника бюджетного процесса.

В связи с построением исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основе принципа самостоятельности органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления разрабатываются собственные нормативные акты (на основе федерального законодательства) в части последующих процедур исполнения бюджетов. В связи с этим рассмотрим дальнейшие процедуры казначейского исполнения бюджетов на примере федерального бюджета (также исключаются из рассмотрения вопросы, связанные с неучастниками бюджетного процесса).

После утверждения федерального закона о федеральном бюджете Министерством финансов Российской Федерации составляется *сводная бюджетная роспись*, включающая в себя [6]:

- бюджетные ассигнования по расходам федерального бюджета на финансовый год и на плановый период в разрезе главных распорядителей средств федерального бюджета, разделов, подразделов, целевых статей (государственных

программ Российской Федерации и непрограммных направлений деятельности), групп видов расходов классификации расходов федерального бюджета;

– бюджетные ассигнования по источникам финансирования дефицита федерального бюджета на финансовый год и на плановый период в разрезе кодов классификации источников финансирования дефицитов бюджетов, кроме операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета.

В соответствии с порядком составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета Министерство финансов Российской Федерации доводит до Федерального казначейства *бюджетные данные* (уточним, что под бюджетными данными понимаются бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств, предельные объемы финансирования). Федеральное казначейство в течение четырех рабочих дней со дня получения от Министерства финансов Российской Федерации бюджетных данных доводит бюджетные данные до главных распорядителей средств федерального бюджета. Изменения бюджетных данных отражаются на лицевых счетах главных распорядителей средств федерального бюджета.

Главные распорядители и распорядители средств федерального бюджета осуществляют *распределение бюджетных данных* между находящимися в их ведении распорядителями и получателями средств федерального бюджета и формируют Расходные расписания. Расходные расписания и Реестры расходных расписаний направляются главными распорядителями средств федерального бюджета в Федеральное казначейство.

Расходные расписания или Реестры расходных расписаний в случае их соответствия установленным требованиям направляются в электронном виде в органы Федерального казначейства по месту открытия лицевых счетов распорядителям и получателям средств федерального бюджета.

Бюджетные данные, указанные в сформированных главным распорядителем, распорядителем средств федерального бюджета *учитываются на лицевом счете* главного распорядителя, распорядителя, *получателя средств федерального бюджета* [1, ст. 6].

Процесс исполнения федерального бюджета по расходам (в отношении получателей средств федерального бюджета) предполагает *учет* территориальными органами Федерального казначейства *бюджетных и денежных обязательств получателей средств федерального бюджета* (табл. 48).

Таблица 48

Бюджетные и денежные обязательства [2]

| | |
|-------------------------|--|
| Бюджетные обязательства | расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году |
| Денежные обязательства | обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения |

Постановка на учет бюджетного обязательства осуществляется в соответствии со Сведениями о бюджетном обязательстве, сформированными на основании документов, предусмотренных нормативно-правовыми актами (табл. 49). Среди документов-оснований следует отметить [5]:

- государственный контракт (договор) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения федеральных нужд;
- исполнительный документ (исполнительный лист, судебный приказ).

Таблица 49

Перечень документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств получателей средств федерального бюджета³⁷

| Документ, на основании которого возникает бюджетное обязательство | Документ, подтверждающий возникновение денежного обязательства получателя средств федерального бюджета |
|---|---|
| Государственный контракт (договор) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения федеральных нужд | Акт выполненных работ |
| | Акт об оказании услуг |
| | Акт приема-передачи |
| | Государственный контракт (в случае осуществления авансовых платежей в соответствии с условиями государственного контракта, внесение арендной платы по государственному контракту) |
| | Справка-расчет или иной документ, являющийся основанием для оплаты неустойки |
| | Счет |
| | Счет-фактура |
| | Товарная накладная |
| | Универсальный передаточный документ |
| | Чек |
| Исполнительный документ | Акт выполненных работ |
| | Бухгалтерская справка |
| | График выплат по исполнительному документу, предусматривающему выплаты периодического характера |
| | Исполнительный документ |
| | Справка-расчет |

В случае положительного результата проверки сведений о бюджетном обязательстве орган Федерального казначейства присваивает учетный номер бюджетному обязательству и направляет получателю средств федерального бюджета извещение о постановке на учет бюджетного обязательства. Извещение направляется в информационной системе в форме электронного документа.

Сведения о денежных обязательствах, включающие информацию об авансовых платежах, предусмотренных условиями государственного контракта, договора, формируются получателем средств федерального бюджета (например, в случае исполнения денежного обязательства неоднократно или подтверждения

³⁷ Составлено по: [5].

поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг по ранее произведенным авансовым платежам), либо органом Федерального казначейства.

Информация о бюджетных и денежных обязательствах предоставляется:

– Министерству финансов Российской Федерации – по всем бюджетным и денежным обязательствам (ежедневно);

– главным распорядителям (распорядителям) средств федерального бюджета – в части бюджетных и денежных обязательств подведомственных им получателей средств федерального бюджета;

– получателям средств федерального бюджета – в части бюджетных и денежных обязательств соответствующего получателя средств федерального бюджета;

– иным федеральным органам государственной власти – в рамках их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

После возникновения денежного обязательства возникает необходимость *оплаты денежных обязательств*.

Для оплаты денежных обязательств получатель средств федерального бюджета представляет в орган Федерального казначейства по месту обслуживания лицевого счета один или несколько из перечисленных ниже документов [3]:

– заявка на кассовый расход;

– заявка на кассовый расход (сокращенная);

– заявка на получение наличных денег;

– сводная заявка на кассовый расход (для уплаты налогов);

– заявка на получение денежных средств, перечисляемых на карту.

Любая заявка проверяется на наличие в ней необходимых реквизитов и показателей (в зависимости от вида заявки состав проверяемых реквизитов различается), среди которых можно выделить такие, как:

1) коды классификации расходов федерального бюджета (классификации источников финансирования дефицитов федерального бюджета), по которым необходимо произвести кассовый расход (кассовую выплату);

2) суммы кассового расхода (кассовой выплаты);

3) номера учтенного бюджетного обязательства и номера денежного обязательства получателя средств федерального бюджета;

4) реквизитов (номер, дата) документов (предмета договора, (государственного контракта, соглашения), на основании которых возникают бюджетные обязательства получателей средств федерального бюджета, и документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств;

5) реквизитов (тип, номер, дата) документа, подтверждающего возникновение денежного обязательства при поставке товаров (накладная и (или) акт приемки-передачи и (или) счет-фактура), выполнении работ, оказании услуг (акт выполненных работ (оказанных услуг) и (или) счет и (или) счет-фактура), номер и дата исполнительного документа.

При санкционировании оплаты денежных обязательств по расходам осуществляется также проверка на соответствие содержания операции, исходя из денежного обязательства, содержанию текста назначения платежа, указанно-

му в заявке и непревышение сумм в заявке над остатками соответствующих лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования учтенными на соответствующем лицевом счете.

Важной процедурой исполнения бюджетов является осуществление *кассовых выплат* [8].

Если заявка на кассовый расход (сокращенная заявка на кассовый расход, сводная заявка, заявка на получение наличных денег, заявка на получение наличных денег соответствует требованиям, орган Федерального казначейства принимает заявку к исполнению.

На основании заявок, поступивших от получателей средств федерального бюджета, орган Федерального казначейства оформляет расчетные документы на перечисление средств со счета № 40105.

Операции по списанию сумм платежей со счета № 40105 отражаются на соответствующих лицевых счетах, открытых участникам бюджетного процесса.

31 декабря завершаются операции по исполнению бюджета, прекращают свое действие бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года [1, ст. 242]. Не использованные бюджетополучателями остатки бюджетных средств, находящиеся не на едином счете бюджета, не позднее двух последних рабочих дней текущего финансового года подлежат перечислению получателями бюджетных средств на единый счет бюджета, а не использованные межбюджетные трансферты, полученные в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, подлежат возврату в доход бюджета, из которого они были ранее предоставлены.

Бюджетный учет достаточно сложно связать с конкретной стадией бюджетного процесса, он охватывает многие процедуры бюджетного процесса: в ходе исполнения бюджета составляется ежеквартальная отчетность, по окончании финансового года – годовая, которая в свою очередь позволяет оценить эффективность бюджетного планирования и внести необходимые коррективы. Поэтому к третьей стадии бюджетного процесса отнесем основные положения Бюджетного кодекса Российской Федерации по осуществлению бюджетного учета и ежеквартальный отчет об исполнении бюджета, а к четвертой – все годовые формы бюджетной отчетности, в т. ч. годовой отчет об исполнении бюджета.

Бюджетный учет представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства [1, ст. 264.1].

Бюджетная отчетность включает [1, ст. 264.1]:

1) отчет об исполнении бюджета (содержит данные об исполнении бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации);

2) баланс исполнения бюджета (содержит данные о нефинансовых и финансовых активах, обязательствах Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на первый и последний день отчетного периода по счетам плана счетов бюджетного учета);

3) отчет о финансовых результатах деятельности (содержит данные о финансовом результате деятельности в отчетном периоде и составляется по кодам классификации операций сектора государственного управления);

4) отчет о движении денежных средств (отражает операции по счетам бюджетов по кодам подвидов доходов, подгрупп и (или) элементов видов расходов, видов источников финансирования дефицитов бюджетов);

5) пояснительную записку (содержит анализ исполнения бюджета и бюджетной отчетности, а также сведения о выполнении государственного (муниципального) задания и (или) иных результатах использования бюджетных ассигнований главными распорядителями (распорядителями, получателями) бюджетных средств в отчетном финансовом году).

Бюджетная отчетность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований является годовой. Отчет об исполнении бюджета является ежеквартальным.

Составлением бюджетной отчетности занимаются главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов бюджета, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета [1, ст. 264.2]. Бюджетная отчетность составляется на основании представленной отчетности подведомственными получателями (распорядителями) бюджетных средств, администраторами доходов бюджета, администраторами источников финансирования дефицита бюджета. Главные администраторы средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета представляют сводную бюджетную отчетность соответственно в Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации, финансовые органы муниципальных образований. Ежеквартально составляется отчет об исполнении бюджета (за первый квартал, полугодие и девять месяцев). Все остальные формы отчетности – годовые.

IV стадия

Бюджетная отчетность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований является годовой. Она составляется соответственно Федеральным казначейством, финансовыми органами субъектов Российской Федерации, финансовыми органами муниципальных образований на основании сводной бюджетной отчетности соответствующих главных администраторов бюджетных средств. Далее она представляется соответствующими финансовыми органами в Правительство Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъектов Российской Федерации, местную администрацию [1, ст. 264.2].

Годовые отчеты об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местных бюджетов подлежат утверждению соответствен-

но федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Годовой отчет об исполнении бюджета до его рассмотрения в законодательном (представительном) органе подлежит внешней проверке, которая включает внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета [1, ст. 264.4]. На федеральном уровне проверкой занимается Счетная палата Российской Федерации, региональном – контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации; местном – контрольно-счетный орган муниципального образования.

Главные администраторы средств федерального бюджета представляют годовую бюджетную отчетность в Счетную палату не позднее 1 апреля текущего финансового года; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации представляет отчет об исполнении своего бюджета субъекта Российской Федерации для подготовки заключения на него не позднее 15 апреля текущего года; местная администрация – не позднее 1 апреля текущего года.

Внешняя проверка на федеральном уровне длится не более двух месяцев, на региональном – полутора месяцев, на местном – одного месяца. По результатам проверки подготавливается заключение на годовой отчет об исполнении бюджета. Заключение представляется органом внешнего государственного (муниципального) финансового контроля в законодательный (представительный) орган с одновременным направлением соответственно в Правительство Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, местную администрацию.

Годовой отчет об исполнении федерального бюджета представляется Правительством Российской Федерации в Государственную Думу не позднее 1 августа текущего года; бюджета субъекта Российской Федерации – в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не позднее 1 июня текущего года; местного бюджета – в представительный орган муниципального образования не позднее 1 мая текущего года.

Законодательный (представительный) орган рассматривает и утверждает годовой отчет об исполнении бюджета в виде закона (решения). То есть для рассмотрения и утверждения необходимы следующие документы: годовой отчет об исполнении бюджета, заключение на него и проект закона (решения) об исполнении бюджета. Законом (решением) об исполнении бюджета утверждается отчет об исполнении бюджета за отчетный финансовый год с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) бюджета.

Государственная Дума рассматривает федеральный закон об исполнении федерального бюджета не позднее 1 октября текущего года. Сроки рассмотрения законов субъектов Российской Федерации и решений муниципальных образований устанавливаются законодательством соответствующего уровня.

Вопросы для самопроверки

1. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации проекты бюджетов...
 - а) рассматриваются;
 - б) составляются;
 - в) составляются и рассматриваются;
 - г) исполняются.

2. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации бюджеты...
 - а) рассматриваются;
 - б) утверждаются;
 - в) рассматриваются и исполняются;
 - г) утверждаются и исполняются.

3. Какая последовательность является верной по бюджетному процессу?
 - а) бюджетная отчетность – бюджет – проект бюджета;
 - б) проект бюджета – бюджет – бюджетная отчетность;
 - в) проект бюджета – бюджетная отчетность – бюджетный план;
 - г) бюджет – проект бюджета – бюджетный план.

4. Утверждается в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации...
 - а) только бюджет;
 - б) только проект бюджета;
 - в) проект бюджета и бюджетный план;
 - г) проект бюджета и бюджетная отчетность.

5. В бюджетном процессе могут принимать участие...
 - а) органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные участники;
 - б) органы государственной власти, органы местного самоуправления, бюджетные учреждения;
 - в) органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения;
 - г) органы государственной власти, органы местного самоуправления, хозяйствующие субъекты и некоммерческие организации.

6. Какой метод финансового контроля в соответствии с Бюджетным кодексом имеет отношение к бюджетному процессу?
 - а) надзор;
 - б) проверка;
 - в) обследование;
 - г) мониторинг.

7. Законодательством Российской Федерации регламентирован бюджетный процесс...
 - а) только на федеральном уровне;
 - б) только на уровне субъектов Российской Федерации;
 - в) только на местном уровне;
 - г) на федеральном, региональном и местном уровнях.

8. Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрен как обязательный элемент бюджетного процесса контроль за...
 - а) исполнением бюджетов;

- б) составлением проектов бюджетов;
- в) рассмотрением проектов бюджетов;
- г) утверждением бюджетов.

9. Кроме проектов бюджетов, в рамках бюджетного процесса составляется...

- а) бюджетная отчетность;
- б) бюджетная информация;
- в) бюджетная статистика;
- г) бюджетная коллаборация.

10. В соответствии с Бюджетным кодексом в рамках бюджетного процесса предусмотрено...

- а) бюджетный мониторинг;
- б) бюджетный регламент;
- в) бюджетный учет;
- г) бюджетный анализ.

11. Бюджетный процесс подчиняется принципам...

- а) единства и целостности;
- б) единства и самостоятельности;
- в) единства и приоритетности;
- г) единства и целеполагания.

12. В рамках бюджетного процесса решаются вопросы, связанные...

- а) с доходами бюджета;
- б) с расходами бюджета;
- в) с бюджетной сбалансированностью;
- г) все ответы являются верными.

13. Бюджетный процесс принято разделять на:

- а) циклы;
- б) периоды;
- в) этапы;
- г) стадии.

14. Что объединяет такие структуры, как Правительство, Министерство финансов, Счетную Палату как участников бюджетного процесса на федеральном уровне?

- а) аббревиатура «НД»;
- б) аббревиатура «МВД»;
- в) аббревиатура «ВВП»;
- г) аббревиатура «РФ».

15. «Главными» в рамках бюджетного процесса могут быть...

- а) администраторы и распорядители;
- б) руководители и исполнители;
- в) администраторы и исполнители;
- г) распорядители и контролеры.

16. В рамках бюджетного процесса НЕ используется понятие...

- а) очередной год;
- б) бюджетный год;

- в) плановый год;
- г) текущий год.

17. В рамках составления проекта бюджета используются термины...

- а) контроль и резервирование;
- б) планирование и прогнозирование;
- в) учет и секвестирование;
- г) нормирование и перечисление.

18. Проект бюджета составляется на основе...

- а) проекта социально-экономического развития;
- б) реестра социально-экономического развития;
- в) прогноза социально-экономического развития;
- г) сметы социально-экономического развития.

19. В общем смысле за составление проектов бюджетов отвечают...

- а) административные органы;
- б) судебные органы;
- в) финансовые органы;
- г) законодательные органы.

20. Понятие «чтение» характерно для такой стадии бюджетного процесса на федеральном уровне, как...

- а) рассмотрение и утверждение;
- б) исполнение;
- в) составление;
- г) учет.

21. Закон (решение) в бюджете должен вступить в силу до начала...

- а) бюджетного года;
- б) планового года;
- в) финансового года;
- г) расчетного года.

22. Какое понятие возникает в процессе исполнения бюджета...

- а) кассовые выплаты и кассовые поступления;
- б) кассовые выплаты и кассовые доходы;
- в) кассовые выплаты и кассовые транзакции;
- г) кассовые выплаты и кассовый бюджет.

23. Казначейская система исполнения бюджетов основана на принципе единства...

- а) бюджета;
- б) казначейства;
- в) сметы;
- г) кассы.

24. В процессе исполнения бюджета движение средств осуществляется через...

- а) кадастр бюджета;
- б) счет бюджета;
- в) код бюджета;
- г) регистр бюджета.

25. Бюджетная отчетность включает...
- а) только отчет об исполнении бюджета;
 - б) только баланс исполнения бюджета;
 - в) только пояснительную записку;
 - г) все указанные документы и еще ряд документов...
26. Внешнюю проверку годового отчета об исполнении федерального бюджета осуществляет...
- а) палата;
 - б) комиссия;
 - в) контора;
 - г) инспекция.
27. Какая дата не имеет принципиального значения для стадий (действий) в рамках бюджетного процесса на федеральном уровне?
- а) 1 января;
 - б) 1 февраля;
 - в) 1 апреля;
 - г) 1 октября.
28. Бюджетный процесс на уровне субъектов Российской Федерации не предполагает участие...
- а) финансового органа;
 - б) законодательного органа;
 - в) главы субъекта Федерации;
 - г) Президента Российской Федерации.
29. Бюджетный процесс на уровне муниципальных образований не предполагает участие...
- а) финансового органа;
 - б) представительного органа;
 - в) главы субъекта Федерации;
 - г) главы муниципального образования.
30. Какое утверждение верно для бюджетного процесса в Российской Федерации:
- а) финансовый год = календарному году;
 - б) финансовый год не = календарному году;
 - в) финансовый год = бюджетному циклу;
 - г) финансовый год превышает 12 месяцев.

Список библиографических ссылок к главе 7

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 06.07.2019 г.). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
2. О Порядке доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня: Приказ Минфина России от 30.09.2008 г. № 104н (в ред. от 27.11.2017 г.). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
3. О Порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефи-

цита федерального бюджета: Приказ Минфина России от 17.11.2016 г. № 213н (ред. от 22.11.2017 г.). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

4. О Порядке формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса: Приказ Минфина России от 23.12.2014 г. № 163н (ред. от 27.11.2017 г.). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

5. О Порядке учета территориальными органами Федерального казначейства бюджетных и денежных обязательств получателей средств федерального бюджета: Приказ Минфина России от 30.12.2015 г. № 221н (ред. от 27.11.2017). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

6. Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета), а также утверждения (изменения) лимитов бюджетных обязательств: приказ Минфина России от 27.08.2018 г. № 184н (ред. от 16.02.2019 г.). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

7. Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации: Приказ Минфина России от 18.12.2013 г. № 125н (ред. от 14.11.2018 г.). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

8. О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядке осуществления территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов: приказ Федерального Казначейства от 10 октября 2008 г. № 8н (ред. от 14.10.2016 г.). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

9. О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства: Приказ Федерального Казначейства России от 17.10.2016 г. № 21н (ред. от 28.12.2017 г.). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

10. Положение Банка России от 27.02.2017 N 579-П (ред. от 28.02.2019) «О Плана счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядке его применения» (Зарегистрировано в Минюсте России 20.03.2017 N 46021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2019). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

11. Акперов И. Г., Коноплева И. А., Головач С. П. Казначейская система исполнения бюджета Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. проф. И. Г. Акперова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : КНОРУС, 2009. 640 с.

12. Годин А. М., Горегляд В. П., Подпорина И. В. Бюджетная система Российской Федерации : учебник. 4-е изд., испр. и доп. М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2007. 568 с.

13. Ермасова Н. Б. Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и зарубежных странах : учеб. пособие, 2-е изд., перераб и доп. М. : Высшее образование, 2008. 516 с.

14. Истомина Н. А. О сущности и современной практике применения методов бюджетного планирования и прогнозирования // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. № 37 (178). С. 26–30.

15. Истомина Н. А. Стратегии и прогнозы социально-экономического развития: характеристика и специфика влияния на формирование бюджетов (региональный аспект) // Современная экономика: проблемы и решения. 2015. № 3(63). С. 100–111.

16. Нешиной А. С. Бюджетная система Российской Федерации : учебник. 4-е изд., испр. и доп. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2006. 308 с.

17. The Budget and Democratic Government / J. Burkhead [eds.] // Planning, Programming, Budgeting. Markham. Chicago, 1972. P. 10.

18. Официальный сайт Федерального казначейства Российской Федерации: URL: <http://www.roskazna.ru/o-kaznachejstve/istoriya/> (дата обращения: 10.07.2019).

Глава 8

БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ

8.1. Понятие бюджетного контроля, его формы и методы

Одна из наиболее ответственных функций государства – организация контроля за законностью и эффективностью функционирования его финансовой системы. Для этого организуется *государственный финансовый контроль*.

Можно выделить следующие виды государственного финансового контроля.

Бюджетный контроль. Это государственный финансовый контроль в бюджетной системе Российской Федерации.

Налоговый контроль организован в государстве в целях обеспечения соблюдения налогового законодательства, правильности исчисления, полноты и своевременности внесения налогов и сборов в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Банковский контроль. Его еще называют денежно-кредитным. Цель такого контроля – обеспечение защиты интересов клиентов и вкладчиков кредитных организаций, обеспечение устойчивости банковской системы. Контролю подлежат процессы и условия создания кредитных организаций, банковские операции, финансовые показатели деятельности коммерческих банков.

Валютный контроль призван обеспечить исполнение участниками экономических отношений законодательно установленных требований движения иностранной валюты на территории государства.

Страховой контроль (надзор) обеспечивает защиту интересов участников процесса страхования, соблюдение законодательства в сфере обязательного и добровольного страхования. Предметом контроля являются процедуры создания страховых организаций и их деятельность, лицензирование видов страхования, процесс конкурсного отбора претендентов по обязательным видам страхования, формирование страховых резервов и др.

Таможенный контроль имеет своей целью обеспечение соблюдения законодательства при перемещении денежных средств и имущества через государственную границу Российской Федерации.

Контроль на рынке ценных бумаг необходим в целях защиты интересов участников сферы финансовой деятельности (эмитентов и инвесторов). При этом контролируются на соответствие законодательству все операции с ценными бумагами. Предметом данного контроля являются процедуры лицензирования деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, осуществления ими операций с ценными бумагами, эмиссии и организованной торговли ценными бумагами и др.

Финансовый мониторинг организован для осуществления контроля за операциями с денежными средствами в целях противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем. Контролю подлежат организации и физические лица, совершающие операции с денежными средствами и иным имуществом, в соответ-

ствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [16, с. 28].

Совокупность всех перечисленных видов государственного финансового контроля, их субъектов и объектов, а также законодательно определенных взаимосвязей между ними образует систему государственного финансового контроля в Российской Федерации.

Одним из видов государственного финансового контроля является *бюджетный контроль*. Предметом данного контроля являются государственные и муниципальные финансы, составляющие бюджетную систему Российской Федерации [18, с. 50].

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации к бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- местные бюджеты, в том числе бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских районов [2].

Следовательно, *бюджетный контроль* можно охарактеризовать как государственный и муниципальный финансовый контроль в бюджетной системе Российской Федерации (рис. 19) [15, с. 24].



Рис. 19. Государственный и муниципальный финансовый контроль в бюджетной системе Российской Федерации

Далее понятия «государственный и муниципальный финансовый контроль» и «бюджетный контроль» используются как синонимы.

Кроме бюджетных средств, предметом бюджетного контроля является также государственное и муниципальное имущество. Данное положение проистекает из того, что это имущество, во-первых, имеет балансовую стоимость, во-вторых, является источником доходной части соответствующих бюджетов. Доходы от использования и реализации государственного и муниципального имущества зачисляются в состав неналоговых доходов соответствующих бюджетов. Поэтому процессы управления имуществом и бюджетными средствами тесно связаны и подлежат бюджетному контролю.

Объектами бюджетного контроля являются органы государственной власти и государственные органы, органы местного самоуправления и муниципальные органы, осуществляющие управление бюджетными средствами соответствующих бюджетов, управление и распоряжение государственным и муниципальным имуществом.

К объектам бюджетного контроля относятся и другие участники бюджетного процесса: органы управления государственными внебюджетными фондами, главные распорядители и распорядители бюджетных средств, главные администраторы и администраторы доходов бюджетов, главные администраторы и администраторы источников финансирования дефицита бюджетов, получатели бюджетных средств.

В число объектов бюджетного контроля входят также государственные и муниципальные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, организации, имеющие в составе учредителей государственные и муниципальные органы, а также все организации, получающие средства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в формах и на условиях, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации [2].

Субъектами бюджетного контроля выступают законодательные и исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления и специально созданные для этой цели органы бюджетного контроля. При этом законодательные органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления образуют органы *внешнего* финансового (бюджетного) контроля, а исполнительные органы государственной власти и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления – органы *внутреннего* финансового (бюджетного) контроля.

На рис. 20 представлена схема управления финансами, образующими бюджетную систему Российской Федерации [15, с. 29].



Рис. 20. Схема управления финансами, образующими бюджетную систему Российской Федерации

Ключевым звеном системы управления финансами, образующими бюджетную систему Российской Федерации, являются субъекты управления. Это высшие исполнительные органы государственной власти и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления. Они управляют соответствующими финансами при помощи таких инструментов, как нормативные правовые акты, которые имеют обязательную силу для объектов управления – финансовых органов и других участников бюджетного процесса. По сути, бюджетный процесс – это и есть процесс управления бюджетными средствами. Исполнение бюджета является конечной точкой процесса управления. В качестве обратной связи внутри системы управления бюджетными ресурсами образуются органы *внутреннего* бюджетного контроля. Они информируют субъект управления о нарушениях и недостатках, которые допущены подконтрольными органами и организациями в результате исполнения бюджета.

Внешним органом по отношению к системе управления бюджетом являются законодательные органы исполнительной власти, представительные органы местного самоуправления. Они утверждают бюджеты, отчеты об их исполнении, для осуществления внешнего бюджетного контроля создают специальные органы.

Высшим органом внешнего бюджетного контроля является Счетная палата Российской Федерации [7]. Органы, образованные законодательными органами субъектов Российской Федерации, представительными органами

местного самоуправления муниципальных образований для осуществления внешнего бюджетного контроля, получили общее наименование «*контрольно-счетные органы*» [8].

Под *формами* бюджетного контроля понимаются определенные особенности контрольного процесса в зависимости от тех или иных факторов [16, с. 38]. В связи с этим можно классифицировать бюджетный контроль по нижеперечисленным признакам:

1. Субъект контроля:

- внешний контроль;
- внутренний контроль.

Внешним в бюджетной системе Российской Федерации считается осуществляемый специально созданными для этого контрольно-счетными органами финансовый контроль за тем, как управляют общественными финансами исполнительные органы государственной власти, администрации муниципальных образований.

Внутренний бюджетный контроль – это финансовый контроль в бюджетной системе Российской Федерации, осуществляемый исполнительными органами государственной власти и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления, их контрольными подразделениями, главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств.

2. Время осуществления контрольных действий:

- предварительный контроль;
- текущий контроль;
- последующий контроль.

Предварительный контроль осуществляется в целях предотвращения возможных финансовых недоработок и нарушений до момента принятия соответствующих управленческих решений и совершения финансовых операций. Это инструмент планирования и прогнозирования. Применяется органами внешнего финансового контроля при экспертизе проектов нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления до их принятия, органами Федерального казначейства при осуществлении кассового обслуживания исполнения бюджетов.

Текущий контроль проводится в целях оценки текущего состояния контролируемого объекта в процессе осуществления финансовой деятельности, оперативного выявления недостатков и отклонений от заданных бюджетных параметров. В процессе текущего финансового контроля осуществляется мониторинг исполнения бюджетов, рассматриваются и проверяются отдельные аспекты финансовой деятельности в конкретный момент времени.

При *последующем* контроле осуществляются проверки, ревизии и другие контрольные действия по результатам бюджетной деятельности за определенные отчетные периоды (квартал, первое полугодие, девять месяцев, год) в целях оценки законности и эффективности использования бюджетных средств. Как

правило, по результатам последующего контроля составляются акты, где указываются нарушения и меры по их устранению, и отчеты, где кратко излагаются содержание и результаты контрольного мероприятия.

3. Место проведения контрольных действий:

- камеральный контроль;
- выездной контроль.

Камеральный контроль совершается по месту нахождения контролирующего органа на основе документов, предоставляемых должностными лицами контролируемого объекта.

Выездной контроль производится по месту нахождения контролируемого объекта на основе первичных документов и непосредственного осмотра объекта контроля.

4. Полнота и масштаб охвата объектов контрольными действиями:

- сплошной (комплексный) контроль;
- выборочный (тематический) контроль.

Сплошной (комплексный) контроль охватывает все финансовые потоки подконтрольного объекта в целом, проверке подлежит вся финансовая документация. Эта форма контроля обычно применяется при проведении ревизий.

Выборочный (тематический) контроль применяется при проведении проверок и обследований. Предмет контрольных действий определяется темой проверки и касается только части финансовой деятельности подконтрольного объекта.

5. Периодичность проведения контрольных действий:

- систематический контроль;
- периодический контроль;
- разовый контроль.

Систематический контроль проводится регулярно и не связан с определенными периодами.

Периодический контроль осуществляется постоянно, но в установленные сроки (как правило, по итогам отчетных периодов).

Разовый контроль – единовременное контрольное мероприятие без установления его периодичности [15, с. 29–31].

Методы бюджетного контроля представляют собой конкретные способы осуществления контрольных действий. Наиболее распространенными методами бюджетного контроля являются ревизия, проверка, обследование, мониторинг, экспертиза, санкционирование операций, анализ.

Ревизия – контрольное мероприятие, совершаемое после завершения операций с бюджетными средствами. Таким образом, она является методом последующего контроля. Ревизия включает комплекс обязательных контрольных действий по документальной и фактической проверке законности и обоснованности совершенных в ревизуемом периоде финансовых и хозяйственных операций, правильности их отражения в бюджетном учете и отчетности. Его характеризует

комплексный характер. По сравнению с проверками ревизия дает более полную информацию о состоянии объекта контроля, так как позволяет глубже и шире ознакомиться с его деятельностью.

Полная, комплексная ревизия обычно проводится редко, так как требует значительных материальных, кадровых, временных ресурсов.

Проверка – это основной метод последующего контроля. Она представляет собой разовые контрольные действия по отношению к объекту контроля, в ходе которых исследуются вопросы, отвечающие целям проверки. Это может быть проверка полноты и достоверности бюджетной отчетности, соблюдения законности при осуществлении финансовых операций, исполнения бюджетных показателей по доходам и расходам бюджетов, законности и эффективности использования бюджетных средств их получателями. Темой проверки может стать также правильность администрирования доходов от управления государственным или муниципальным имуществом, полнота их начисления и своевременность внесения в соответствующий бюджет и другие вопросы.

Проверки проводятся согласно плану деятельности контрольного органа, но при необходимости допускаются и внеплановые.

Обычно проводятся выездные проверки, но допускаются и камеральные.

Чаще всего они бывают документальные, но иногда возникает потребность в проведении фактических, инвентаризационных проверок.

При необходимости могут быть проведены повторные и встречные проверки.

Обследование – контрольное мероприятие последующего характера, проводимое путем сбора (анкетирование, наблюдение, опрос, изучение документов) и анализа информации в целях определения необходимости проведения проверки или ревизии. Обследование могут проводить органы как внутреннего, так и внешнего контроля. Даже в том случае, если необходимость проведения проверки или ревизии не подтверждается, результаты самого обследования обычно имеют ценность и могут быть использованы в своей деятельности самими контрольными органами или пользователями результатов их деятельности.

Мониторинг заключается в непрерывном наблюдении за процессом исполнения бюджета в целях своевременного выявления отклонений от заданных параметров бюджета, корректирования этого процесса и определения необходимости внесения изменений в нормативный правовой акт о соответствующем бюджете. Наиболее эффективно мониторинг исполнения бюджета осуществляют финансовые органы. Органы внешнего финансового контроля также применяют этот метод контроля в процессе исполнения бюджетов. Его результаты они используют при подготовке ежеквартальной информации об исполнении бюджетов для представления в законодательные (представительные) органы.

Экспертиза – это метод предварительного контроля. Она может быть проведена в отношении проекта нормативного правового акта законодательного

органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления, регулирующего бюджетные правоотношения. Экспертизе подлежат также проекты государственных (муниципальных) программ, принимаемых правовыми актами исполнительных органов. Цель экспертизы – дать заключение о возможности принятия данного проекта. По итогам экспертизы ее заказчику представляется письменное заключение. Контрольно-счетные органы представляют результаты экспертизы законодательным (представительным) органам.

Санкционирование операций – метод предварительного контроля, который осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Этот метод используют органы, осуществляющие кассовое обслуживание исполнения бюджета (Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований). Он заключается в проверке представленных в эти органы документов на соответствие требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и совершении разрешительной надписи.

Анализ также иногда рассматривается в качестве отдельного метода контроля. Это не вполне точно, так как анализ – это, скорее, метод научного и практического познания, применяемый при любом исследовании. Так и при осуществлении бюджетного контроля любым из перечисленных методов обязательно проводится анализ ситуации и используемых документов, без этого невозможно сделать выводы. Однако иногда анализ становится самостоятельным методом контроля, при этом анализироваться может какой-либо процесс или явление, например, бюджетного процесса. Результаты анализа обычно излагаются в заключении или аналитической записке [15, с. 31–33].

Органами бюджетного контроля используется весь арсенал методов, преобладание которых определяется задачами и особенностями контрольных органов.

Методы бюджетного контроля тесно связаны с его формами [15, с. 34].

На рис. 21 показаны некоторые взаимосвязи между формами и методами бюджетного контроля. Так, предварительный контроль осуществляется методами экспертизы, санкционирования операций, текущий – посредством мониторинга, а методы последующего контроля – это ревизии, проверки и обследования. При ревизии обычно осуществляется сплошной контроль, а в ходе проверки – выборочный. Формы предварительного контроля – экспертиза и мониторинг – проводятся камеральным методом, ревизия всегда проводится с выездом на объект контроля, проверка может иметь как выездную, так и камеральную форму. Сплошной контроль можно осуществить только методом ревизии, проверка же всегда выборочна, проводится в соответствии с заявленной темой. Метод анализа применяется при осуществлении контроля во всех формах.

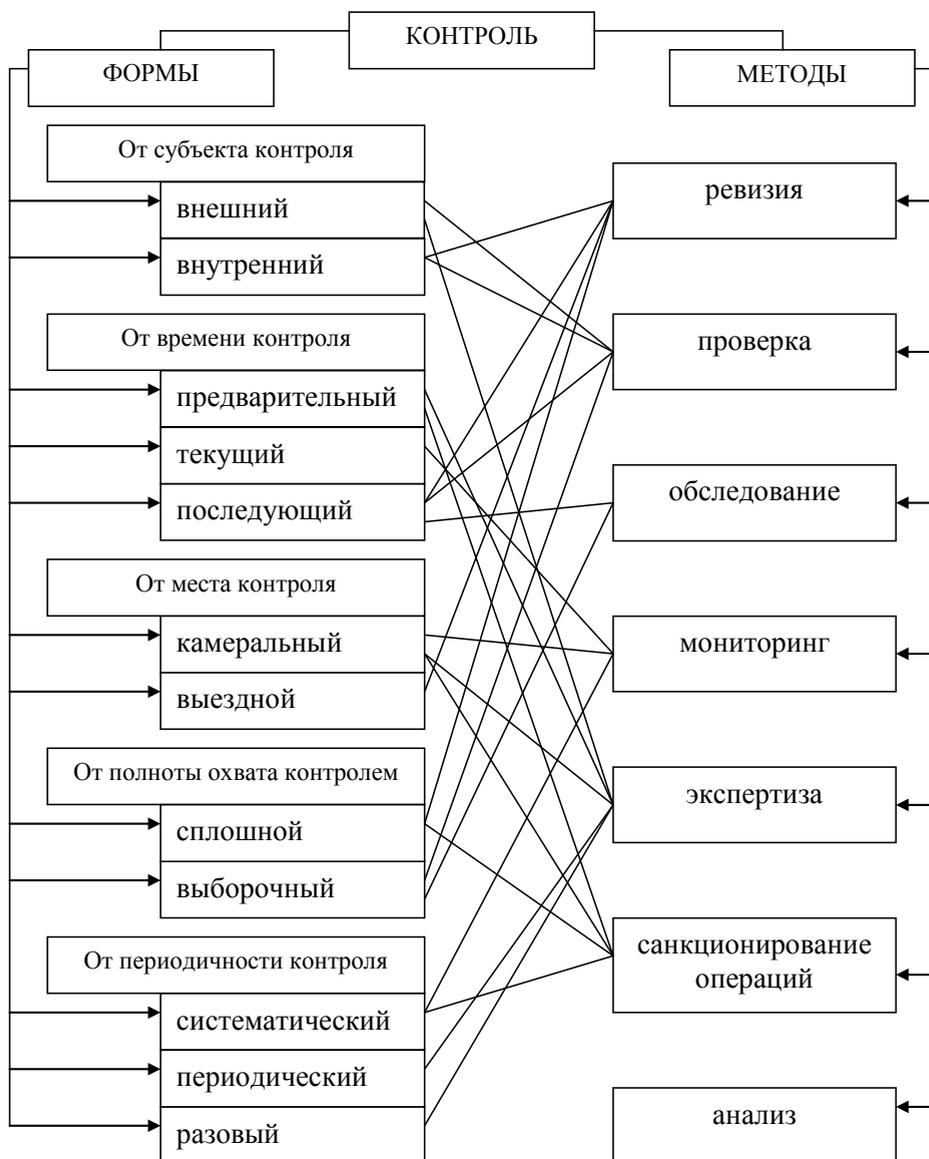


Рис. 21. Формы и методы бюджетного контроля

8.2. Правовое регулирование бюджетного контроля в Российской Федерации

Для осуществления правового регулирования бюджетного контроля в Российской Федерации создана целая система нормативных правовых актов. Основы данного правового регулирования заложены в Конституции Российской Федерации. основополагающим нормативным правовым актом является Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Правовое регулирование *внешнего* бюджетного контроля осуществляется федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

Организация и осуществление *внутреннего* бюджетного контроля регулируется нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами исполнительно–распорядительных органов местного самоуправления.

Наглядно система нормативных правовых актов, составляющих правовую основу осуществления бюджетного контроля в Российской Федерации, представлена на рис. 22 [17, с. 17].

Конституция Российской Федерации закрепила основы осуществления бюджетного контроля на федеральном уровне.

В статье 101 Конституции Российской Федерации определено, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом. В статьях 102 и 103 установлено, что к ведению Совета Федерации относятся назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, к ведению Государственной Думы относятся назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов [1].



Рис. 22. Система правового обеспечения бюджетного контроля

Правовые нормы, регулирующие осуществление бюджетного контроля в Российской Федерации, содержатся в целом ряде федеральных законов (табл. 50).

Таблица 50

Федеральные законы, содержащие нормы, касающиеся осуществления бюджетного контроля

| Федеральные законы | Контроль |
|--|------------------------------------|
| Бюджетный кодекс Российской Федерации | парламентский, внешний, внутренний |
| № 77-ФЗ «О парламентском контроле» | парламентский |
| № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» | внешний |
| № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» | внешний |
| № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» | внешний |
| № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» | внешний, внутренний |
| Жилищный кодекс Российской Федерации | внешний, внутренний |
| Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях | внешний, внутренний |
| Уголовный кодекс Российской Федерации | внешний, внутренний |

Бюджетный кодекс Российской Федерации вступил в силу с 1 января 2000 г. Принципиальные положения, касающиеся реформирования системы бюджетного контроля, содержатся в Федеральном законе от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В нем появилось разделение бюджетного контроля на внешний и внутренний, региональные и муниципальные органы внешнего бюджетного контроля стали называться контрольно-счетными органами, уточнены бюджетные и контрольные полномочия различных органов государственной власти и местного самоуправления. Практически полностью изменены глава 26 «Основы государственного (муниципального) финансового контроля» и часть IV, которая получила наименование «Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения».

Правовые нормы, касающиеся осуществления бюджетного контроля, не расположены компактно, они рассредоточены по разным статьям Бюджетного кодекса и предмет их регулирования различен. Поэтому целесообразно систематизировать положения Бюджетного кодекса о бюджетном контроле, выделив пять групп правовых норм [15, с. 47]:

1. *Основы* бюджетного контроля, содержащие основные определения, виды, объекты и методы его осуществления (ст. 265, 266.1, 267.1).

2. Бюджетный контроль, осуществляемый *законодательными (представительными)* органами и сформированными ими органами *внешнего* финансового контроля (ст. 153, 157, 167.1, 268.1, 145, 149, 264.4, 264.9).

3. Бюджетный контроль, осуществляемый органами *внутреннего* финансового контроля (ст. 157, 160.2–1, 269.1, 269.2).

4. Полномочия, не разграниченные между органами внешнего и внутреннего финансового контроля (ст. 130, 136).

5. *Принятие мер* по итогам контрольных мероприятий, бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения (ст. 270.2, 306.1 – 306.8).

Каждая из этих групп имеет свои особенности и требует подробного рассмотрения.

1. *Основные положения*, понятия, касающиеся организации бюджетного контроля в Российской Федерации установлены в главе 26 Бюджетного кодекса.

В статье 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации выделены *виды* государственного (муниципального) финансового контроля. Определено, что он подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий.

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений осуществляется:

– органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, к которым относятся Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций;

– Федеральным казначейством (финансовыми органами субъектов Российской Федерации или муниципальных образований).

Предварительный контроль имеет целью предупреждение и пресечение бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности [2].

В данной статье определены также *объекты* государственного (муниципального) финансового контроля. Это:

– главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;

– финансовые органы, а также главные распорядители (распорядители) и получатели средств бюджета, которым предоставлены межбюджетные трансферты, в части соблюдения ими целей и условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, предоставленных из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации;

– государственные (муниципальные) учреждения;

– государственные (муниципальные) унитарные предприятия;

– государственные корпорации и государственные компании;

– хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах;

– юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, договоров (соглашений) о предоставлении государственных или муниципальных гарантий;

– органы управления государственными внебюджетными фондами;

– юридические лица, получающие средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования;

– кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации [2].

В статье 267.1 установлены *методы* осуществления государственного (муниципального) финансового контроля. Такими методами в соответствии с Бюджетным кодексом являются проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций.

2. Полномочия *законодательных (представительных) органов* изложены в статье 153 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Эти органы:

– рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и отчеты об их исполнении;

– осуществляют контроль в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения соответствующих бюджетов на своих заседаниях, заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов, в ходе проводимых этими органами слушаний и в связи с депутатскими запросами;

– формируют и определяют правовой статус органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля.

Органы *внешнего* государственного (муниципального) финансового контроля обладают в сфере бюджетных правоотношений собственными полномочиями, которые Бюджетный кодекс подразделяет на бюджетные и контрольные.

Бюджетные полномочия Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований определены в статье 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Это:

- аудит эффективности, направленный на определение экономности и результативности использования бюджетных средств;
- экспертиза проектов законов (решений) о бюджетах, иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации, в том числе в части обоснованности показателей (параметров и характеристик) бюджетов;
- экспертиза государственных (муниципальных) программ;
- анализ и мониторинг бюджетного процесса, в том числе подготовка предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе и совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации;
- подготовка предложений по совершенствованию осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;
- другие вопросы, установленные Федеральными законами № 41-ФЗ и № 6-ФЗ.

Контрольные полномочия органов внешнего финансового контроля определены в статье 268.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и заключаются в контроле:

- за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в ходе исполнения бюджета;
- за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, квартального и годового отчетов об исполнении бюджета;
- в других сферах, установленных федеральными законами № 41-ФЗ и № 6-ФЗ.

При осуществлении контрольных полномочий органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля уполномочены:

- проводить проверки, ревизии, обследования;
- направлять объектам контроля акты, заключения, представления и (или) предписания;
- направлять органам и должностным лицам, уполномоченным принимать решения о применении бюджетных мер принуждения, уведомления о применении бюджетных мер принуждения;
- осуществлять производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях [2].

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации регулирует полномочия органов, осуществляющих *внутренний* государственный (муниципальный) финансовый контроль.

Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в соответствии со статьей 269.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации уполномочены осуществлять контроль за:

- неперевышением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;
- соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем бюджетных средств;
- наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета;
- соответствием сведений о поставленном на учет бюджетном обязательстве по государственному (муниципальному) контракту сведениям о данном государственном (муниципальном) контракте, содержащемся в предусмотренном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд реестре контрактов, заключенных заказчиками [2].

Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (ст. 269.2 Бюджетный кодекс Российской Федерации) осуществляют контроль за:

- соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;
- полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий.

При этом органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля:

- проводятся проверки, ревизии и обследования;
- направляются объектам контроля акты, заключения, представления и (или) предписания;
- направляются органам и должностным лицам, уполномоченным принимать решения о применении бюджетных мер принуждения, уведомления о применении бюджетных мер принуждения;
- осуществляется производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях [2].

Кроме того, органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля проводят анализ осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита (ст. 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

В статье 160.2-1 определены бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, главного администратора (администратора) доходов бюджета, главного администратора (администратора) источников финансирования дефицита бюджета по осуществлению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

В частности, главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств осуществляет внутренний финансовый контроль, направленный на:

– соблюдение внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета по расходам, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета этим главным распорядителем бюджетных средств и подведомственными ему распорядителями и получателями бюджетных средств;

– подготовку и организацию мер по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств.

Внутренний финансовый аудит осуществляется в целях:

– оценки надежности внутреннего финансового контроля и подготовки рекомендаций по повышению его эффективности;

– подтверждения достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета методологии и стандартам бюджетного учета;

– подготовки предложений по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств.

4. В статьях 130 и 136 Бюджетный кодекс содержит положения, в которых полномочия между органами внешнего и внутреннего финансового контроля *не разграничены*.

5. По итогам контрольных мероприятий Бюджетный кодекс уполномочил органы внешнего и внутреннего финансового контроля принимать определенные меры.

В соответствии со статьей 270.2 в случаях установления нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации органами государственного (муниципального) финансового контроля составляются *представления и (или) предписания*.

Статья 306.1 определяет понятие *бюджетного нарушения*.

Бюджетные меры принуждения перечислены в статье 306.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Бюджетные меры принуждения за совершение бюджетных нарушений применяются финансовыми органами и органами Федерального казначейства (их должностными лицами) на основании *уведомления* о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля.

В статьях 306.3–306.8 Бюджетного кодекса Российской Федерации перечислены полномочия финансовых органов и Федерального казначейства по применению бюджетных мер принуждения, а также виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения, применяемые за их совершение.

Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» регулирует полномочия Федерального Собрания Российской Федерации по осуществлению парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений [6].

К субъектам парламентского контроля статья 4 данного закона относит:

– палаты Федерального Собрания Российской Федерации – Совет Федерации и Государственную Думу;

– комитеты и комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации;

– парламентскую комиссию по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования;

– членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы.

В сфере бюджетных правоотношений парламентский контроль может быть предварительным, текущим и последующим (ст. 11).

Предварительный парламентский контроль включает:

– обсуждение проекта основных направлений бюджетной политики Российской Федерации и проекта основных направлений налоговой политики Российской Федерации;

– рассмотрение проектов государственных программ Российской Федерации и предложений о внесении изменений в государственные программы Российской Федерации;

– участие в обсуждении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

– рассмотрение и утверждение проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Текущий парламентский контроль заключается в рассмотрении отдельных вопросов исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации:

– на заседаниях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации;

– в ходе парламентских слушаний;

– в связи с депутатскими запросами.

Последующий парламентский контроль включает рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» определяет правовой статус, состав и структуру, задачи, функции, полномочия Счетной палаты и регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления внешнего государственного аудита (контроля) [7].

В статье 2 Закона № 41-ФЗ установлено, что Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию Российской Федерации.

Закреплена *организационная, функциональная и финансовая независимость* Счетной палаты (ст. 2, 41).

В полномочия Счетной палаты входит осуществление контрольной, экспертно-аналитической, информационной и иных видов деятельности. Для этого она проводит контрольные, экспертно-аналитические и иные мероприятия (ст. 14).

Впервые выделены методы контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счетной палаты: ревизия, проверка, анализ, обследование, мониторинг (ст. 16).

Установлено, что Счетная палата самостоятельно разрабатывает и утверждает стандарты Счетной палаты, которые являются внутренними нормативными документами, определяющими характеристики, правила и процедуры планирования, организации и осуществления различных видов деятельности Счетной палаты и требования к их результатам (ст. 35).

Значительное место в деятельности Счетной палаты уделено осуществлению *государственного аудита*.

В статье 14 определены *формы* проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий – предварительный аудит, оперативный анализ и контроль и последующий аудит. Таким образом, закреплен принцип непрерывного, системного контроля в ходе всего бюджетного процесса путем осуществления предварительного, текущего и последующего аудита (контроля) за исполнением федерального бюджета.

Здесь же установлено, что контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется *в виде* финансового аудита (контроля), аудита эффективности, стратегического аудита, иных видов аудита (контроля), определены цели этих видов аудита:

– *финансовый аудит* (контроль) применяется в целях документальных проверок достоверности финансовых операций, бюджетного учета, бюджетной и иной отчетности, целевого использования федеральных и иных ресурсов в пределах компетенции Счетной палаты, проверок финансовой и иной деятельности объектов аудита (контроля).

– *аудит эффективности* применяется в целях определения эффективности использования ресурсов, полученных объектами аудита (контроля) для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач развития Российской Федерации;

– *стратегический аудит* применяется в целях оценки реализуемости, рисков и последствий результатов реализации стратегических целей обеспечения безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации;

– *аудит государственных программ* Российской Федерации применяется для оценки качества их формирования и реализации;

– *аудит государственных и международных инвестиционных проектов* проводится в целях оценки обоснованности объемов и сроков осуществления капитальных вложений (инвестиций), а также оценки результатов действий и эффективности вложений федеральных и иных ресурсов;

– *аудит в сфере закупок* товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля), проводится в целях оценки обоснованности планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок [7].

По результатам проведенных мероприятий принимаются следующие документы (ст. 16, 18, 19, 20, 26, 27, 28):

– результаты проверки, ревизии оформляются актом;

- по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий оформляются отчеты;
- в случае выявления нарушений при проведении контрольных мероприятий направляются представления, предписания, уведомления о применении бюджетных мер принуждения;
- результаты анализа и обследования оформляются заключением;
- результатом предварительного аудита является заключение;
- по результатам оперативного анализа составляется оперативный доклад;
- по результатам последующего контроля за исполнением федерального бюджета подготавливается заключение;
- по результатам экспертиз подготавливаются заключения.

Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [8] принят раньше Закона № 41 ФЗ и внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации более чем на два года. В нем впервые появились положения, закрепленные позже в других федеральных законах:

- введено понятие «*внешний финансовый контроль*» (ст. 3);
- узаконена общая терминология для обозначения органов внешнего финансового контроля, образованных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами местного самоуправления. Они названы *контрольно-счетными органами* (ст. 1);
- определено, что контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля в субъекте Российской Федерации, а контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля (ст. 3);
- установлены основы правового статуса контрольно-счетных органов, требования к их составу и структуре, наименования основных должностей, их статус и порядок назначения на эти должности (ст. 3–7);
- однозначно установлено, что контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации обладают правами юридического лица (ст. 3);
- определено, что контрольно-счетные органы обладают организационной и функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно (ст. 3);
- контрольно-счетные органы наделены правами самостоятельно планировать свою деятельность, принимать меры по результатам контрольных мероприятий (ст. 12, 14, 16);
- определены основные полномочия контрольно-счетных органов, при этом предоставлено право субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям дополнять основной перечень полномочий (ст. 9);

– установлено, что контрольно-счетные органы осуществляют контроль не только за законностью, но и за эффективностью и результативностью использования бюджетных средств (ст. 9);

– основными формами деятельности контрольно-счетных органов определены контрольные и экспертно-аналитические мероприятия, которые проводятся в соответствии со стандартами, утверждаемыми самими контрольно-счетными органами (ст. 10, 11);

– определена возможность сотрудничества контрольно-счетных органов разного уровня, создания объединений (ст. 18);

– гарантировано финансовое обеспечение деятельности контрольно-счетных органов, оно предусматривается в объеме, позволяющем обеспечить возможность осуществления возложенных на них полномочий (ст. 20) [8].

При всей своей прогрессивности Закон не решил ряд проблем. В нем четко не определяется правовой статус контрольно-счетного органа муниципального образования, этот вопрос отдан на откуп органам местного самоуправления. В отличие от Счетной палаты Российской Федерации контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации не определены органами государственного аудита, не имеют правовых оснований осуществлять финансовый аудит, аудит эффективности, стратегический аудит.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статьях 34 и 38 устанавливает правовые основы деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований.

В статье 34 определено, что структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), *контрольно-счетный орган муниципального образования*, иные органы местного самоуправления. При этом обязательное создание в структуре органов местного самоуправления контрольно-счетного органа не предусматривается.

Статья 38 содержит отсылочную норму, согласно которой порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования определяется Законом № 6-ФЗ [9].

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» четко разграничил понятия аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок.

Аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (ст. 98).

Данные органы осуществляют анализ и оценку результатов закупок, достижения целей их осуществления. Для этого они в ходе экспертно-аналитической, информационной и иной деятельности проводят проверку, анализ и оценку ин-

формации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

Контроль в сфере закупок в соответствии со статьей 99 осуществляют:

1) федеральный орган исполнительной власти, *уполномоченный на осуществление контроля* в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального образования, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок. Эти органы проводят плановые и внеплановые проверки;

2) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции *по кассовому обслуживанию* исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

3) органы *внутреннего* государственного (муниципального) финансового контроля, которые уполномочены контролировать законность составления и исполнения бюджетов в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, достоверность учета и отчетности. При этом они проверяют:

- соблюдение требований к обоснованию закупок;
- нормирование в сфере закупок;
- определение и обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при формировании планов-графиков;
- применение заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;
- соответствие поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта;
- своевременность, полноту и достоверность отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;
- соответствие использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки [6].

Жилищный кодекс Российской Федерации в статье 186 определил органы, уполномоченные осуществлять финансовый контроль за использованием бюджетных средств региональным оператором, обеспечивающим проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. Такими органами являются Счетная палата Российской Федерации, Федеральное казначейство, органы внешнего и внутреннего финансового контроля субъектов Российской Федерации муниципальных образований [4].

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность за различные административные правонарушения, в том числе и в области финансов [5].

Уголовный кодекс Российской Федерации в статьях 285.1 и 285.2 предусматривает уголовную ответственность за нецелевое расходование средств бюджетов и государственных внебюджетных фондов [3].

Правовое регулирование внутреннего финансового контроля на федеральном уровне осуществляется наряду с федеральными законами путем принятия соответствующих постановлений Правительства Российской Федерации.

Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» принято в развитие норм, содержащихся в статьях 265, 269.1, 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Согласно этому документу Федеральное казначейство (Казначейство России) является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим функции по:

- обеспечению исполнения федерального бюджета;
- кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета [10].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.07.2016 г. № 616 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» полномочия Федерального казначейства расширены в связи с передачей ему функций упраздненной Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. К установленным ранее добавлены функции по:

- контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере;
- внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности».

Федеральное казначейство находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации. Оно осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.03.2014 г. № 193 утверждены Правила осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

Федеральные органы исполнительной власти, а также иные органы и организации, являющиеся главными распорядителями средств федерального бюджета, издают свои распорядительные документы (приказы), регулирующие правила и процедуры осуществления бюджетного контроля в своих подразделениях и подведомственных организациях.

Субъекты Российской Федерации, реализуя право, предоставленное им Конституцией Российской Федерации, Бюджетным кодексом, Федеральным законом № 184-ФЗ, осуществляют собственное правовое регулирование организации бюджетного контроля в рамках требований федерального законодательства.

Законы о контрольно-счетных органах субъектов Российской Федерации принимаются с учетом требований Бюджетного кодекса, а также Закона № 6-ФЗ. Реализация данного Федерального закона позволила унифицировать законодательство субъектов Российской Федерации в сфере бюджетного контроля. В соответствии с ним контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации образуются законодательными органами этих субъектов и им подотчетны. Они осуществляют *внешний* государственный финансовый контроль, являются государственными органами субъектов Российской Федерации.

В соответствующих региональных законах установлено, что контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации обладают организационной и функциональной независимостью, правами юридического лица. Они формируются в составе председателя, заместителя, аудиторов и аппарата, самостоятельно утверждают планы работы, стандарты своей деятельности и принимают меры по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Эти органы обладают стандартным набором полномочий, инструментами осуществления бюджетного контроля, могут выдавать представления и предписания, заключать соглашения и вступать в объединения.

В Свердловской области органом внешнего бюджетного контроля является счетная палата Свердловской области, действующая на основании Закона Свердловской области от 12.07.2011 г. № 62-ОЗ «О Счетной палате Свердловской области и контрольно-счетных органах муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области».

Законы о бюджетном процессе регулируют осуществление финансового контроля в ходе бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации, определяют полномочия контрольно-счетных органов и порядок их реализации. Они принимаются в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, учитывают положения Закона 6-ФЗ и региональных законов о контрольно-счетных органах.

Органы, осуществляющие *внутренний* финансовый контроль в субъектах Российской Федерации, входят в структуру органов исполнительной власти. Их статус, состав и полномочия регулируются нормативными правовыми актами высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации.

Так, в Положении о Министерстве финансов Свердловской области, утвержденном постановлением Правительства свердловской области от 18.10.2010 № 1524-ПП (в редакции от 08.11.2018), определено, что оно является исполнительным органом государственной власти Свердловской области, уполномоченным на осуществление внутреннего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений [12].

Постановлением Правительства Свердловской области от 27.12.2013 № 1684-ПП (в редакции от 04.07.2018) утверждены Правила осуществления Министерством финансов Свердловской области полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере [13].

Постановлением Правительства Свердловской области от 06.08.2014 № 666-ПП (в редакции от 21.02.2018) утвержден порядок осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита главными распорядителями (распорядителями) средств областного бюджета и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области.

Внутренний финансовый контроль в субъектах Российской Федерации осуществляется также главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов и главными администраторами источников финансирования дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации. Они издадут свои распорядительные документы (приказы), регулирующие осуществление контроля за использованием бюджетных средств внутри своих подразделений и в подведомственных организациях.

Правовые основы муниципального финансового контроля закладываются в *уставах* муниципальных образований. Там же обычно устанавливается наличие органа внешнего финансового контроля в структуре органов местного самоуправления, определяются его основные полномочия.

Правовое регулирование *внешнего* финансового контроля на муниципальном уровне осуществляют представительные органы местного самоуправления. Положения о контрольно-счетных органах принимаются в соответствии с уставными требованиями, положениями Бюджетного кодекса и Закона № 6-ФЗ. В них прописываются нормы, регулирующие статус и состав контрольно-счетного органа, его полномочия и основы функционирования, требования к кандидатурам на должности председателя, заместителя председателя и аудиторов и порядок их назначения, другие положения с учетом требований федерального и регионального законодательства о контрольно-счетных органах, о местном самоуправлении, о муниципальной службе.

Осуществление муниципального финансового контроля в ходе бюджетного процесса регулируется положениями о бюджетном процессе, также принимаемыми представительными органами местного самоуправления.

Внутренний финансовый контроль в муниципальных образованиях осуществляется в соответствии с муниципальными правовыми актами, принимаемыми исполнительно-распорядительными органами (администрациями) муниципальных образований.

8.3. Органы, осуществляющие бюджетный контроль

Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим *высшим органом внешнего государственного аудита (контроля)*, подотчетным Федеральному Собранию Российской Федерации. В соответствии с данным статусом она решает следующие задачи:

- организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации;
- определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами;
- анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом;
- развитие возможностей и методов аудита эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами;
- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов;
- определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации;
- обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции [7].

Счетная палата Российской Федерации состоит из председателя, заместителя председателя, 12 аудиторов и аппарата Счетной палаты. Структура Счетной палаты Российской Федерации представлена на рис. 23 [15, с. 81].

Председатель палаты, его заместитель и аудиторы замещают государственные должности Российской Федерации. Они назначаются на срок 6 лет палатами Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Председателя Счетной палаты и шесть аудиторов назначает Государственная Дума, заместителя председателя и шесть аудиторов – Совет Федерации.

Аудиторы Счетной палаты – это лица, замещающие государственные должности в уполномоченном государственном органе, наделенные полномочиями по осуществлению внешнего государственного финансового контроля.

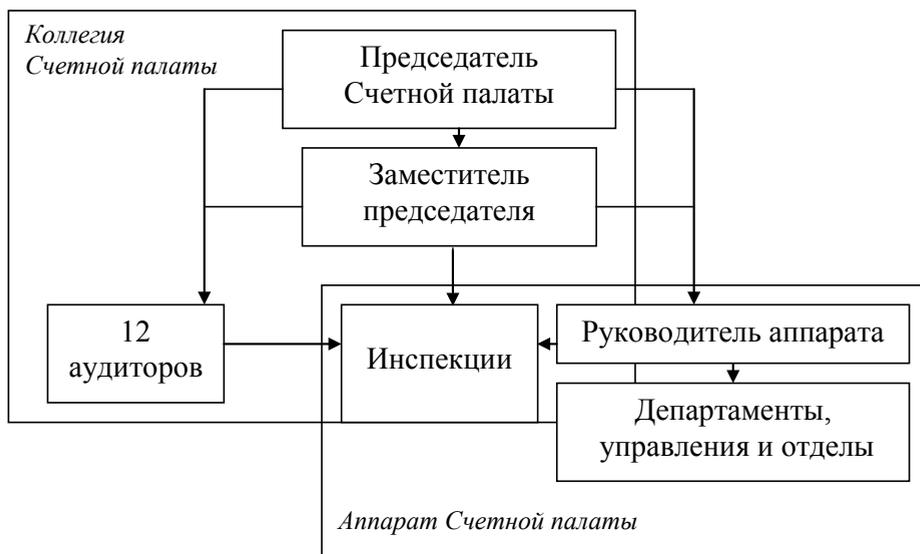


Рис. 23. Структура Счетной палаты Российской Федерации

Каждый из 12 аудиторов возглавляет определенное направление деятельности, которое охватывает комплекс, группу или совокупность ряда доходных или расходных статей федерального бюджета, объединенных единством назначения.

Для рассмотрения наиболее важных вопросов Председатель Счетной палаты Российской Федерации, его заместитель, аудиторы и руководитель аппарата образуют *Коллегию* Счетной палаты.

Вопросы деятельности Счетной палаты, распределение обязанностей между аудиторами Счетной палаты, содержание направлений деятельности, возглавляемых аудиторами Счетной палаты, функции и взаимодействие структурных подразделений аппарата Счетной палаты, порядок ведения дел определяются *Регламентом* Счетной палаты.

Аппарат Счетной палаты Российской Федерации состоит из руководителя аппарата, его заместителя, инспекторов и иных штатных сотрудников. В служебные обязанности инспекторов Счетной палаты входит непосредственная организация и проведение контрольных мероприятий. Для этого они объединены в инспекции, руководимые их начальниками, которые работают под руководством аудиторов. В состав аппарата Счетной палаты входят также департаменты (административный, сводный, правового обеспечения, информации, внешних связей, финансовый, кадров и государственной службы, обеспечения деятельности и др.), управления и отделы.

Счетная палата Российской Федерации осуществляет свою деятельность на основе *стандартов Счетной палаты*, которые она разрабатывает и утверждает самостоятельно [15, с. 84].

Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации являются органами *внешнего* бюджетного контроля, образуются и функционируют на основании решений законодательных органов субъектов Российской Федерации в соответствии с Законом № 6-ФЗ. Они обладают организационной и функциональной самостоятельностью, правами юридического лица [8].

Полномочия этих органов определяются региональными законами, но в основу положены те, что предусмотрены Законом № 6-ФЗ. Для удобства систематизации полномочий контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации их можно разделить на 5 групп [15, с. 88].

1. Контрольно-ревизионные полномочия (реализуются в ходе текущего и последующего контроля):

- текущий контроль (мониторинг) исполнения бюджета;
- контрольные мероприятия (проверки, ревизии, обследования) проводятся в целях определения законности и эффективности использования бюджетных средств;
- проверки местных бюджетов – получателей межбюджетных трансфертов;
- внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации;
- проверка годового отчета об исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования субъекта Российской Федерации;
- проверки соблюдения установленного порядка управления и распоряжения государственным имуществом;
- проверки полноты и своевременности поступления доходов от использования государственного имущества;
- проверки эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации;
- проверки законности предоставления государственных гарантий и поручительств.

2. Экспертные (осуществляемые на стадии подготовки нормативных правовых актов и имеющие, таким образом, характер предварительного контроля):

- экспертиза проектов законов о бюджете субъекта Российской Федерации, о внесении в него изменений и об его исполнении;
- экспертиза проектов законов о бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования субъекта Российской Федерации, о внесении в него изменений и об его исполнении;
- экспертиза проектов нормативных правовых актов законодательных органов, относящихся к актам бюджетного законодательства Российской Федерации (то есть касающихся доходов, расходов бюджетов, организации бюджетного процесса);
- финансово-экономическая экспертиза проектов законов субъекта Российской Федерации и иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации (включая обоснованность финансово-

экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств субъекта Российской Федерации;

– Экспертиза государственных программ субъекта Российской Федерации.

3. Аналитические:

– анализ всей информации, поступающей в контрольно-счетный орган в ходе его контрольной и иной деятельности;

– анализ хода исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования субъекта Российской Федерации, выявление отклонений от законодательно установленных параметров;

– анализ нарушений и недостатков, выявленных в ходе контрольных мероприятий;

– анализ бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации и подготовка предложений, направленных на его совершенствование;

– анализ результатов собственной деятельности.

4. Информационные:

– информирование законодательного органа субъекта Российской Федерации о ходе исполнения бюджетов, в том числе предоставление информации о результатах анализа отчетов об исполнении бюджетов за первый квартал, полугодие и 9 месяцев финансового года;

– информирование законодательного органа субъекта Российской Федерации о результатах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и мерах, принятых по их итогам;

– размещение на своем официальном сайте в сети Интернет и опубликование в средствах массовой информации данных о проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, о выявленных при их проведении нарушениях, о внесенных представлениях и предписаниях, а также о принятых по ним решениях и мерах;

– ежегодное представление отчета о деятельности контрольно-счетного органа законодательному органу.

5. Коммуникационные:

– взаимодействие и заключение соглашений с контрольно-счетными органами других субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также со Счетной палатой Российской Федерации, с территориальными управлениями Центрального банка Российской Федерации, налоговыми органами, органами прокуратуры, иными правоохранительными, надзорными и контрольными органами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

– участие в объединениях контрольно-счетных органов;

– участие в работе как временных, так и постоянно действующих совместных с другими государственными органами координационных, консультационных, совещательных и других рабочих органов;

– проведение совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий со Счетной палатой Российской Федерации, с контрольно-счетными органами муниципальных образований;

– оказание контрольно-счетным органам муниципальных образований организационной, правовой, информационной, методической и иной помощи;

– содействие профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации работников контрольно-счетных органов муниципальных образований;

– осуществление по обращению контрольно-счетных органов муниципальных образований или представительных органов муниципальных образований анализа деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований и выработка рекомендаций по повышению эффективности их работы.

Численность и организационная структура контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации определяются законодательным органом субъекта, и позволяют обеспечить выполнение возложенных на них полномочий органов внешнего финансового контроля. Они состоят из председателя, заместителя председателя, нескольких аудиторов и аппарата контрольно-счетного органа. Обычно председатель, его заместитель и аудиторы замещают государственные должности государственной службы субъектов Российской Федерации, инспекторы и иные работники аппарата контрольно-счетного органа являются государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации.

Как правило, аудиторы возглавляют одно из направлений деятельности, обеспечивая контроль за доходами или определенными расходами регионального бюджета.

Председатель, его заместитель и аудиторы образуют *коллегию* контрольно-счетного органа, которая рассматривает наиболее важные вопросы его деятельности. Она осуществляет свою деятельность в соответствии с положением о коллегии.

В *аппарат* контрольно-счетного органа включаются инспекторы и иные работники. Инспекторы объединены в инспекции или рабочие группы и на постоянной или временной основе закрепляются за аудиторами для проведения контрольных мероприятий [15, с. 91].

Контрольно-счетные органы муниципальных образований создаются представительными органами местного самоуправления для осуществления *внешнего* муниципального финансового контроля. Они пока имеются далеко не во всех муниципальных районах и городских округах на территории Российской Федерации, не говоря уже о поселениях. Не все из них созданы как органы местного самоуправления и обладают правами юридического лица.

Полномочия контрольно-счетных органов муниципальных образований аналогичны тем, что установлены для контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и определены Законом № 6-ФЗ следующим образом:

1) контроль за исполнением местного бюджета;

- 2) экспертиза проектов местного бюджета;
- 3) внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета;
- 4) организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств местного бюджета, а также средств, получаемых местным бюджетом из иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- 5) контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств местного бюджета, а также оценка законности предоставления муниципальных гарантий и поручительств по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств местного бюджета и имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- 7) финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования, а также муниципальных программ;
- 8) анализ бюджетного процесса в муниципальном образовании и подготовка предложений, направленных на его совершенствование;
- 9) подготовка информации о ходе исполнения местного бюджета, о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и представление такой информации в представительный орган муниципального образования и главе муниципального образования;
- 10) участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции;
- 11) иные полномочия в сфере внешнего муниципального финансового контроля, установленные федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования [8].

Представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Численность и организационная структура контрольно-счетных органов муниципальных образований должны обеспечивать возложенные на них полномочия. Однако не во всех муниципальных образованиях создаются необходимые условия для осуществления внешнего контроля за исполнением местного бюджета. Контрольно-счетные органы муниципальных образований, в основном, малочисленны: состоят из председателя и 1–3 инспекторов.

Контрольно-счетные органы столиц субъектов Российской Федерации и других крупных городских округов, как правило, состоят из председателя, его заместителя, аудиторов, инспекторов и иных сотрудников. Инспекторский состав

может быть объединен в несколько инспекций, которые работают под руководством аудиторов.

В некоторых муниципальных органах внешнего финансового контроля созданы коллегии, что должно быть обусловлено положением о контрольно-счетном органе муниципального образования [15, с. 96].

Внутренний бюджетный контроль на федеральном уровне осуществляет Федеральное казначейство, которое находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации. Его возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению министра финансов Российской Федерации. Руководитель Федерального казначейства имеет пять заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности министром финансов Российской Федерации по представлению руководителя Федерального казначейства.

В процессе бюджетного контроля Федеральное казначейство:

- осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;
- осуществляет полномочия по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
- осуществляет внешний контроль качества работы аудиторских организаций в соответствии с Федеральным законом «Об аудиторской деятельности»;
- осуществляет анализ исполнения бюджетных полномочий органов внутреннего бюджетного контроля субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также направляет в Министерство финансов Российской Федерации доклады и предложения о совершенствовании методического обеспечения деятельности указанных этих органов;
- осуществляет анализ проведения главными администраторами средств федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, направляет им рекомендации по организации внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;
- утверждает общие требования к осуществлению органами внутреннего бюджетного контроля субъектов Российской Федерации и муниципальных образований контроля за соблюдением Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- осуществляет в рамках своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях [10].

В структуре центрального аппарата Федерального казначейства 12 управлений по основным направлениям деятельности. Федеральное казначейство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы. В каждом субъекте Российской Федерации имеется управление Федерального казначейства (УФК), в состав которых входят отделения Федерального казначейства (ОФК).

Исполнительные органы государственной власти, являющиеся главными распорядителями средств федерального бюджета, главными администраторами доходов и главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета осуществляют внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит.

В субъектах Российской Федерации внутренний бюджетный контроль осуществляют финансовые органы, главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов и главные администраторы источников финансирования дефицита бюджетов.

Например, в Свердловской области для реализации полномочий по осуществлению внутреннего финансового контроля в структуре Министерства финансов создано Управление финансового контроля. Управление является структурным подразделением Министерства финансов Свердловской области, созданным для осуществления полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере. В его составе:

- начальник Управления и его заместитель;
- отдел методологии и организации контрольно-ревизионной работы;
- отдел контрольно-ревизионной работы;
- отдел административного производства;
- восемь межрайонных отделов контрольно-ревизионной работы в городах

Артемовском, Ирбите, Каменске-Уральском, Краснотурьинске, Кушве, Невьянске, Нижнем Тагиле, Первоуральске.

Управление финансового контроля решает следующие основные задачи:

- осуществление внутреннего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений, в том числе предварительного и последующего контроля;
- осуществление внутреннего государственного финансового контроля в отношении закупок для обеспечения государственных нужд Свердловской области;
- осуществление контроля за использованием Региональным фондом содействия капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах Свердловской области (региональный оператор) средств областного бюджета, полученных в качестве государственной поддержки Капитального ремонта;
- осуществление производства по делам об административных правонарушениях в финансово-бюджетной сфере в порядке, установленном действующим законодательством;
- применение мер ответственности к нарушителям бюджетного законодательства, законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок в случаях и порядке, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации и Кодексом об административных правонарушениях;
- применение к нарушителям бюджетного законодательства бюджетных мер принуждения в случаях и порядке, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации;

- осуществление контроля за своевременностью и полнотой устранения выявленных нарушений в финансово-бюджетной сфере;
- осуществление методологической работы по организации контроля в финансово-бюджетной сфере;
- осуществление координации и организационно-методического обеспечения деятельности отделов Управления [14].

Деятельность Управления финансового контроля осуществляется в соответствии с планом работы, утвержденным министром финансов Свердловской области. План предусматривает проведение проверок целевого и эффективного использования бюджетных средств главными распорядителями и получателями бюджетных средств, при этом особое внимание уделяется контролю за использованием средств, выделяемых на выполнение государственных программ и государственных заданий.

Главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджетов, которыми являются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, либо создают специальные контрольные подразделения, либо возлагают функции финансового контроля на отделы бухгалтерского учета, отчетности и контроля. Кроме того, они организуют на принципах независимости проведение внутреннего финансового аудита.

8.4. Организация финансового контроля в ходе бюджетного процесса

Бюджетный контроль осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса. Федеральное казначейство осуществляет предварительный контроль на стадии исполнения бюджетов, а также последующий контроль после исполнения бюджетных назначений. Контроль за соблюдением финансовой дисциплины, целевым и эффективным использованием бюджетных средств – прерогатива органов внутреннего финансового контроля субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Решающую роль в осуществлении финансового контроля в бюджетном процессе играют законодательные органы государственной власти, представительные органы местного самоуправления и образованные ими органы *внешнего финансового контроля* – Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Деятельность этих органов в ходе бюджетного процесса регулируется федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

Органы внешнего финансового контроля в ходе бюджетного процесса осуществляют весь комплекс процедур предварительного, текущего и последующего контроля, что позволяет им с большой степенью достоверности и объективно-

сти предоставлять необходимую информацию законодательным (представительным) органам и гражданам о качестве управления общественными ресурсами. Кроме того, они уполномочены проводить анализ бюджетного процесса и вырабатывать предложения, направленные на его совершенствование [15, с. 106].

1. На стадии рассмотрения и принятия бюджетов.

Законодательные (представительные) органы осуществляют предварительный контроль в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете на очередной финансовый год.

Органы внешнего финансового контроля проводят экспертизу этих проектов и представляют законодательным (представительным) органам заключения о возможности принятия проектов данных нормативных правовых актов.

Счетная палата Российской Федерации проводит в соответствии со Стандартом СГА 201 «Предварительный аудит формирования федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период», который включает:

- комплекс экспертно-аналитических мероприятий;
- анализ обоснованности показателей проекта федерального бюджета;
- анализ наличия и состояния нормативной и методической базы его формирования;
- подготовку заключения Счетной палаты на проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период;
- участие Счетной палаты в ходе рассмотрения проекта федерального бюджета в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Таким образом, в ходе предварительного аудита предусмотрено не просто проведение экспертизы законопроекта, а выполнение целого комплекса экспертно-аналитических мероприятий, которые начинаются задолго до его внесения в Государственную Думу.

Целью предварительного аудита формирования федерального бюджета является определение достоверности и обоснованности показателей проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

Данная цель предусматривает решение следующих *задач*:

- определение соответствия действующему законодательству проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, а также документов и материалов, представляемых одновременно с ним в Государственную Думу;
- определение обоснованности и достоверности показателей, содержащихся в проекте федерального закона о федеральном бюджете, документах и материалах, представляемых одновременно с ним;
- оценка проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период как инструмента социально-экономической политики государства, его соответствия положениям посланий Президента Российской Федерации и иным программным документам;

– оценка качества прогнозирования доходов федерального бюджета, расходования бюджетных средств, инвестиционной и долговой политики, а также эффективности межбюджетных отношений.

Аналогичные действия совершаются в отношении бюджетов государственных внебюджетных фондов [15, с. 112].

Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации до рассмотрения и принятия проектов бюджетов законодательными органами проводят экспертизу этих проектов в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, регламентирующими бюджетный процесс. В разных субъектах Российской Федерации эти законы с различной степенью подробности устанавливают процедуры осуществления внешнего финансового контроля в ходе бюджетного процесса.

Наиболее полно регламентируется деятельность Счетной палаты Свердловской области в областном законе № 8-ОЗ «О бюджетном процессе в Свердловской области». В нем установлен перечень вопросов, на которые обязательно должна ответить Счетная палата при проведении экспертизы проекта закона об областном бюджете. В ходе экспертизы:

- анализируется полнота и правильность отражения доходов бюджета, обоснованность показателей доходных источников;
- проверяется правильность применения бюджетной классификации;
- сравниваются показатели государственных программ, утвержденные постановлениями Правительства Свердловской области, с суммами средств на их исполнение, предлагаемыми в проекте закона об областном бюджете;
- анализируется полнота отражения в проекте закона об областном бюджете расходных обязательств Свердловской области;
- исследуется содержание приложений к проекту закона об областном бюджете, анализируется соответствие изложенных в них показателей текстовой части законопроекта.

Одновременно с экспертизой проекта областного бюджета проводится и экспертиза проекта бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования [11].

Контрольно-счетные органы муниципальных образований осуществляют предварительный контроль в ходе бюджетного процесса путем проведения экспертизы проекта местного бюджета в соответствии с положениями, регулирующими бюджетный процесс в муниципальных образованиях, принятыми представительными органами на основе положений Бюджетного кодекса. При этом могут применяться методики и методические рекомендации, разработанные самими контрольно-счетными органами муниципальных образований или рекомендованные контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации в порядке оказания методической помощи.

2. На стадии исполнения бюджетов.

Законодательные (представительные) органы рассматривают отдельные вопросы исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами.

Органы внешнего финансового контроля выполняют следующие мероприятия:

- осуществляют оперативный контроль (мониторинг, анализ) исполнения бюджетов, ежеквартально информируя законодательные (представительные) органы об отклонениях от заданных бюджетных показателей;
- в случае необходимости проводят экспертизу проектов нормативных правовых актов о внесении изменений в соответствующие бюджеты;
- проводят анализ бюджетного процесса и вырабатывают предложения, направленные на его совершенствование;
- проводят контрольные мероприятия согласно плану своей деятельности в порядке последующего контроля за исполнением доходов и расходов бюджетов прошедшего и текущего годов.

Счетная палата Российской Федерации осуществляет контроль за ходом исполнения федерального бюджета, руководствуясь требованиями Стандарта СГА 202 «Оперативный анализ исполнения и контроль за организацией исполнения федерального бюджета». В соответствии с данным стандартом целью оперативного анализа и контроля является анализ полноты и своевременности поступлений доходов федерального бюджета, кассового исполнения федерального бюджета, выявление отклонений и нарушений и внесение предложений по их устранению.

Оперативный анализ и контроль осуществляются посредством проведения контрольных, экспертно-аналитических и иных мероприятий, в ходе которых решаются следующие задачи:

- определение полноты и своевременности поступления денежных средств в федеральный бюджет и их расходования в ходе исполнения федерального бюджета;
- определение объема и структуры государственного долга Российской Федерации, размеров профицита (дефицита) федерального бюджета, источников финансирования дефицита федерального бюджета;
- определение полноты поступления в федеральный бюджет средств, полученных от распоряжения федеральным имуществом (в том числе от его приватизации, продажи) и управления объектами федеральной собственности;
- установление соответствия фактических показателей показателям, утвержденным федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год и на плановый период, показателям прогноза поступлений доходов федерального бюджета, сводной бюджетной росписи федерального бюджета, выявление отклонений и их анализ;
- выявление негативных тенденций и нарушений в ходе исполнения федерального бюджета, их анализ и внесение предложений по их устранению.

По итогам каждого квартала Счетная палата Российской Федерации составляет оперативный доклад и аналитическую записку о ходе исполнения федерального бюджета за прошедший квартал и представляет их палатам Федерального Собрания Российской Федерации [15, с. 124].

Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований обладают меньшими организационными и кадровыми

ресурсами для осуществления эффективного оперативного контроля. Поэтому основным способом реализации ими своих полномочий в ходе исполнения бюджетов является *анализ отчетов* об исполнении бюджетов за первый квартал, первое полугодие и девять месяцев и представление об этом информации законодательным (представительным) органам.

Контрольно-счетные органы на основе анализа информации, содержащейся в отчетах, а также полученной в ходе проведения своих контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, подготавливают и направляют в законодательные (представительные) органы документ, содержащий результаты этого анализа. Наименование этих документов в разных контрольно-счетных органах различное: отчет, заключение, информация, аналитическая записка.

3. По окончании бюджетного года.

Законодательные (представительные) органы рассматривают и утверждают отчет об исполнении бюджета, представленный им высшим исполнительным органом (администрацией муниципального образования).

Органы внешнего финансового контроля проводят внешнюю проверку данного отчета, представляют законодательным (представительным) органам заключение о его полноте и достоверности:

– Счетная палата Российской Федерации проводит внешнюю проверку годового отчета об исполнении федерального бюджета и проверку годовых отчетов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов;

– контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации проводят внешнюю проверку годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и проверку годового отчета об исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования;

– контрольно-счетные органы муниципальных образований проводят внешнюю проверку годового отчета об исполнении местного бюджета.

Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета поселения может осуществляться контрольно-счетным органом муниципального района, в состав которого входит поселение, или контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации.

В соответствии со статьей 264.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета включает:

– внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств;

– подготовку заключения на годовой отчет.

Результатом внешней проверки отчета об исполнении бюджета является заключение органа внешнего финансового контроля, в котором сделан вывод о полноте и достоверности годового отчета. Алгоритм проведения такой проверки схематично представлен на рис. 24 [15, с. 131].

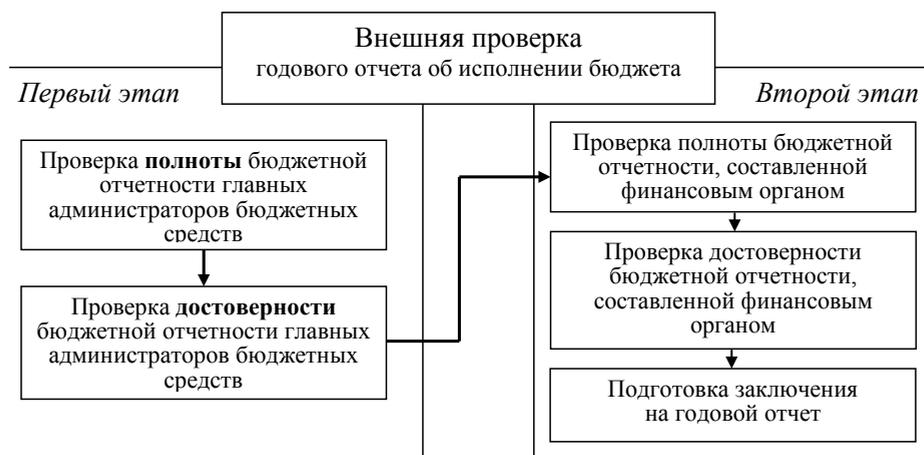


Рис. 24. Схема проведения внешней проверки отчета об исполнении бюджета

Внешняя проверка отчета об исполнении бюджета включает два этапа:

Этап 1. Внешняя проверка бюджетной отчетности *главных администраторов бюджетных средств*, включающая проверку *полноты* и *достоверности* этой отчетности.

Объектами первого этапа проверки являются главные администраторы бюджетных средств, под которыми понимаются главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов бюджетов, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджетов.

Внешней проверке подлежат только документы, составляющие бюджетную отчетность в соответствии со статьей 264.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации:

- отчет об исполнении бюджета;
- баланс исполнения бюджета;
- отчет о финансовых результатах деятельности;
- отчет о движении денежных средств;
- пояснительная записка.

Под *полнотой* бюджетной отчетности понимается соответствие состава и содержания этой отчетности требованиям нормативных правовых актов.

Для оценки полноты бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств проверяется:

- количество представленных отчетов подведомственных получателей (распорядителей) бюджетных средств, администраторов доходов бюджетов, администраторов источников финансирования дефицита бюджетов (оно должно совпадать с количеством субъектов бюджетной отчетности);
- наличие у главных администраторов бюджетных средств полного комплекта всех форм отчетности, установленных «Инструкцией о порядке состав-

ления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации», утвержденной приказом Министерства финансов Российской Федерации;

– содержание представленных форм бюджетной отчетности на предмет отражения в них всех установленных данной Инструкцией показателей.

Под *достоверностью* бюджетной отчетности понимается степень точности данных этой отчетности, которая позволяет делать правильные выводы о результатах финансовой деятельности субъектов бюджетной отчетности. Достоверность документа подтверждается, если его данные совпадают с данными, на основании которых он был составлен, либо данных другого документа, составленного на основе тех же самых данных первичного учета.

По итогам проверки бюджетной отчетности каждого главного администратора бюджетных средств составляется документ, наименование и форма которого утверждаются в соответствии с нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Обычно это акт или заключение.

Этап 2. Проверка полноты и достоверности *отчета об исполнении бюджета, составленного финансовым органом* на основе отчетности главных администраторов бюджетных средств, и подготовка заключения на годовой отчет.

Полнота и достоверность бюджетной отчетности, составляемой финансовым органом, определяется полнотой и достоверностью сводной бюджетной отчетности, представленной в финансовый орган главными администраторами бюджетных средств.

По итогам внешней проверки составляется *заключение* органа внешнего бюджетного контроля, в котором делаются выводы о полноте и достоверности годовой бюджетной отчетности, представленной главными администраторами бюджетных средств и финансовым органом, отмечаются недостатки и их влияние на конечный результат, предлагается утвердить (либо не утвердить) отчет об исполнении местного бюджета.

Счетная палата Российской Федерации при подготовке заключения на годовой отчет об исполнении федерального бюджета осуществляет комплекс контрольных мероприятий в соответствии со Стандартом СГА 203 «Последующий контроль за исполнением федерального бюджета». Данный стандарт определяет, что в целях осуществления последующего контроля за исполнением федерального бюджета, проверки отчета об исполнении федерального бюджета и подготовке заключения Счетной палаты на отчет об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год проводится комплекс контрольных мероприятий.

Целями комплекса контрольных мероприятий являются:

– определение соответствия организации исполнения федерального бюджета требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации;

– определение соответствия фактических показателей исполнения федерального бюджета показателям, утвержденным федеральным законом о федеральном бюджете;

- комплексная оценка причин неисполнения федерального бюджета и недостижения результатов использования средств федерального бюджета, выявление резервов в планировании и исполнении федерального бюджета;
- определение полноты и своевременности исполнения федерального бюджета;
- установление законности исполнения федерального бюджета;
- установление достоверности учета, отчетности и эффективности использования средств федерального бюджета.

Заключение Счетной палаты подготавливается на основе:

- результатов комплекса контрольных мероприятий;
- данных тематических проверок исполнения федерального бюджета за отчетный финансовый год, осуществленных Счетной палатой в отчетном финансовом году и за шесть месяцев текущего года;
- результатов предварительного аудита формирования проекта федерального бюджета и оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального закона о федеральном бюджете на отчетный финансовый год и на плановый период;
- заключений Счетной палаты по главным администраторам средств федерального бюджета;
- заключений Счетной палаты на отчет об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год по направлениям деятельности Счетной палаты;
- эффективности внутреннего аудита, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета.

Заключение рассматривается на Коллегии Счетной палаты, подписывается ее председателем и не позднее 1 сентября года, следующего за отчетным, направляется в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

При подготовке заключения на годовой отчет об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Счетная палата Российской Федерации осуществляет комплекс контрольных мероприятий в соответствии со Стандартом СГА 205 «Последующий контроль исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов».

Согласно статье 264.5 Бюджетного кодекса Российской Федерации одновременно с годовым отчетом об исполнении бюджета в законодательный (представительный) орган вносится проект закона (решения) об исполнении соответствующего бюджета. Данный нормативный правовой акт является актом бюджетного законодательства Российской Федерации, следовательно, подлежит экспертизе, проводимой соответствующим органом внешнего финансового контроля.

В ходе экспертизы анализируется:

- полнота представленных вместе с проектом закона (решения) документов;
- соответствие содержания проекта закона (решения) требованиям законодательства;
- соответствие показателей проекта закона (решения) данным, полученным в результате внешней проверки;

– иные параметры, определяемые соответствующими нормативными правовыми актами.

Таким образом, наряду с *заключением на отчет об исполнении бюджета* органы внешнего финансового контроля в установленном порядке и в установленные сроки представляют в законодательные (представительные) органы *заключения на проекты законов (решений)*:

– Счетная палата Российской Федерации – на проект закона Российской Федерации об исполнении федерального бюджета и проекты законов Российской Федерации об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов;

– контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации – на проект закона об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и проект закона об исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования субъекта Российской Федерации;

– контрольно-счетный орган муниципального образования – на проект решения об исполнении бюджета муниципального образования.

8.5. Проведение органами бюджетного контроля контрольных мероприятий

Контрольное мероприятие можно определить как форму осуществления бюджетного контроля посредством проведения обследований, проверок и ревизий. Проведение контрольных мероприятий органами как внешнего, так и внутреннего бюджетного контроля строится по схожим правилам и включает три этапа:

1) подготовка к проведению контрольного мероприятия (подготовительный этап);

2) проведение контрольного мероприятия (основной этап);

3) оформление результатов контрольного мероприятия (заключительный этап).

Органы внешнего бюджетного контроля самостоятельно разрабатывают и утверждают годовой план контрольных мероприятий, проводят их, руководствуясь регламентами, стандартами и методиками, которые также утверждают сами.

Регламенты органов внешнего бюджетного контроля определяют внутренние вопросы деятельности: полномочия должностных лиц, распределение направлений деятельности между аудиторами, порядок проведения контрольных мероприятий, оформление документации.

Стандарты внешнего бюджетного контроля определяют требования к органу внешнего бюджетного контроля, его должностным лицам, правила осуществления контрольных действий.

Методики и методические рекомендации описывают процедуры, приемы, способы осуществления контрольных действий при проведении контрольных мероприятий на определенную тему.

Счетная палата Российской Федерации осуществляет проведение контрольных мероприятий, руководствуясь Стандартом СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия». Непосредственную организацию и проведение контрольных мероприятий осуществляют начальники инспекций, их заместители, все категории инспекторского состава Счетной палаты.

Подготовительный этап состоит в предварительном изучении предмета и объектов контрольного мероприятия, определении целей и вопросов мероприятия, методов его проведения, а также (при проведении аудита эффективности) критериев оценки эффективности. Результатом данного этапа является подготовка и утверждение *программы и рабочего плана* проведения контрольного мероприятия.

Основной этап контрольного мероприятия осуществляется на основании распоряжения Председателя Счетной палаты в соответствии с утвержденной программой. На данном этапе контрольного мероприятия проводятся:

- 1) проверка соблюдения нормативных правовых актов;
- 2) формирование доказательств, которые представляют собой фактические данные и достоверную информацию, подтверждают наличие выявленных нарушений и недостатков в формировании и использовании государственных средств и деятельности объектов контрольного мероприятия;
- 3) оформление актов по итогам проверки на каждом объекте контрольного мероприятия;
- 4) оформление предписаний Счетной палаты.

Заключительный этап контрольного мероприятия состоит в подготовке *результатов, выводов и предложений*, которые отражаются в *отчете* и других документах, подготавливаемых по результатам контрольного мероприятия. Отчет о результатах контрольного мероприятия представляет собой документ, который содержит основные результаты контрольного мероприятия, выводы и предложения в соответствии с поставленными целями [15, с. 153–160].

Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований проводят контрольные мероприятия в соответствии со своими регламентами, стандартами и методиками. Порядок проведения контрольных мероприятий и оформления документов на всех этапах этого процесса в разных органах внешнего финансового контроля отличается незначительно, и в общем виде выглядит так, как представлено на рис. 25 [15, с. 151].

Органы внутреннего бюджетного контроля реализуют полномочия по осуществлению финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений на основании нормативных актов высших исполнительных органов.

Федеральное казначейство руководствуется «Правилами осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 г. № 1092 (с последующими изменениями).



Рис. 25. Порядок проведения контрольного мероприятия органами внешнего финансового контроля

В соответствии с этим документом деятельность по контролю осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых проверок, плановых и внеплановых ревизий, а также обследований. Плановые контрольные мероприятия осуществляются в соответствии с планом контрольных мероприятий Федерального казначейства, который утверждается руководителем Федерального казначейства по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации, и планами контрольных мероприятий территориальных органов Федерального казначейства, которые утверждаются руководителями территориальных органов по согласованию с руководителем Федерального казначейства.

Данными Правилами установлены:

- требования к планированию деятельности по контролю;
- требования к проведению контрольных мероприятий, в том числе:
- проведение обследования;
- проведение камеральной проверки;
- проведение выездной проверки (ревизии);
- реализация результатов проведения контрольных мероприятий;
- требования к составлению и представлению отчетности о результатах проведения контрольных мероприятий.

Контрольное мероприятие проводится на основании приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) Федерального казначейства (его территориального органа) о его назначении. В нем указываются наименование объекта контроля, проверяемый период при последующем контроле, тема контрольного мероприятия, основание проведения контрольного мероприятия, состав должностных лиц, уполномоченных на проведение контрольного мероприятия, срок проведения контрольного мероприятия, перечень основных вопросов, подлежащих изучению в ходе проведения контрольного мероприятия.

Приказом Федерального казначейства от 29.12.2017 № 385 утвержден Стандарт внутренней организации «Осуществление Федеральным казначейством полномочий по внутреннему финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений».

Стандарт подробно регулирует деятельность структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства и отделов управлений Федерального казначейства в субъектах Российской Федерации, за которыми закреплены функции осуществления государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений. В Порядке регламентированы порядок определения перечня вопросов, подлежащих изучению при осуществлении внутреннего государственного финансового контроля, перечень этих вопросов, порядок проведения проверки и анализа в соответствии с ними.

Органы внутреннего бюджетного контроля субъектов Российской Федерации и муниципальных образований проводят контрольные мероприятия, руководствуясь нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти, исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

Так, в Свердловской области контрольные мероприятия проводятся в соответствии с «Правилами осуществления Министерством финансов Свердловской области полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере», утвержденными постановлением Правительства Свердловской области от 27.12.2013 № 1684-ПП [13]. Контрольные мероприятия проводятся Управлением финансового контроля Министерства финансов Свердловской области в соответствии с утвержденными процедурами.

Процедуры проведения контрольных мероприятий и оформления промежуточных и окончательных документов в органах внутреннего бюджетного контроля, в основном, стандартны и схематично могут быть представлены следующим образом, рис. 26 [15, с. 184].

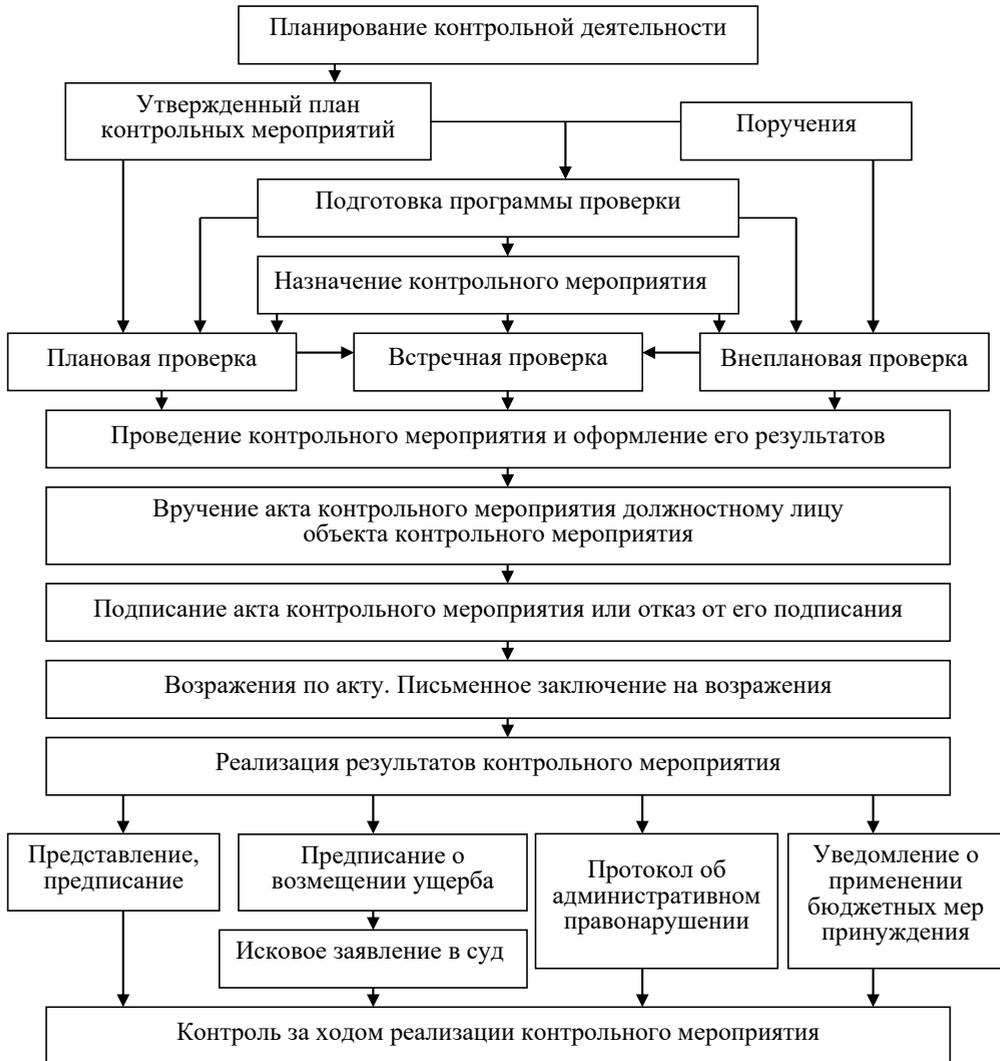


Рис. 26. Порядок проведения контрольного мероприятия органами внутреннего финансового контроля

В процессе проведения контрольных мероприятий и оформления документов необходимо обеспечить высокое качество всех процедур и их безусловное соответствие бюджетному законодательству российской Федерации.

8.6. Оформление результатов контрольных мероприятий, ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации

Результатом контрольного мероприятия является выявление нарушений и недостатков, оформление итогов контрольного мероприятия, принятие мер к нарушителям.

Под нарушениями понимается действие (бездействие), не соответствующее законам или иным нормативным правовым актам Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, за совершение которого наступает установленная законом ответственность.

К недостаткам относятся действия (бездействие), являющиеся не нарушениями, а случаями неэффективной деятельности.

Результаты контрольных мероприятий, проводимых органами бюджетного контроля, оформляются ниже следующими законодательно установленными документами.

1. *Акт* – документ, отражающий положение дел на объекте контроля, содержащий описание нарушений и недостатков. Акты составляются по результатам проверки каждого объекта контрольного мероприятия, а также по каждому объекту встречных проверок. Акты составляются и подписываются членами рабочей группы, осуществлявшими проверку на данном объекте.

Акты составляются также:

– по фактам непредставления или несвоевременного представления должностными лицами проверяемых органов и организаций документов и материалов, запрошенных при проведении контрольных мероприятий;

– в случае опечатывания касс, кассовых и служебных помещений, складов и архивов, изъятия документов и материалов.

Порядок подписания актов, сроки и способы их доведения до руководства объектов контрольных мероприятий регулируются нормативными правовыми актами, в соответствии с которыми осуществляется деятельность органов бюджетного контроля.

Руководители объектов контроля имеют право представить возражения (пояснения, замечания), которые анализируются уполномоченными должностными лицами органов бюджетного контроля. Формы реагирования на эти возражения, пояснения или замечания устанавливаются внутренними документами субъектов контроля.

2. *Отчет* о проведенном контрольном мероприятии – документ, составляемый только органами внешнего финансового контроля. В нем кратко отражаются результаты контрольного мероприятия, содержатся выводы и предложения. Отчет составляется на основании составленных в ходе контрольного мероприятия актов. В Счетной палате Российской Федерации и большинстве контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации отчеты подписываются аудиторами.

В контрольно-счетных органах муниципальных образований обычно это делают их председатели. Отчеты могут рассматриваться и утверждаться на коллегиях контрольно-счетных органов, если это предусмотрено их регламентами.

3. *Представление* вносится руководителям проверяемых объектов для его обязательного рассмотрения в установленные в нем сроки или, если срок не указан, в течение 30 дней со дня его получения. В представлении содержится информация о нарушениях бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, а также требования о принятии мер по их устранению.

4. *Предписание* – это документ органа бюджетного контроля, содержащий обязательные для исполнения в указанный в предписании срок требования об устранении выявленных нарушений. Предписания направляются руководителям объектов контрольных мероприятий в случаях:

- выявления нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, а также требующих возмещения причиненного вреда;
- воспрепятствования осуществлению должностными лицами контролируемых органов своих полномочий при проведении контрольных мероприятий.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение предписания влечет за собой привлечение соответствующих руководителей к административной ответственности, а также является основанием для обращения в суд с исковым заявлением о возмещении причиненного ущерба.

5. *Уведомление* о применении бюджетных мер принуждения – документ органа бюджетного контроля, содержащий основания для применения к объекту контроля бюджетных мер принуждения. Такое уведомление направляется в финансовый орган, который его рассматривает и принимает решение о применении бюджетных мер принуждения, которое исполняется органами, осуществляющими кассовое обслуживание исполнения бюджетов.

Виды бюджетных нарушений, бюджетные меры принуждения и полномочия финансовых органов и Федерального казначейства по применению бюджетных мер принуждения перечислены в статьях 306.3–306.8 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

6. *Протокол* об административных правонарушениях составляют уполномоченные на это должностные лица органов бюджетного контроля в случае выявления нарушений, за которые предусмотрена ответственность в статьях 15.14–15.15.16 кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

7. *Обращение в правоохранительные органы* с информацией о выявленных нарушениях, влекущих за собой уголовную ответственность. В частности, Уголовным кодексом Российской Федерации предусмотрены наказания за нецелевое использование бюджетных средств, совершенное в крупном (свыше 1,5 млн. руб.) или особо крупном (свыше 7,5 млн. руб.) размере.

8. *Иные документы* (информации, сообщения, письма и др.), в которых реализуются полномочия органов бюджетного контроля по предоставлению информации о результатах их контрольной деятельности:

– органы внешнего финансового контроля информируют о результатах проведенных контрольных мероприятий соответствующие законодательные органы государственной власти, представительные органы местного самоуправления;

– органы внутреннего финансового контроля информируют о результатах проведенных контрольных мероприятий соответствующие высшие исполнительные органы государственной власти, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в установленном этими органами порядке [15, с. 221–223].

Результатом деятельности органов бюджетного контроля является не только обеспечение соблюдения законодательства и привлечение к ответственности виновных лиц. Главной задачей бюджетного контроля является обеспечение минимизации возможностей для совершения нарушений, способствование более эффективному использованию государственных и муниципальных финансов, что позволит обеспечить повышение эффективности управления общественными ресурсами, эффективное функционирование всей финансовой системы государства.

Вопросы для самопроверки

1. В каком федеральном законе заложены основы осуществления внешнего и внутреннего финансового контроля в бюджетной системе Российской Федерации?

- а) Конституции Российской Федерации;
- б) Законе № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»;
- в) Бюджетном кодексе Российской Федерации;
- г) Законе № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

2. Какими нормативными правовыми актами регулируется деятельность контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации?

- а) законами субъектов Российской Федерации и постановлениями высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации;
- б) федеральными законами;
- в) постановлениями Правительства Российской Федерации;
- г) федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

3. Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляют...

- а) Федеральное казначейство;
- б) Счетная палата Российской Федерации;
- в) Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации;
- г) Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

4. Внутренний государственный финансовый контроль осуществляют...

- а) Федеральное казначейство;
- б) Счетная палата Российской Федерации;
- в) Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации;
- г) Федеральное казначейство, исполнительные органы государственной власти и финансовые органы субъектов Российской Федерации.

5. В Бюджетном кодексе Российской Федерации определены следующие методы государственного финансового контроля...

- а) проверка, ревизия, обследование, экспертиза, санкционирование операций;
- б) проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций;
- в) проверка, ревизия, обследование, экспертиза, мониторинг, анализ;
- г) проверка, ревизия, обследование, экспертиза.

6. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации законодательные органы...

- а) проводят проверки, обследования и экспертизы;
- б) рассматривают и утверждают бюджеты;
- в) исполняют бюджеты;
- г) осуществляют мониторинг исполнения бюджетов.

7. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации исполнительные органы государственной власти...

- а) проводят проверки, обследования и экспертизы;
- б) рассматривают и утверждают бюджеты;
- в) исполняют бюджеты;
- г) обеспечивают составление проектов бюджетов.

8. Кто создает органы внешнего государственного финансового контроля?

- а) законодательные органы;
- б) исполнительные органы;
- в) судебные органы;
- г) Президент Российской Федерации.

9. Кто создает органы внутреннего государственного финансового контроля?

- а) Президент Российской Федерации;
- б) законодательные органы;
- в) исполнительные органы;
- г) представительные органы местного самоуправления.

10. Кем создается контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации?

- а) высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации;
- б) законодательным органом субъекта Российской Федерации;
- в) Счетной палатой Российской Федерации;
- г) губернатором субъекта Российской Федерации.

11. Счетная палата Российской Федерации состоит из...

- а) председателя, его заместителя, аудиторов и инспекторов;
- б) председателя, его заместителя, 10 аудиторов и иных сотрудников;
- в) председателя, его заместителя, 12 аудиторов и аппарата Счетной палаты;
- г) председателя, его заместителя, аудиторов, инспекторов и аппарата Счетной палаты.

12. Кто входит в состав Коллегии Счетной палаты Российской Федерации?

- а) председатель, его заместитель, аудиторы и инспекторы;
- б) председатель, его заместитель, аудиторы и руководитель аппарата Счетной палаты;
- в) председатель, его заместитель, аудиторы и начальники управлений;
- г) председатель, его заместитель и аудиторы.

13. Аудитор Счетной палаты Российской Федерации...
- а) оказывает аудиторские услуги организациям;
 - б) является наемным работником;
 - в) замещает государственную должность;
 - г) является государственным служащим.
14. Внешний бюджетный контроль осуществляется в форме...
- а) мероприятий предварительного контроля;
 - б) мероприятий последующего контроля;
 - в) контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;
 - г) проверок и ревизий.
15. Какой орган утверждает план работы контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации?
- а) законодательный орган субъекта Российской Федерации;
 - б) Губернатор субъекта Российской Федерации;
 - в) Правительство субъекта Российской Федерации;
 - г) сам контрольно-счетный орган.
16. К полномочиям контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации относится...
- а) экспертиза проекта закона о бюджете субъекта Российской Федерации;
 - б) исполнение бюджета субъекта Российской Федерации;
 - в) принятие отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации;
 - г) санкционирование операций.
17. Кто утверждает стандарты финансового контроля контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации?
- а) Счетная палата Российской Федерации;
 - б) законодательный орган субъекта Российской Федерации;
 - в) сам контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации;
 - г) губернатор субъекта Российской Федерации.
18. Какой контрольный орган уполномочен проводить экспертизу проекта бюджета муниципального образования?
- а) контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации;
 - б) Федеральное казначейство;
 - в) контрольно-счетный орган муниципального образования;
 - г) финансовое управление муниципального образования.
19. Контрольно-счетный орган муниципального образования является органом...
- а) внешнего финансового контроля;
 - б) внутреннего финансового контроля;
 - в) органом финансового контроля главы муниципального образования;
 - г) местного самоуправления.
20. Кто назначает председателя контрольно-счетного органа муниципального образования?
- а) глава муниципального образования;
 - б) представительный орган муниципального образования;
 - в) председатель контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации;
 - г) администрация муниципального образования.

21. Федеральное казначейство осуществляет контроль...
- а) внешний;
 - б) внутренний;
 - в) парламентский;
 - г) президентский.
22. Функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере в Российской Федерации осуществляет...
- а) Федеральное казначейство;
 - б) Счетная палата Российской Федерации;
 - в) Министерство финансов Российской Федерации;
 - г) Федеральная налоговая служба.
23. Территориальными органами Федерального казначейства в субъектах Российской Федерации являются...
- а) отделения Федерального казначейства;
 - б) отделы Федерального казначейства;
 - в) управления Федерального казначейства;
 - г) инспекции Федерального казначейства.
24. Федеральное Казначейство находится в ведении...
- а) Президента Российской Федерации;
 - б) Правительства Российской Федерации;
 - в) Министерства финансов Российской Федерации;
 - г) Парламента Российской Федерации.
25. Кто назначает на должность руководителя Федерального казначейства?
- а) Президент Российской Федерации;
 - б) Федеральное Собрание Российской Федерации;
 - в) Правительство Российской Федерации;
 - г) министр финансов Российской Федерации.
26. В Свердловской области Управление финансового контроля входит в структуру...
- а) Администрации Губернатора Свердловской области;
 - б) Законодательного Собрания Свердловской области;
 - в) Правительства Свердловской области;
 - г) Министерства финансов Свердловской области.
27. Внешняя проверка годового отчета об исполнении Федерального бюджета осуществляется...
- а) Счетной палатой Российской Федерации;
 - б) Федеральным казначейством;
 - в) Министерством финансов Российской Федерации;
 - г) аудиторской организацией.
28. Результаты проверок и ревизий органов бюджетного контроля оформляются...
- а) актом;
 - б) заключением;
 - в) отчетом;
 - г) аналитической запиской.

29. По результатам контрольных мероприятий органы бюджетного контроля НЕ могут составить...

- а) представление или предписание;
- б) протокол об административном правонарушении;
- в) уведомление о применении бюджетных мер принуждения;
- г) постановление о наложении штрафа.

30. Бюджетные меры принуждения за совершение бюджетного нарушения применяются...

- а) Счетной палатой Российской Федерации;
- б) контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации;
- в) Федеральным Казначейством или финансовым органом;
- г) Министерством финансов Российской Федерации.

Список библиографических ссылок к главе 8

1. Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 06.07.2019 г.). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
3. Жилищный кодекс Российской Федерации. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
5. Уголовный кодекс Российской Федерации. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
6. О парламентском контроле: Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
7. О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
8. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
10. О Федеральном казначействе: Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 г. № 703. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
11. О бюджетном процессе в Свердловской области: Закон Свердловской области от 25.11.1994 г. № 8-ОЗ. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
12. Об утверждении Положения о Министерстве финансов Свердловской области: Постановление Правительства Свердловской области от 18.10.2010 № 1524-ПП. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
13. Об утверждении Правил осуществления министерством финансов свердловской области полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере: Постановление Правительства Свердловской области от 27.12.2013 № 1684-ПП. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
14. Об утверждении Положения об Управлении финансового контроля Министерства финансов Свердловской области: приказ Министерства финансов Свердловской области от 02.08.2017 № 287. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

15. Измоденов А. К. Бюджетный контроль : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Екатеринбург : Министерство образования и науки Рос. Федерации; Урал. гос. экон. ун-т; Изд-во УрГЭУ, 2014. 292 с.

16. Измоденов А. К., Курдюмов А. В. Основы государственного контроля, надзора и аудита : учеб. пособие. Екатеринбург : Министерство науки и высш. образования Рос. Федерации; Урал. гос. экон. ун-т; Изд-во УрГЭУ, 2018. 109 с.

17. Измоденов А. К., Колоткина О. А. Правовое обеспечение государственного финансового контроля и аудита в бюджетной сфере : учеб. пособие. Екатеринбург : Министерство науки и высш. образования Рос. Федерации; Урал. гос. экон. ун-т; Изд-во УрГЭУ, 2018. 115 с.

18. Карпов Э. С. Бюджетный контроль в Российской Федерации : монография. М. : ИНФРА-М, 2016. 138 с.

Глава 9

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА

9.1. Теоретические положения бюджетной политики

Важнейшей составной частью финансовой политики государства является бюджетная политика (рис. 27). Именно бюджетная политика формирует основу для развития экономики, тем самым определяя ее направление и обеспечивая экономическую и социальную стабильность в стране. Несмотря на важность этого понятия, ни один нормативный документ Российской Федерации не дает точной его формулировки. В то же время ежегодное послание Президента Федеральному Собранию и направления бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период, разрабатываемые Правительством Российской Федерации, являются «отправной точкой» бюджетного процесса, хотя и в этом случае наше законодательство не всегда выполняется.

Чтобы определить роль бюджетной политики в развитии общества и экономики, для начала необходимо раскрыть сущность бюджетной политики, то есть сформулировать определение данного понятия. В литературе нередко этот термин называют «категорией» (как, например, Т. М. Ковалева [14], Н. Л. Шарандина [27]), что не совсем обоснованно. Категория, согласно словарю С. И. Ожегова, – это общее понятие, отражающее наиболее существенные связи и отношения реальной действительности и познания [17]. Более современная точка зрения еще более усиливает основополагающий характер: например, у А. А. Ивина и А. Л. Никифорова категория – это «предельно общее фундаментальное понятие, отражающее наиболее существенные, закономерные связи и отношения реальной действительности и познания» [24]. А рассматриваемое нами явление является производным понятием, объединяющим две категории – «политика» и «бюджет». Т. М. Ковалева отмечает, что «политика, выраженная в праве, безусловно, является категорией публичного права» [15, с. 16].

Таким образом, чтобы сформулировать определение бюджетной политики, необходимо уяснить сущность «политики» и «бюджета».

Возникновение политики как общественного явления имеет глубокие исторические корни и связано со становлением и развитием человеческого общества, формированием государственной власти. Политика зародилась, когда появился особый вид власти, имеющий право примирения одной группы людей с другой группой посредством государства. Такая власть давала соответствующие преимущества тем, кто ею обладал. Люди стали бороться за нее, за определенную ее организацию, осуществление. Это обусловило возникновение системы политических отношений, политики [14].

Политика – *деятельность* органов государственной власти и государственного управления, отражающая общественный строй и экономическую структуру страны, а также деятельность партий и других организаций, общественных



Рис. 27. Место бюджетной политики в системе государственной политики

группировок, определяемая их интересами и целями [17]. В некоторых случаях – *сфера деятельности*, связанная с отношениями между социальными группами, сутью которой является определение форм, задач, содержания деятельности государства [11]. При этом в Большом энциклопедическом словаре выделяются внутренняя и внешняя политика, а у С. И. Ожегова предлагается классификация по сферам деятельности, в том числе называется финансовая политика.

Форма политики, ее организационная структура реально воплощены в политических партиях, общественных движениях, а также в законах, политических и правовых нормах. Содержание политики выражается в ее целях, направлениях государственного развития, решении стоящих проблем, в мотивах и механизме принятия политических решений [15, с. 17].

В экономической литературе существуют различные определения финансовой политики. Например, распространенной и достаточно емкой является следующая формулировка: «Финансовая политика – это особая сфера деятельности государства, направленная на мобилизацию финансовых ресурсов, их рациональное распределение и использование для осуществления государством его функций» [25]. М. В. Романовский определяет ее через составляющие: «Финансовая политика включает в себя: бюджетную, налоговую, денежную, кредитную, ценовую и таможенную политику. В свою очередь, финансовая политика госу-

дарства является лишь средством осуществления его экономической и социальной политики, т. е. выполняет вспомогательную роль... Финансовая политика России носит спонтанный характер и направлена на максимальную концентрацию денежных ресурсов в руках государства при постоянном сужении базы формирования доходной части бюджета» [26, с. 110].

Одной из главных составных частей финансовой политики является бюджетная политика. Именно бюджетная политика, в которой отражаются интересы государства, функции государства, требующие для решения поставленных задач бюджетных средств, занимает ведущее место в экономической политике страны, ее концепция формирует и налоговую, и инвестиционную политику [15, с. 18].

Бюджет представляет собой атрибут государства, важнейший источник публичных финансов, находящихся в распоряжении государства. Именно этим обусловлена взаимосвязанность и неразрывность государства и бюджета [27].

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления [2, ст. 6].

М. В. Карасева констатирует формирование в конце XX в. бюджетно-правовой политики как явления, подчеркивая, что бюджетное законодательство в это время «стало развиваться не только на основе финансовой политики, но и на основе правовой политики в бюджетной сфере как специальной отраслевой политики» [13, с. 57]. Тем не менее, до сих пор Бюджетный кодекс Российской Федерации не дает формулировки понятия «бюджетная политика».

Центральную роль в формировании бюджетной политики в Российской Федерации занимает Президент страны. Во-первых, в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент «определяет основные направления внутренней и внешней политики» [1, ст. 80], «обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства» [1, ст. 84]. Во-вторых, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Президент «издает указы, регулирующие бюджетные правоотношения [2, ст. 3], возникающие в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности» [2, ст. 1] (то есть, возникающие в ходе реализации бюджетного процесса). В-третьих, опять же согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, является участником бюджетного процесса [2, ст. 152] и ежегодно направляет Федеральному Собранию Российской Федерации Бюджетное послание (с 2014 г. – «послание, определяющее бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации») [2, ст. 172].

Если первое послание Президента Федеральному Собранию (в соответствии со ст. 84 Конституции Российской Федерации) было озвучено 24 февраля

1994 г. (практически сразу после вступления в силу Конституции Российской Федерации), то Бюджетное послание появилось в 1997 («О бюджетной политике в 1998 г.»). Ежегодным оно стало только с 1999 г., начиная с определения направлений бюджетной политики на 2000 г. В конце 2014 г. ст. 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации, закреплявшая порядок составления и озвучивания бюджетного послания Президента, утратила силу. В актуальной редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации, ст. 172, фигурирует только название документа «Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, определяющее бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации» в качестве основы для составления проектов бюджетов. Порядок работы с этим документом, сроки его принятия и т. п. не определены. С 2014 г. Президент Российской Федерации бюджетное послание не озвучивал, составляется только документ Правительства «Основные направления бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период».

Какой-либо стандартной формы, структуры бюджетного послания не утверждено. Тем не менее, ежегодно оно содержит такие положения, как: цель и задачи бюджетной политики, проблемы и перспективы социально-экономического развития страны. До 2007 г. бюджетное послание утверждалось на очередной финансовый год, с 2008 г. – на очередной финансовый год и плановый период.

Бюджетное послание представляет собой ненормативный документ рекомендательного характера, но обязательный для исполнения. Намеченные в нем и озвученные Президентом Российской Федерации направления, цели, задачи, формы, методы и т. д. бюджетной политики затем воплощаются в ежегодном законе о бюджете [15, с. 23].

Выявим положения бюджетных посланий, позволяющие определить суть бюджетной политики.

В Бюджетном послании 1999 г. отмечается: «Бюджетная политика является ключевым звеном экономической политики государства. От качества федерального бюджета, заложенных в него параметров зависят и уровень социальной защиты граждан, и инвестиционные возможности государства, и степень влияния России на международной арене, и даже предпринимательская активность граждан».

В 2000 г. Президент подчеркнул: «Бюджетная политика является ядром экономической политики государства и отражает все его финансовые взаимоотношения с общественными институтами и гражданами. При планировании бюджетной политики государство должно исходить из необходимости обеспечения финансовой и социальной стабильности. Предсказуемость бюджетной политики – ключевой фактор общей макроэкономической устойчивости. Федеральный бюджет должен стать надежным финансовым фундаментом сильного демократического государства».

В 2001 г. Президент Российской Федерации определяет, пожалуй, цель бюджетной политики: «Бюджетная политика должна способствовать поддержанию устойчивых темпов экономического роста, снижению социального неравенства, достижению высокой эффективности государственных расходов. Отношения, возникающие между сектором государственных финансов и другими секторами

экономики, должны стать примером ответственности за принятые обязательства, открытости, публичности и четкого соблюдения федерального законодательства». Эти положения и поныне актуальны.

В 2002 г. опять упоминаются те же идеи, хотя и в несколько иной формулировке: «Бюджетная политика должна способствовать росту деловой активности, проведению структурных преобразований, обеспечению социальной стабильности».

В 2003 г. на первое место выходит социальная составляющая: «Главными задачами бюджетной политики остаются повышение благосостояния населения и обеспечение устойчивого роста экономики страны на основе стабильного функционирования и развития бюджетной системы. В связи с этим бюджетная политика должна способствовать повышению качества и доступности бюджетных услуг, формированию благоприятного предпринимательского климата, повышению конкурентоспособности отечественной экономики, сокращению масштабов бедности, обеспечению социальной стабильности на основе одновременного роста доходов работников как государственного, так и частного сектора экономики».

В 2004 г. акцент возвращается к экономке: «Важнейшей задачей бюджетной политики остается обеспечение общей макроэкономической сбалансированности». То же в 2005 г.: «Обеспечение макроэкономической устойчивости остается важнейшей задачей бюджетной политики».

В Бюджетном послании 2006 г. указывается: «Бюджетная политика должна формироваться исходя из необходимости улучшения качества жизни населения, создания условий для обеспечения позитивных структурных изменений в экономике и социальной сфере, решения проблем макроэкономической сбалансированности, повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами». То же направление сохраняется в 2007 г.: «Надо помнить о том, что задача бюджетной политики – это последовательное повышение качества жизни граждан».

В 2008 г. Президент подчеркнул зависимость российской экономики от состояния мировых рынков и тенденций их изменения: «... бюджетная политика должна формироваться с должной степенью осмотрительности, учитывать все возможные сценарии развития мировой экономики, включая негативные, и в то же время быть активной, в максимальной степени использовать все имеющиеся возможности».

В связи с этой зависимостью в 2009 г. идея получила детализацию в необходимости «должна создавать источники «повышения конкурентоспособности российской экономики, ее модернизации и технологического обновления», источники для которых должна создавать бюджетная политика».

В 2010 г. бюджетная политика обозначена как «составная часть экономической политики, которая должна быть нацелена на проведение всесторонней модернизации экономики, создание условий для повышения ее эффективности и конкурентоспособности, долгосрочного устойчивого развития, на улучшение инвестиционного климата, достижение конкретных результатов».

В 2011 г. цель осталась та же, причем Президент признает, что «многие элементы государственной политики, в том числе в бюджетной и налоговой сферах, пока не в полной мере настроены на стимулирование инновационного развития страны».

В 2012 г. бюджетная политика трактуется уже не просто как «звено экономической политики государства», как это было в 1999 г., а как «эффективный инструмент реализации государственной социально-экономической политики». Опять подчеркивается социальная роль бюджетной политики: «Социально-экономическая и бюджетная политика государства осуществляется в интересах общества», но в 2013 г. признается, что «задачи социально-экономической политики и итоги их реализации по-прежнему рассматриваются отдельно от вопросов бюджетной политики».

В целом, на основе анализа бюджетных посланий можно определить назначение бюджетной политики для экономики и всех сфер жизни общества следующими пунктами:

- обеспечение устойчивого экономического развития страны через повышение конкурентоспособности российской экономики, ее модернизацию и технологическое обновление, снижение инфляции, решение проблем макроэкономической сбалансированности, улучшение инвестиционного климата;
- улучшение качества жизни населения через снижение социального неравенства, создание условий для обеспечения позитивных структурных изменений в социальной сфере;
- адаптация бюджетной системы к постоянно изменяющимся условиям с помощью повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами.

Таким образом, в президентских бюджетных посланиях подчеркивается важнейшее значение бюджетной политики для развития экономики и жизни общества, однако определение данного понятия отсутствует.

Достаточно подробный анализ формулировок понятия «бюджетная политика» в правовой и экономической литературе проведен Н. Л. Шарандиной, которая выделяет три аспекта бюджетной политики [27]:

- совокупность принимаемых решений органов законодательной и исполнительной власти и принимаемых ими мер в сфере бюджетных отношений;
- деятельность участников бюджетного процесса;
- сфера деятельности государства.

Т. М. Ковалева в своем исследовании делает вывод: «Обобщая отношение экономистов к теоретическому осмыслению бюджетной политики, нельзя не отметить упрощенность подходов к пониманию этой сложной категории. Многие финансисты используют термин «бюджетная политика» применительно к самым различным явлениям в сфере государственных финансов, оставляя за читателем право самому домыслить значение данного термина или считая, что этот вопрос настолько понятен, что не требует комментариев» [16, с. 87].

Таким образом, можно дать следующее определение бюджетной политики и определить ее цель и задачи.

Бюджетная политика – это совокупность действий органов государственной власти и местного самоуправления в области управления бюджетным процессом с целью обеспечения поступления и эффективного использования доходов бюджета.

Задачи бюджетной политики:

- увеличение собираемости налогов и совершенствование политики в области доходов;
- оптимизация государственных расходов;
- рост уровня потребления населения;
- сбалансированность бюджета;
- совершенствование межбюджетных отношений.

Помимо характеристики текущей ситуации в стране и определения перспектив развития бюджетные послания определяют и базовые принципы бюджетной политики. В документах за 1999–2013 гг. встречаются следующие:

- реальность;
- открытость;
- обеспечение стабильности закрепленных за уровнями публичной власти доходных источников и расходных полномочий;
- безусловное исполнение действующих расходных обязательств;
- обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы.

Помимо перечисленных принципов, к таковым можно отнести следующие характеристики бюджетной политики, упоминаемые в бюджетных посланиях:

- предсказуемость;
- взвешенность;
- ориентация на перспективу;
- ответственность;
- продуманность.

Среди авторских точек зрения можно, например, отметить мнение Т. М. Ковалевой и С. В. Барулина: «... бюджетная политика будет действенным средством управления бюджетными и межбюджетными отношениями, если она будет базироваться на таких основных принципах [16, с. 93]: объективность, преемственность, обязательность и гласность.

В качестве основополагающих принципов, определяющих эффективность бюджетной политики, с учетом принципов бюджетной системы Российской Федерации, можно назвать следующие:

- реалистичность как отражение в бюджетной политике объективных процессов, происходящих в экономике и обществе, и формирование перспектив с учетом имеющихся возможностей;
- открытость (или гласность, прозрачность) как обеспечение доступа к информации, изложенной в документах по бюджетной политике, так и учет мнения граждан и экономических субъектов при формировании бюджетной политики;
- последовательность как необходимость учета достигнутых результатов предыдущего периода;
- ответственность как безусловное исполнение действующих расходных обязательств на основе обеспечения стабильности закрепленных за уровнями публичной власти доходных источников;
- преемственность как отражение федеральной бюджетной политики и в региональной, и в местной.

9.2. Реализация принципа открытости бюджетной политики в России

Изначально *принцип открытости* бюджетной политики реализовался только в части обеспечения доступа к информации о бюджетной политике: не составляло труда найти бюджетное послание Президента и ознакомиться с ним и документами Правительства Российской Федерации об основных направлениях бюджетной политики. При этом Бюджетное послание было всегда небольшим по объему и простым для восприятия; документ Правительства прежде всего подходит для работы специалистов, так как содержит большой объем аналитических данных.

С целью увеличения прозрачности бюджетного процесса и открытости бюджетной политики в целом в 2001 г. запущена Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» [5]. Одним из целевых показателей создания и развития этой системы стало достижение значения интегрального показателя прозрачности информации о государственных финансах, составляющего не менее 70 баллов по оценке Международного бюджетного партнерства (International Budget Partnership). В этой оценке Россия участвует с 2006 г. Работа системы «Электронный бюджет» мгновенно отразилась на месте России в международной оценке Международного бюджетного партнерства (рис. 28) – за шесть лет Россия переместилась с 28 на 10 место, причем с каждым годом все большее количество стран принимают участие в этой оценке.

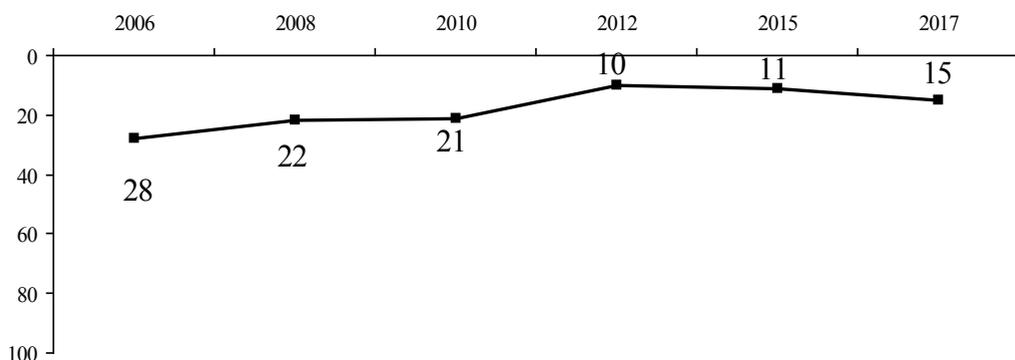


Рис. 28. Место России в рейтинге Международного бюджетного партнерства по оценке открытости бюджета (www.internationalbudget.org)

По итогам 2012 г. Россия вошла в десятку лучших стран мира по показателю индекса открытости бюджета (Open Budget Index), набрав 74 балла из 100 и поднявшись на 11 позиций относительно 2010 г. По планам Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации в рейтинге открытости бюджета за 2018 г. Россия должна попасть в первую пятерку стран³⁸: «достижению заданной цели в значительной степени будет способствовать регулярная публикация «бюджета для граждан» для обеспечения полного и доступного информирования граждан Российской Федерации о бюджетах бюджетной системы Российской Федерации и отчетах об их исполнении, повышения открытости и прозрачности информации об управлении государственными финансами» [20]. Но эти планы вряд ли оправдаются – как видно из рис. 27, в отчетах Международного бюджетного партнерства 2015 и 2017 гг. Россия сдала свои позиции, опустившись в 2017 г. на 15 место из 115 стран, участвовавших в оценке.

В обзорах открытости бюджета Международного бюджетного партнерства оцениваются три компонента системы подотчетности бюджета: доступность бюджетной информации, возможности для общественности участвовать в бюджетном процессе, роль и эффективность официальных надзорных учреждений [29]. Индекс открытости бюджета присваивает каждой стране оценку от 0 до 100 баллов на основе среднего численного значения каждого из ответов на 109 вопросов в вопроснике, которые оценивают доступность бюджетной информации для общественности. Учитывается также своевременность предоставления для общественности восьми бюджетных документов на правительственном веб-сайте (табл. 51).

Таблица 51

**Выпуск информации для общественности
в ходе реализации бюджетного процесса [29]**

| № п/п | Бюджетный документ | Сроки предоставления |
|-------|--|---|
| 1 | Предварительное бюджетное заявление | Должен быть выпущен за месяц до передачи Бюджетного предложения исполнительной власти на рассмотрение в парламент. |
| 2 | Бюджетное предложение исполнительной власти и подтверждающие документы | Должны быть выпущены в период рассмотрения парламентом до того, как оно будет утверждено. Ни в коем случае предложение не будет считаться «общедоступным», если оно будет выпущено после его утверждения парламентом. |
| 3 | Принятый бюджет | Должен быть выпущен не позднее трех месяцев после утверждения бюджета парламентом. |

³⁸ По состоянию на 1 июля 2019 г. результаты обследования за 2018 г. на сайте Международного бюджетного партнерства (www.internationalbudget.org) не размещены.

Окончание табл. 51

| № п/п | Бюджетный документ | Сроки предоставления |
|-------|--------------------|---|
| 4 | Гражданский бюджет | Должен быть опубликован в течение того же срока, что и основной документ. Например, гражданский бюджет для Бюджетного предложения исполнительной власти должен быть выпущен в период рассмотрения Бюджетного предложения исполнительной власти парламентом до того, как оно будет утверждено. |
| 5 | Текущие отчеты | Должны быть выпущены не позднее трех месяцев после окончания отчетного периода. |
| 6 | Полугодовой обзор | Должен быть выпущен не позднее трех месяцев после окончания отчетного периода. |
| 7 | Годовой отчет | Должен быть выпущен не позднее 12 месяцев после окончания финансового года (отчетный период). |
| 8 | Аудиторский отчет | Должен быть выпущен не позднее 18 (12 по требованиям методики 2017 г.) месяцев после окончания финансового года (отчетный период). |

Первым оцениваемым документом является предварительное бюджетное заявление, эквивалентом которого является послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, определяющее бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации [2, ст. 172] (до 22.10.2014 г. – Бюджетное послание Президента). В редакциях Бюджетного кодекса Российской Федерации до 2014 г. был даже установлен срок доведения этого документа – не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году (правда, ни разу за все время существования документа этот срок не был соблюден). Изменения Бюджетного кодекса конца 2014 г. затронули и Бюджетное послание: название документа было изменено, срок его предоставления теперь никак не регламентируется. В результате, начиная с 2014 г. послание Президента, определяющее бюджетную политику, не было доведено ни разу (или же не было доведено до общественности). Именно по этому документу в рейтинге Международного бюджетного партнерства за 2017 г. у России более низкий показатель, чем обычно – «опубликовано позднее или не опубликовано в Интернете или выпущено только для внутреннего пользования». Наличие бюджетных посланий на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований Бюджетным кодексом не регламентируется, тем не менее большинство публично-правовых образований устанавливают необходимость разработки такого документа региональными законами и решениями местного самоуправления о бюджетном процессе.

Как видно из табл. 51, важное внимание уделяется документу «гражданский бюджет» («Бюджет для граждан» в российской практике). Прообразом этого до-

кумента в России стал в 2012 г. «Открытый бюджет по проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг.» [19]. В 2103 г. Приказом Минфина России утверждены Методические рекомендации по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме [8]. То есть с 2014 г. разработка этого документа стала обязательной. В соответствии с этими требованиями наличие бюджета для граждан стало учитываться при оценке качества управления региональными финансами [7]. Но просуществовало это положение недолго – исключено в 2016 г., и в рейтинге субъектов Российской Федерации по качеству управления региональными финансами за 2016 г. бюджет для граждан уже не учитывался [22]. Такое изменение законодательства не будет способствовать повышению рейтинга России в оценке Международного бюджетного партнерства, тем более что в основном бюджетном документе страны – Бюджетном кодексе – вопрос бюджета для граждан никак не отражен. Только с 2016 г, как отмечается в Докладе Минфина [12], все 85 субъектов Российской Федерации представляют основные положения своих законов о бюджетах в доступной для граждан форме.

При этом нельзя не отметить активную работу по выявлению лучших практик в области бюджетов для граждан. Эта работа ведется в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации 2013 г. [3]. Первый доклад о лучших практиках подготовлен в 2014 г. и с тех пор стал ежегодным. С 2016 г. проводится оценка уровня предоставления субъектами Российской Федерации информации о бюджете и бюджетной системе в понятной форме [10]. По результатам оценки за 2017 г. лидирующие позиции занимают: Алтайский, Красноярский, Пермский, Ставропольский края, Вологодская, Иркутская, Ростовская, Сахалинская области.

К настоящему времени в России появилось достаточно много информационных электронных ресурсов, с помощью которых граждане информируют о состоянии бюджетной политики в стране. Развитию принципа открытости бюджетной политики в части учета мнения граждан долгое время не уделялось должного внимания. Результаты Обзора Международного бюджетного партнерства за 2017 г. указывают, что в настоящее время большинство стран предоставляет мало возможностей для общественного участия в бюджетных процессах, и Россия среди них – всего 13 баллов из 100 возможных по этому критерию [29].

Результаты исследований Партнерства показывают, что более высокий уровень прозрачности в налогово-финансовой сфере приводит к ряду полезных результатов, в том числе «к меньшим государственным затратам по кредитованию в связи с макро-финансовым обнародованием, к снижению коррупции и более избирательной подотчетности политиков», а «участие граждан в бюджетных процессах может привести к улучшению распределения ресурсов в социальных секторах, таких как здравоохранение, образование и повышение эффективности расходов» [23].

В итоге в 2016 г. в России принята Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования (далее – Концепция) [6], в ходе реализации ко-

торой разрабатываются и совершенствуются способы участия граждан в реализации бюджетной политики.

Одобренная Министерством финансов Российской Федерации в 2016 г. Концепция, по словам руководителя Центра инициативного бюджетирования НИФИ МФ Российской Федерации В. В. Вагина, является первым этапом развития партисипаторного бюджетирования в нашей стране.

В поддержку развития инициативного бюджетирования в 2017 г. была разработана Программа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации, целью которой стало определение состава мер государственного регулирования и комплекса мероприятий по созданию условий для развития инициативного бюджетирования во всех регионах страны. В 2018 г. мероприятия данной Программы нашли свое отражение в государственной программе Минфина России «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» по следующим направлениям [4]:

- создание нормативной правовой базы регулирования практик инициативного бюджетирования;
- сопровождение и регулирование процесса развития инициативного бюджетирования;
- создание институциональной инфраструктуры для развития инициативного бюджетирования на региональном и муниципальном уровнях;
- обеспечение информационной поддержки процесса развития инициативного бюджетирования;
- мониторинг и оценка развития программ и практик инициативного бюджетирования.

Под практикой *инициативного бюджетирования* понимается совокупность действий по реализации механизма и процедур участия граждан в бюджетных решениях, определенная особым порядком и закрепленная в нормативной правовой и методической документации субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Пионерами в привлечении граждан к участию в реализации финансовой политики в части обеспечения эффективного использования бюджетных ресурсов стали субъекты Российской Федерации, реализовавшие на своих территориях Программу поддержки местных инициатив Всемирного банка и практики, появившиеся на ее основе. С 2007 г. эта программа реализуется в Ставропольском крае, с 2009 – в Кировской области, с 2012 г. – в Тверской, с 2013 г. – в Нижегородской области и Хабаровском крае и т. д. [21]. В 2013 г. было 7 таких субъектов, в 2016 г. уже 16 [12]. Повышение эффективности общественных финансов этих регионов в ходе реализации практик инициативного бюджетирования и ряд социальных эффектов, в первую очередь установление отношений конструктивного сотрудничества между представителями власти и гражданами, и повлекло за собой распространение их опыта в других регионах уже на нормативной основе – на основе Концепции.

Таким образом, бюджетная политика приобретает двусторонний характер: потребители государственных и муниципальных услуг могут не просто «озна-

камливаться» с объемами денежных средств, направляемых органами власти на выполнение своих функций, но и влиять на перечень и качество получаемых услуг. Такое обоюдное участие в реализации полномочий выгодно и государству (местному самоуправлению), т. к. инициативное бюджетирование предполагает привлечение средств граждан и бизнеса к реализации проектов.

В Свердловской области только с 2017 г., в соответствии с приказом Министерства экономики и территориального развития Свердловской области от 13.09.2017 г. № 76 «О проведении конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования, реализуемых на территории Свердловской области» [9], началось развитие инициативного бюджетирования на региональном уровне. Хотя на уровне муниципалитетов подобный опыт уже есть, например, Новоуральск – с 2016 г. В Новоуральске для реализации проектов, определенных на основе заявок граждан, помимо средств муниципального бюджета были использованы трансферты из областного бюджета на социально-экономическое и инфраструктурное развитие городов, где расположены предприятия Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» [12].

В Свердловской области проект инициативного бюджетирования является таковым при одновременном выполнении следующих условий [28]:

- цели и задачи проекта соответствуют стратегическим приоритетам развития муниципального образования;
- проект прошел обсуждение жителями соответствующего муниципального образования и получил их поддержку;
- инициаторы принимают непосредственное участие в реализации проекта, в том числе в его финансировании и осуществлении контроля за его реализацией;
- проект софинансируется за счет средств населения, юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования и средств местного бюджета.

Конкурс областного уровня на право получения субсидии на реализацию проекта инициативного бюджетирования стал ежегодным. Трансферты из областного бюджета предоставляются на проекты, связанные с благоустройством территории муниципального образования, дополнительным образованием и внедрением информационных технологий в муниципальных учреждениях культуры. Представляемые на конкурс проекты должны софинансироваться из четырех источников: средства населения 5 % от стоимости проекта), организаций различной формы собственности 10 %), бюджетные средства областного 50 %) и местных бюджетов 35 %).

Можно сказать, что инициативное бюджетирование в Свердловской области еще только развивается, практически отсутствует нормативная база, регламентирующая этот процесс, а возможности для полноценного участия граждан в бюджетном процессе пока ограничены, как правило, только возможностью выбора из предлагаемого перечня мероприятий.

Таким образом, участие общественности в реализации бюджетной политики предполагает:

- непосредственное участие граждан в инициировании проектов для бюджетного финансирования;
- участие граждан в обсуждении и приоритезации выдвинутых предложений;
- возможность участия граждан в реализации отобранных проектов, в том числе финансово;
- открытый публичный характер процедур и общественный контроль за реализацией проектов.

9.3. Основные направления бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период

Составляемый с 2017 г. документ «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной финансовый год и плановый период» (ранее эти направления утверждались отдельными документами – по каждому виду) включает несколько разделов:

- 1) итоги реализации бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики в отчетном периоде;
- 2) условия реализации бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики в очередном финансовом году и плановом периоде;
- 3) цели и задачи бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной финансовый год и плановый период;
- 4) основные параметры бюджетной системы Российской Федерации.

Рассмотрим основные положения документа, разработанного на 2019–2021 гг.³⁹ по следующим разделам:

- 1) итоги реализации бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики в 2017–2018 гг.;
- 2) условия реализации бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики в 2019–2021 гг.;
- 3) цели и задачи бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019–2021 гг.;
- 4) основные параметры бюджетной системы Российской Федерации.

1. Итоги реализации бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики в 2017–2018 гг.

Главной целью в этот период являлось обеспечение устойчивых темпов роста экономики и расширение потенциала сбалансированного развития страны через:

- создание предсказуемой и устойчивой среды, характеризующейся: низким уровнем восприимчивости внутренних экономических условий к состоянию внешней конъюнктуры, включая колебания цен на нефть; устойчиво низким

³⁹ Более подробно см. [18].

уровнем инфляционных ожиданий и долгосрочных реальных процентных ставок; стабильными налоговыми (и неналоговыми, в т.ч. регуляторными) условиями;

– устранение структурных дисбалансов и барьеров для развития, связанных в том числе с искажениями конкурентного ландшафта и стимулов к инвестициям, качеством и эффективностью государственного управления, демографическими тенденциями и развитием человеческого капитала.

Итоги реализации поставленной цели подразделяются по направлениям.

1.1. Предсказуемая и устойчивая среда.

В целях формирования предсказуемых экономических условий и снижения зависимости экономики и государственных финансов от цен на энергоносители был осуществлен переход к формированию бюджетной политики на основе долгосрочных принципов устойчивости и сбалансированности бюджетной системы – или «бюджетных правил»⁴⁰. В результате снизилась чувствительность курсовых колебаний к динамике цен на нефть; снизилась зависимость нефтегазового сектора от цен на нефть; снизилось влияние динамики нефтяных котировок на сберегательное поведение населения и создана устойчивая пассивная база банковского сектора в национальной валюте; снизилась зависимость государственных финансов от динамики цен на нефть.

1.2. Структурная трансформация экономики.

Реализация бюджетной политики в 2017–2018 гг. предполагала выработку мер по повышению собираемости налогов с целью полноценного обеспечения расходных обязательств в условиях сокращения объема нефтегазовых доходов.

В результате обеспечен рост собираемости доходов бюджетов без увеличения налоговой нагрузки за счет реализации следующих мероприятий:

– внедрение новых информационных технологий (системы онлайн-передачи данных о розничных продажах на основе применения специальной контрольно-кассовой техники);

– постепенное формирование единого информационного пространства администрирования налоговых и таможенных платежей (выстраивание системы взаимодействия между ФТС России и ФНС России по обмену данными о внешнеэкономических операциях налогоплательщиков, их налоговой и финансовой отчетности);

– улучшение администрирования и повышение собираемости страховых взносов через передачу функций администрирования страховых взносов ФНС России;

– внедрение систем прослеживаемости (контроля за производством и оборотом алкогольной продукции);

– деофшоризация в целях обеспечения возврата российского капитала и сокращения его вывоза за рубеж;

⁴⁰ «Бюджетные правила» установлены Федеральным законом от 29.07.2017 года № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета» и предполагают фиксацию цены на нефть, используемой при планировании нефтегазовых доходов федерального бюджета, на уровне 40 долларов США за баррель марки «Юралс» с ежегодной индексацией на 2%, начиная с 2018 г. Тем самым достигается снижение влияния цен на мировых рынках на внутрироссийские макроэкономические условия.

- повышение эффективности госкомпаний путем установления минимального норматива дивидендных выплат в размере 50 % от чистой прибыли по Международным стандартам финансовой отчетности (МСФО);
- стимулирование инвестиционной активности через введение инвестиционного налогового вычета и предоставление права субъектам Российской Федерации принимать решение о введении на своей территории налоговых льгот по налогу на имущество организаций (для организаций, осуществляющих деятельность по разработке морских месторождений углеводородного сырья в российской части Каспийского моря).

1.3. Развитие межбюджетных отношений.

Главной целью межбюджетного регулирования в 2017 г. являлось снижение дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития и обеспечение сбалансированности региональных и местных бюджетов за счет бюджетной консолидации и принятия мер по ограничению роста государственного долга. Этому способствовала реализация следующих мероприятий:

- реструктуризация задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам и продление срока их возврата;
- разработка программ финансового оздоровления бюджетов субъектов Российской Федерации с высоким уровнем долговой нагрузки и заключение соглашений с субъектами Российской Федерации по стимулированию социально-экономического развития и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации;
- совершенствование нормативной базы межбюджетных отношений.

1.4. Операционная эффективность использования бюджетных средств.

В целях повышения операционной эффективности управления бюджетными ресурсами реализованы следующие мероприятия:

- внедрение казначейского сопровождения государственных контрактов (договоров, соглашений) и «расширенного» казначейского сопровождения в отношении дорогостоящих объектов капитального строительства – в сфере казначейского сопровождения расходов федерального бюджета;
- обеспечение учета в федеральной адресной инвестиционной программе всех субсидий и бюджетных инвестиций юридическим лицам на осуществление капитальных вложений, установление правовых оснований для перехода от взносов в уставные капиталы юридических лиц к субсидиям акционерным обществам со стопроцентным государственным участием, введение оснований для заключения долгосрочных соглашений о предоставлении субсидий юридическим лицам на инвестиционные цели, утверждение типовых форм соглашений о предоставлении субсидий федеральным учреждениям и ФГУПам – в сфере совершенствования государственных инвестиций;
- совершенствование законодательства в части привлечения к оказанию государственных услуг в социальной сфере негосударственных организаций и его апробация в восьми субъектах Российской Федерации, установление требований

к ограничению размеров авансовых платежей бюджетных и автономных учреждений, введение новых федеральных и региональных перечней государственных и муниципальных услуг и работ, уточнение критериев признания государственного (муниципального) задания невыполненным – в сфере повышения качества оказания государственных и муниципальных услуг;

– расширение сферы государственного (муниципального) финансового контроля, формирование федеральной системы стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, совершенствование порядка реализации результатов государственного (муниципального) финансового контроля, развитие внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита – в сфере совершенствования контроля за использованием бюджетных средств;

– перевод осуществления всех процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в электронную форму, утверждение правил определения размера штрафа (неустойки, пени) за ненадлежащее исполнение контракта, формирование каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд – в сфере закупок для государственных нужд;

– внедрение нового механизма размещения средств федерального бюджета под плавающую ставку, предоставление Федеральному казначейству права купли-продажи иностранной валюты – в сфере управления ликвидностью Единого казначейского счета федерального бюджета.

1.5. Таможенно-тарифное регулирование.

В связи со вступлением в силу с 2018 г. Таможенного кодекса Евразийского экономического союза начата работа по приведению законодательства Российской Федерации о таможенном деле в соответствие с Кодексом Союза.

2. Условия реализации бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики в 2019–2021 гг.

Внешнеэкономические условия развития российской экономики по-прежнему будут носить разнонаправленный характер. Уверенное восстановление мировой экономики и, как следствие, внешнего спроса будет сопровождаться ужесточением условий финансирования на мировых рынках вслед за постепенной нормализацией денежно-кредитной политики центральными банками развитых стран. Нерешенность структурных проблем в отдельных крупных развивающихся экономиках, а также геополитические риски могут стать дополнительными вызовами.

В среднесрочной перспективе ожидается замедление темпов мирового роста и ужесточение денежно-кредитной политики и, соответственно, финансовых условий на мировых рынках капитала.

Во многих развитых странах и странах с формирующимися рынками экономическое оживление происходит на фоне широкого спектра краткосрочных рисков и долгосрочных вызовов. Эффект от наиболее вероятных изменений в мировой экономике и финансовых рынках в ближайшие годы будет неравномерным: выиграют те, кто успел осуществить структурные реформы, снизить

зависимость от внешнего финансирования, исправить дисбалансы в бюджетной политике и провести оздоровление банковской и финансовой системы (Россия, Индия, Мексика).

В 2018 г. цены на нефть достигли новых максимумов уровней с 2014 г. Несмотря на это устойчивые цены рынка нефти находятся ниже текущих значений, около 50 долларов США за баррель, а произошедший рост следует расценивать как временный.

Несмотря на нестабильность внешнеэкономических условий, их влияние на ситуацию в российской экономике оценивается как сдержанное. Проведение бюджетной политики на основе «бюджетных правил» и проведение сопряженных операций на валютном рынке, переход к плавающему валютному курсу и режиму инфляционного таргетирования привели к существенному снижению зависимости внутренних экономических параметров от колебаний внешнеэкономической конъюнктуры.

Кроме того, в настоящий момент структурные пропорции экономики выгодно отличают Россию от многих стран развивающегося и развитого блока, а структура роста экономики стала более здоровой – усилена ростом конкурентоспособности и укреплением надежности финансового сектора:

- снижена нефтяная зависимость;
- повышена конкурентоспособность и рентабельность отечественной промышленности;
- сформирована устойчивая структура источников капитала;
- оздоровлена финансовая система за счет существенного снижения долговой нагрузки нефинансового сектора и оздоровления структуры финансового сегмента.

Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики 2019–2021 гг. разработаны на основании базового варианта сценария социально-экономического развития Российской Федерации (далее – базовый сценарий).

Основные положения базового сценария включают:

- сохранение темпов роста мировой экономики на уровне 3,5 %, отток капитала с развивающихся рынков, сохранение ограничительных мер, принятых иностранными государствами в отношении Российской Федерации;
- поступательное снижение стоимости нефти марки «Юралс» предположительно с 63,9 долл. США за баррель в 2019 г. до 57,9 долл. к 2021 г.;
- рост уровня инфляции до 4,3 % г/г в 2019 г. и стабилизация на целевом уровне 4 % к концу планового периода;
- замедление темпов роста ВВП в 2019 г. и положительная динамика с 2020 г. (целевой ориентир – 3 % в 2021 г.)

3. Цели и задачи бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019–2021 гг.

Направления развития бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики во многом определяются Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах разви-

тия Российской Федерации на период до 2024 г.» (далее – Указ Президента). Как обычно, конечными целями являются: повышение качества жизни и благосостояния граждан, снижение бедности и неравенства, повышение качества и доступности здравоохранения и образования, создание современной инфраструктуры. Достижение этих целей возможно только на основе устойчивого ускорения экономического роста через расширение потенциала экономики, развитие системы межбюджетных отношений и пространственного развития, обеспечение операционной эффективности использования бюджетных средств.

Расширение производственного потенциала российской экономики требует дополнительных инвестиций в основной капитал. В целях повышения инвестиционной активности Правительством Российской Федерации разработан план мероприятий, направленных на ускорение темпов роста инвестиций в основной капитал и повышение до 25 % их доли в ВВП. При этом в части бюджетной политики стимулирование инвестиций должно включать меры по ключевым направлениям:

а) системные меры:

- формирование стабильных налоговых условий;
- изменение структуры налоговой нагрузки – небольшое увеличение уровня косвенного налогообложения и гарантия неувеличения текущего уровня страховых взносов;
- внесение изменения в налоговое и бюджетное законодательство, предусматривающего, что ключевые изменения элементов налогообложения, ухудшающие положение налогоплательщиков или существенно изменяющие налоговые условия, опубликованные после 1 сентября, вступают в силу не ранее, чем через год;
- обеспечение стабильности и предсказуемости неналоговых (квази-налоговых) платежей;
- создание целостной системы управления средствами Фонда национального благосостояния;
- завершение кодификации бюджетного законодательства;

б) стимулирующие налоговые меры:

- внедрение налога на движимое имущество;
- ускорение возмещения НДС экспортерам;
- совершенствование регулирования инвестиционного налогового вычета по налогу на прибыль организаций;
- установление пониженных тарифов страховых взносов резидентам территорий опережающего социально-экономического развития в Дальневосточном федеральном округе и свободном порту Владивосток;

в) стимулирующие финансовые меры:

- формирование долгосрочных источников финансовых ресурсов путем создания надежной системы пенсионных накоплений на основе накопительного пенсионного плана индивидуального пенсионного капитала и развития инструментов страхования жизни;

г) отраслевые меры:

– развитие инфраструктуры через предоставление ассигнований из Фонда развития, созданного в структуре федерального бюджета, на проекты в сфере развития городской и цифровой инфраструктуры, межрегиональной связанности и др.;

– стимулирование разработки новых месторождений и рационального недропользования путем введения налога на дополнительный доход в нефтяной отрасли, что позволит хозяйствующим субъектам перераспределить фискальную нагрузку и перенести основную ее часть на более поздние этапы разработки месторождений, то есть после их выхода на проектную мощность;

– завершение нефтегазового налогового маневра – снижение экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты, с равнозначным повышением ставки налога на добычу полезных ископаемых.

В 2019–2021 гг. планируется продолжить реализацию комплекса мер по улучшению администрирования доходов бюджетной системы, в том числе за счет дальнейшей цифровизации налогового администрирования и интеграции всех источников информации и потоков данных в единое информационное пространство с последующей автоматизацией ее анализа на основе внедрения современных технологий обработки больших массивов. При этом особое внимание будет уделено повышению собираемости налога на доходы физических лиц и страховых взносов, а также созданию единой информационной среды налоговых и таможенных органов, включая единый механизм сквозного контроля на всех этапах оборота импортных товаров, подлежащих прослеживаемости. Кроме того, будет продолжена реализация плана по противодействию размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения, работа по переходу к налогообложению объектов недвижимого имущества физических лиц исходя из их кадастровой стоимости.

Меры налоговой политики, направленные на облегчение администрирования и снижение административных издержек:

– разработка нового специального налогового режима – системы налогообложения в виде налога на профессиональный доход – и его апробация с 2019 г. в пилотных субъектах Российской Федерации;

– продление моратория на функционирование консолидированной группы налогоплательщиков и отмена внутрироссийского контроля за трансфертным ценообразованием;

– снижение размера государственной пошлины «до нуля» при подаче заявления о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в форме электронного документа;

– отмена обязанности представления налоговой декларации налогоплательщиками, применяющими упрощенную систему налогообложения с объектом налогообложения в виде доходов и использующими контрольно-кассовую технику, обеспечивающую передачу фискальных данных в налоговые органы в режиме «онлайн»;

– предоставление физическим лицам права по уплате платежей, регулируемых Налоговым кодексом, через многофункциональные центры.

Основным инструментом реализации целей развития страны, поставленных в Указе Президента, должны стать национальные проекты (табл. 52), формируемые с учетом накопленного опыта организации проектной деятельности в России и финансируемые из федерального бюджета в приоритетном порядке.

Таблица 52

Национальные проекты Российской Федерации на 2019–2021 гг.

| Наименование проекта | Объем финансирования из федерального бюджета, млрд. руб. | Доля финансирования в общей сумме расходов на проекты, % |
|---|--|--|
| ВСЕГО | 5 633,0 | 100,00 |
| «Экономика развития» | | |
| Цифровая экономика РФ | 414,5 | 7,4 |
| Международная кооперация и экспорт | 272,5 | 4,8 |
| Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы | 136,6 | 2,4 |
| Производительность труда и поддержка занятости | 20,9 | 0,4 |
| «Человеческий капитал» | | |
| Демография | 1 563,0 | 27,7 |
| Здравоохранение | 697,7 | 12,4 |
| Образование | 348,5 | 6,2 |
| Наука | 130,1 | 2,3 |
| Культура | 43,0 | 0,8 |
| «Комфортная среда» | | |
| Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры | 1 074,8 | 19,1 |
| Безопасные и качественные автомобильные дороги | 371,4 | 6,6 |
| Жилье и городская среда | 319,0 | 5,7 |
| Экология | 241,1 | 4,3 |

В рамках реформирования пенсионной системы запланировано:

- поэтапное повышение уровня пенсионного обеспечения;
- поэтапное повышение пенсионного возраста;
- формирование дополнительных пенсионных средств граждан в рамках пенсионного плана индивидуального пенсионного капитала негосударственного пенсионного обеспечения;
- совершенствование института досрочных пенсий на основе использования различных механизмов реализации прав на досрочное пенсионное обеспечение;
- совершенствование механизмов стимулирования создания и развития корпоративных пенсионных систем.

Вопросы *развития межбюджетных отношений* с учетом задач, поставленных в Указе Президента, требуют:

- проведение переориентации и приоритизации целевых межбюджетных трансфертов;
- пересмотр уровня софинансирования из федерального бюджета в рамках федеральных проектов;
- принятие мер по расширению доходной базы регионов.

Стимулирование развития экономического потенциала субъектов Российской Федерации и повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами планируется осуществлять по следующим направлениям:

- предоставление субъектам Российской Федерации грантов за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала в объеме по 20 млрд. рублей ежегодно;
- предоставление дотаций в целях стимулирования роста налогового потенциала по налогу на прибыль организаций;
- использование стимулирующих механизмов, содержащихся в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Разработка бюджетной политики на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должна учитывать расширение бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением), уточнение форм, порядков и условий предоставления межбюджетных трансфертов, уточнение положений, связанных с ограничениями по организации бюджетного процесса на муниципальном уровне, контролем за их исполнением и применением мер к нарушающим такие ограничения муниципалитетам.

Одним из приоритетных направлений *повышения эффективности использования бюджетных расходов* является развитие института государственных (муниципальных) программ на проектных принципах управления: государственные программы должны стать простым и эффективным инструментом организации как проектной, так и процессной (текущей) деятельности государственных органов, отражающим взаимосвязь затраченных ресурсов и полученных результатов.

Предполагается также:

- внедрение комплексного механизма аудита (обзора) бюджетных расходов;
- внедрение системы управления налоговыми расходами (недополученными по причине предоставления льгот налоговыми доходами);
- дальнейшее совершенствование процедур планирования и технологий исполнения бюджета;
- совершенствование системы управления временно свободными остатками средств федерального бюджета;
- завершение формирования нормативной правовой базы, обеспечивающей доступ негосударственных организаций к оказанию государственных услуг с целью совершенствования конкуренции на рынке государственных и муниципальных услуг;
- обеспечение подотчетности (подконтрольности) бюджетных расходов через развитие инструментов государственного (муниципального) финансового контроля и аудита, методологии формирования информации по статистике государственных финансов, обеспечение открытости и прозрачности бюджетных данных и вовлечение в бюджетный процесс граждан;
- дальнейшее развитие контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В период действия санкций в отношении России таможенно-тарифная политика должна быть направлена на поддержание рационального соотношения ввоза и вывоза товаров, повышение конкурентоспособности производителей, улучшение товарной структуры внешней торговли, стимулирование инвестиционных процессов в экономике, в том числе привлечение прямых иностранных инвестиций; способствовать сдерживанию роста внутренних цен; обеспечивать фискальную функцию бюджета; сокращать прямые и косвенные издержки операторов внешнеэкономической деятельности.

4. Основные параметры бюджетной системы Российской Федерации.

Особенностью проекта федерального бюджета на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. является ряд новаций: обособление планирования бюджетных ассигнований на исполнение действующих (базовые бюджетные ассигнования) и принимаемых (дополнительные бюджетные ассигнования) расходных обязательств, расчет базовых бюджетных ассигнований по единой методике, определение порядка рассмотрения предложений по выделению дополнительных бюджетных ассигнований, поэтапное формирование предельных объемов бюджетных ассигнований, участие Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов и заместителей Председателя Правительства Российской Федерации в рассмотрении распределения бюджетных ассигнований.

Как и в предыдущие годы, *федеральный бюджет* сформирован с учетом основных положений «бюджетных правил»: объем расходов определяется исходя из базовых цен на нефть, а дополнительные нефтегазовые доходы направляются на формирование Фонда национального благосостояния. Новшеством является

появление в структуре федерального бюджета Фонда развития, финансирование которого будет осуществляться за счет внутренних заимствований, а его средства будут направляться на субсидирование субъектов Российской Федерации. Применение таких инструментов должно привести к дальнейшему сокращению нефтегазового дефицита, то есть доля нефтегазовых доходов в структуре федерального бюджета продолжит расти.

Динамика доходов федерального бюджета по отношению к ВВП не будет однозначной: в 2019 г. ожидается увеличение доходов федерального бюджета в связи с изменениями налогового законодательства, а затем – снижение за счет сокращения нефтегазовых доходов. Существенных изменений в структуре доходов не ожидается.

В отношении расходов федерального бюджета запланирован более существенный прирост, чем по доходам – за три года планируется их увеличение на 11 %, в то время как доходы увеличатся всего на 5 %.

Первичный структурный дефицит федерального бюджета на среднесрочную перспективу закладывается на уровне около 0,5 % ВВП. Этот ресурс будет использован как элемент так называемого «золотого правила», существующего в бюджетной практике и состоящего в том, что дефицит бюджета направляется на создание новых активов, на капитальные вложения, на создание и стимулирование экономики, а не на текущее потребление. Основными источниками финансирования дефицита будут выступать внутренние заимствования. Средства Фонда национального благосостояния будут использоваться в целях софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации. Объем государственного долга Российской Федерации сохранится на безопасном уровне (менее 20 % ВВП).

Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений направлена на стабилизацию дефицита *консолидированных бюджетов субъектов* Российской Федерации в пределах 0,1 % ВВП.

Объем налоговых и неналоговых доходов на субфедеральном уровне будет сохраняться на стабильном уровне по отношению к ВВП за счет принятия дополнительных мер, направленных на увеличение собственных доходов регионов. Расходы консолидированных бюджетов субъектов запланированы с учетом выполнения социальных обязательств в части обеспечения роста оплаты труда работников социальной сферы, повышения уровня минимального размера оплаты труда до величины прожиточного минимума трудоспособного населения, ежегодной индексации расходов на социальное обеспечение населения. Дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации будет постепенно сокращаться, а источниками его финансирования, как обычно, будут ценные бумаги, кредиты кредитных организаций, изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов субъектов.

Оказание поддержки со стороны федерального бюджета в финансировании первоочередных расходов регионов будет продолжено путем предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов, которые сохра-

нят ведущую роль в системе межбюджетного регулирования. Предоставление субсидий и иных межбюджетных трансфертов предполагается осуществлять с учетом необходимости сокращения количества указанных межбюджетных трансфертов, в том числе путем консолидации (переход на консолидированную субсидию), исходя из необходимости объединения различных видов трансфертов, предоставляемых на одинаковые или близкие цели, для повышения самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в выборе способов достижения поставленных целей при использовании межбюджетных трансфертов. Субвенции на финансирование публичных нормативных обязательств будут проиндексированы с учетом уровня ожидаемой инфляции.

Формирование *бюджетов государственных внебюджетных фондов* осуществляется в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации и законодательством о конкретных видах обязательного социального страхования.

Параметры *Пенсионного фонда Российской Федерации* рассчитаны с учетом мер, направленных на повышение уровня благосостояния пенсионеров и обеспечение долгосрочной устойчивости системы пенсионного страхования.

Поступление страховых взносов на обязательное пенсионное страхование определено исходя из текущего тарифа страхового взноса в размере 22 % и тарифа 10 % с сумм выплат, превышающих предельную величину базы для начисления страховых взносов. При формировании доходов учтено продление «моратория» на направление страховых взносов на финансирование накопительной пенсии до 2021 г. Расходы Пенсионного фонда Российской Федерации запланированы с учетом ежегодной индексации страховых пенсий на коэффициент выше уровня инфляции. Сбалансированность бюджета Пенсионного фонда, как и прежде, будет обеспечиваться за счет межбюджетного трансферта из федерального бюджета.

Доходная часть бюджета *Фонда социального страхования Российской Федерации* формируется с учетом страховых взносов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (2,9 % по основной категории плательщиков) и по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также с учетом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, передаваемых на исполнение отдельных государственных полномочий. При прогнозе расходов Фонда учитываются данные о численности получателей (количестве выплат) соответствующих социальных пособий и выплат, а также их размеров. Бюджет Фонда будет балансироваться за счет привлечения остатка и резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев и профессиональных заболеваний.

Формирование объема и структуры расходов бюджета *Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации* осуществляется исходя из необходимости концентрации расходов на выполнение приоритетного направления государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования, связанных с улучшением здоровья населения на базе развития первичной медико-санитарной помощи, усиления профилактической направленно-

сти здравоохранения, мероприятий по охране материнства и детства, повышения доступности и качества медицинской помощи, создания необходимых условий для оказания высокотехнологичной медицинской помощи, формирования здорового образа жизни. С этой целью планируется увеличение подушевого норматива финансового обеспечения базовой программы обязательного медицинского страхования. Увеличение доходов Фонда будет осуществляться за счет поступающих сумм страховых взносов на обязательное медицинское страхование работающего и неработающего населения, а также межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Источниками обеспечения дефицита бюджета являются остатки на начало года.

Объем межбюджетных трансфертов из Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования будет расти и обеспечит сбалансированность территориальных программ обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы, оплату медицинской помощи в соответствии с установленными финансовыми нормативами с учетом повышения оплаты труда медицинских работников в части борьбы с онкологическими заболеваниями. Также планируется продолжить осуществлять финансовое обеспечение высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования, оказываемой федеральными государственными учреждениями, путем доведения средств напрямую из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации до федеральных государственных учреждений.

Таким образом, динамика основных *параметров бюджетной системы Российской Федерации* (в сумме федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов) в 2019–2021 гг. будет характеризоваться снижением доходов и расходов по отношению к ВВП при снижении уровня дефицита с 1,6 % ВВП в 2019 г. до 0,7 % ВВП к 2021 г. В структуре расходов бюджетов бюджетной системы по разделам функциональной классификации останется практически неизменной, основную долю расходов продолжают занимать расходы на социальную политику.

Вопросы для самопроверки

1. Бюджетная политика является частью...
 - а) ценовой политики;
 - б) денежно-кредитной политики;
 - в) финансовой политики;
 - г) таможенно-тарифной политики.

2. Исходя из логической связи бюджета и налогов,...
 - а) бюджетная политика включает налоговую политику;
 - б) налоговая политика включает бюджетную политику;
 - в) налоговая и бюджетная политика образуют финансовую политику;
 - г) бюджетная политика не связана с налоговой политикой.

3. Понятие «бюджетная политика» с точки зрения бюджетного законодательства...
- однозначно не определено;
 - определено однозначно;
 - может быть самостоятельно установлено на федеральном, региональном и муниципальном уровне;
 - закреплено в Бюджетном кодексе Российской Федерации.
4. В соответствии с существующим мнением, бюджетная политика...
- влияет на инвестиционную политику;
 - вместе с инвестиционной политикой образует тарифную политику;
 - вместе с инвестиционной политикой образует денежно-кредитную политику;
 - оказывает определяющее влияние на национальную политику.
5. Бюджетная политика обеспечивает...
- снижение инфляции;
 - снижение социального неравенства;
 - снижение бюджетного дефицита;
 - все ответы являются верными.
6. Бюджетная политика государства наиболее тесно связана с понятием...
- личные финансы;
 - общественные финансы;
 - корпоративные финансы;
 - муниципальные финансы.
7. С точки зрения влияния на экономическое развитие страны бюджетная политика может содействовать...
- устойчивому экономическому росту;
 - модернизации экономики;
 - макрэкономической сбалансированности;
 - все ответы являются верными.
8. Содержательно бюджетная политика – это...
- совокупность документов;
 - совокупность решений;
 - совокупность действий;
 - совокупность законов.
9. В рамках внутреннего содержания бюджетной политики обеспечивается управление...
- бюджетной системой;
 - бюджетным кодексом Российской Федерации;
 - бюджетным процессом;
 - бюджетными полномочиями.
10. В отношении населения бюджетная политика обеспечивает...
- улучшение качества жизни;
 - рост уровня потребления;
 - эффективное использование доходов бюджета;
 - верны ответы А и Б.

11. К принципам бюджетной политики относится...
- а) законность;
 - б) презумпция;
 - в) предсказуемость;
 - г) централизация.
12. В отношении бюджетных расходов достаточно распространённым термином бюджетной политики является...
- а) оптимизация;
 - б) градация;
 - в) поляризация;
 - г) трансформация.
13. Какая характеристика НЕ связана с бюджетной политикой?
- а) отклонение;
 - б) перспектива;
 - в) ответственность;
 - г) взвешенность.
14. Содержание бюджетной политики государства находит отражение...
- а) в бюджетной политике субъектов Российской Федерации
 - б) в бюджетной политике муниципальных образований;
 - в) в бюджетной политике МВФ и МБРР;
 - г) верны ответы А и Б.
15. В бюджетной политике Российской Федерации отражаются объективные процессы, происходящие...
- а) в сфере культуры;
 - б) в сфере экологии;
 - в) в экономике и обществе;
 - г) в сфере демографии.
16. Для бюджетной политики на современном этапе принципиальное значение имеет понятие...
- а) «корреляция»;
 - б) «открытость»;
 - в) «кооперация»;
 - г) «личность».
17. Изменение уровня открытости бюджетов в мировой практике осуществляется при помощи...
- а) индекса;
 - б) коэффициента;
 - в) ранга;
 - г) пункта.
18. Инструментом реализации принципов открытости в бюджетной политике, в частности, является...
- а) кадастр для граждан;
 - б) гражданский бюджет;
 - в) кодекс для граждан;
 - г) бюджет для граждан.

19. В соответствии с принципом открытости в бюджетной политике и бюджетной системе в целом получает развитие...

- а) глобальное бюджетирование;
- б) частное бюджетирование;
- в) инициативное бюджетирование;
- г) комплексное бюджетирование.

20. Участие общественности в реализации бюджетной политики НЕ предполагает...

- а) инициирование гражданами проектов для бюджетного финансирования;
- б) 100 % финансирование предложенных органами власти проектов за счет собственных средств населения;
- в) возможность участия населения в реализации отобранных для бюджетного финансирования проектов;
- г) контроль населения за реализацией отобранных для бюджетного финансирования проектов.

21. Документ, в котором содержатся итоги, условия реализации, цели и задачи бюджетной политики Российской Федерации, называется...

- а) «Основные направления...»;
- б) «Основные положения...»;
- в) «Основные разделы...»;
- г) «Основные характеристики...».

22. Ключевыми результатами бюджетной политики Российской Федерации, являются...

- а) устойчивость;
- б) стабильность;
- в) предсказуемость;
- г) все ответы являются верными.

23. Бюджетная политика в отношении экономики Российской Федерации связана с понятием...

- а) «структурная трансформация»;
- б) «качественная интеграция»;
- в) «масштабная реновация»;
- г) «долгосрочная стабилизация».

24. Эффективность использования бюджетных средств в контексте бюджетной политики Российской Федерации становится...

- а) оперативной;
- б) операбельной;
- в) операционной;
- г) аппаратной.

25. Бюджетная политика Российской Федерации на современном этапе должна учитывать такой ключевой тренд развития мировой экономики, как...

- а) ускорение темпов экономического роста;
- б) замедление темпов экономического роста;
- в) усреднение темпов экономического роста;
- г) фиксация темпов экономического роста.

26. В связи с зависимостью бюджетной политики Российской Федерации от мировых цен на определенные ресурсы в документах по бюджетной политике встречается термин...

- а) «галогены»;
- б) «лантаноиды»;
- в) «актиноиды»;
- г) «углеводороды».

27. Основным инструментом реализации целей развития Российской Федерации, которые определяют в том числе содержание бюджетной политики Российской Федерации, следует считать...

- а) национальные программы;
- б) национальные приоритеты;
- в) национальные проекты;
- г) национальные ресурсы.

28. В рамках бюджетной политики и реформирования пенсионной системы в перспективе в Российской Федерации будет осуществлено...

- а) повышение уровня пенсионного обеспечения;
- б) повышение пенсионного возраста;
- в) повышение доли пенсионеров, живущих «за чертой бедности»;
- г) верны ответы А и Б.

29. В рамках бюджетной политики Российской Федерации формируется Фонд...

- а) национального здоровья;
- б) национального благосостояния;
- в) национального роста;
- г) национального богатства.

30. В рамках бюджетной политики ведется расчет...

- а) основных параметров бюджетной системы;
- б) основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации;
- в) основных параметров прибыли крупнейших корпораций;
- г) основных параметров Резервного фонда.

Список библиографических ссылок к главе 9

1. Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 06.07.2019 г.). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
3. О бюджетной политике в 2014–2016 гг.: Бюджетное послание Президента Российской Федерации от 13.06.2013 г. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
4. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»: Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 320. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
5. Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»: распо-

ряжение Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 1275-р. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

6. Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации: одобрена на заседании Рабочей группы Минфина России по развитию проекта «Бюджет для граждан» (протокол № 1 от 27.04.2016 г.) URL: <https://admmegion.ru/upload/iblock/1ad/konceptsiya.pdf>. (дата обращения: 10.07.2019).

7. О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами: приказ Министерства финансов от 03.12.2010 № 552. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

8. Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме: приказ Министерства финансов Российской Федерации № 86н, Министерства регионального развития Российской Федерации № 357, Министерства экономического развития Российской Федерации № 468 от 22.08.2013 г. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

9. О проведении конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования, реализуемых на территории Свердловской области: приказ Министерства экономики и территориального развития Свердловской области от 13.09.2017 г. N 76. URL: <http://economy.midural.ru/> (дата обращения: 10.07.2019).

10. Порядок взаимодействия Министерства финансов России и финансовых органов субъектов Российской Федерации по формированию ежегодного Доклада о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях: утв. Председателем рабочей группы по развитию проекта «Бюджет для граждан», заместителем Министра финансов Российской Федерации А.М. Лавровым 30.05.2016 г. URL: <http://minfin.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

11. Большой энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норинт, 2004. 1456 с.

12. Доклад Министерства финансов Российской Федерации о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. – М., 2017 URL: <https://www.minfin.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

13. Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М. : Юрист, 2003.

14. Ковалева Т. М. Бюджетная политика современной России и ее реализация на субфедеральном уровне : дис. ... д-ра экон. наук. Саратов, 2003.

15. Ковалева Т. М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации : учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит». М. : КНОРУС, 2009. 128 с.

16. Ковалева Т. М., Барулин С. В. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации : учеб. пособие. М. : КНОРУС, 2005. 208 с.

17. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 15-е изд., стереотип. М. : Русский язык, 1984.

18. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. М. : Министерство финансов Российской Федерации, 2018. 75 с.

19. Открытый бюджет по проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг.: презентация Министерства финансов Российской Федерации от 19.10.2012 г. URL: <http://minfin.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

20. Проект Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации «Бюджет для граждан»: официальный сайт. URL: <http://ac.gov.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

21. Программа поддержки местных инициатив. URL: <http://budget.open.gov.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

-
22. Результаты оценки качества управления региональными финансами за 2016 г.: отчет Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://minfin.ru> (дата обращения: 10.07.2019).
 23. Сарр Б. Достоверность и надежность правительственных бюджетов: имеет ли значение прозрачность в бюджетно-налоговой сфере? URL: <http://internationalbudget.org> (дата обращения: 10.07.2019).
 24. Словарь по логике. М. : ВЛАДОС, 1997. 384 с.
 25. Теория финансов : учеб. пособие / Н. Е. Заяц [и др.]. 2-е изд. М. : БГЭУ, 2005.
 26. Финансы : учебник для вузов / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. М. : Перспектива; Юрайт, 2006.
 27. Шарандина Н. Л. Бюджетная политика как категория бюджетного права: к постановке вопроса // Финансовое право. 2011. № 11.
 28. Инициативное бюджетирование. URL: <http://economy.midural.ru/content/initiativnoe-byudzhetrovanie> (дата обращения: 10.07.2019).
 29. Open Budget Survey, 2017. URL: <http://internationalbudget.org> (дата обращения: 10.07.2019).

ОТВЕТЫ НА ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ

| Номер вопроса | Вариант ответа | Номер вопроса | Вариант ответа | Номер вопроса | Вариант ответа |
|---|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|
| Глава 1. Бюджет: сущность, признаки и функции | | | | | |
| 1 | в | 11 | г | 21 | г |
| 2 | б | 12 | в | 22 | в |
| 3 | а | 13 | г | 23 | г |
| 4 | б | 14 | в | 24 | б |
| 5 | г | 15 | г | 25 | г |
| 6 | б | 16 | а | 26 | в |
| 7 | в | 17 | а | 27 | а |
| 8 | г | 18 | г | 28 | г |
| 9 | г | 19 | а | 29 | б |
| 10 | а | 20 | в | 30 | г |
| Глава 2. Бюджетная система Российской Федерации | | | | | |
| 1 | а | 11 | а | 21 | в |
| 2 | в | 12 | а | 22 | г |
| 3 | г | 13 | в | 23 | в |
| 4 | а | 14 | б | 24 | в |
| 5 | б | 15 | г | 25 | в |
| 6 | а | 16 | г | 26 | б |
| 7 | б | 17 | г | 27 | г |
| 8 | в | 18 | а | 28 | а |
| 9 | а | 19 | в | 29 | г |
| 10 | г | 20 | г | 30 | а |
| Глава 3. Государственные внебюджетные фонды | | | | | |
| 1 | в | 11 | г | 21 | а |
| 2 | б | 12 | а | 22 | г |

| Номер вопроса | Вариант ответа | Номер вопроса | Вариант ответа | Номер вопроса | Вариант ответа |
|--|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|
| 3 | г | 13 | в | 23 | а |
| 4 | г | 14 | б | 24 | г |
| 5 | а | 15 | а | 25 | а |
| 6 | г | 16 | б | 26 | г |
| 7 | а | 17 | а | 27 | г |
| 8 | б | 18 | г | 28 | а |
| 9 | а | 19 | б | 29 | в |
| 10 | а | 20 | б | 30 | а |
| Глава 4. Теория доходов и расходов бюджета | | | | | |
| 1 | б | 11 | г | 21 | а |
| 2 | б | 12 | а | 22 | а |
| 3 | г | 13 | а | 23 | в |
| 4 | г | 14 | г | 24 | г |
| 5 | в | 15 | б | 25 | а |
| 6 | а | 16 | г | 26 | а |
| 7 | г | 17 | а | 27 | а |
| 8 | г | 18 | а | 28 | б |
| 9 | в | 19 | б | 29 | а |
| 10 | в | 20 | а | 30 | г |
| Глава 5. Бюджетная сбалансированность | | | | | |
| 1 | г | 11 | б | 21 | а |
| 2 | г | 12 | б | 22 | в |
| 3 | б | 13 | а | 23 | г |
| 4 | а | 14 | а | 24 | в |
| 5 | в | 15 | г | 25 | а |

| Номер вопроса | Вариант ответа | Номер вопроса | Вариант ответа | Номер вопроса | Вариант ответа |
|---------------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|
| 6 | в | 16 | а | 26 | б |
| 7 | г | 17 | б | 27 | г |
| 8 | в | 18 | б | 28 | б |
| 9 | г | 19 | г | 29 | а |
| 10 | а | 20 | а | 30 | а |
| Глава 6. Межбюджетные отношения | | | | | |
| 1 | в | 11 | в | 21 | г |
| 2 | б | 12 | а | 22 | а |
| 3 | а | 13 | б | 23 | б |
| 4 | в | 14 | б | 24 | в |
| 5 | б | 15 | а | 25 | в |
| 6 | а | 16 | а | 26 | г |
| 7 | г | 17 | г | 27 | а |
| 8 | г | 18 | б | 28 | а |
| 9 | г | 19 | в | 29 | б |
| 10 | б | 20 | в | 30 | а |
| Глава 7. Бюджетный процесс | | | | | |
| 1 | в | 11 | б | 21 | в |
| 2 | г | 12 | г | 22 | а |
| 3 | б | 13 | г | 23 | г |
| 4 | г | 14 | г | 24 | б |
| 5 | а | 15 | а | 25 | г |
| 6 | б | 16 | б | 26 | а |
| 7 | г | 17 | б | 27 | б |
| 8 | а | 18 | в | 28 | г |

| Номер вопроса | Вариант ответа | Номер вопроса | Вариант ответа | Номер вопроса | Вариант ответа |
|-----------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|
| 9 | а | 19 | в | 29 | в |
| 10 | в | 20 | а | 30 | а |
| Глава 8. Бюджетный контроль | | | | | |
| 1 | в | 11 | в | 21 | б |
| 2 | г | 12 | б | 22 | а |
| 3 | г | 13 | в | 23 | в |
| 4 | г | 14 | в | 24 | в |
| 5 | б | 15 | г | 25 | в |
| 6 | б | 16 | а | 26 | г |
| 7 | г | 17 | в | 27 | а |
| 8 | а | 18 | в | 28 | а |
| 9 | в | 19 | а | 29 | г |
| 10 | б | 20 | б | 30 | в |
| Глава 9. Бюджетная политика | | | | | |
| 1 | в | 11 | в | 21 | а |
| 2 | а | 12 | а | 22 | г |
| 3 | а | 13 | а | 23 | а |
| 4 | а | 14 | г | 24 | в |
| 5 | г | 15 | в | 25 | б |
| 6 | б | 16 | б | 26 | г |
| 7 | г | 17 | а | 27 | в |
| 8 | в | 18 | г | 28 | г |
| 9 | в | 19 | в | 29 | б |
| 10 | г | 20 | б | 30 | а |

ГЛОССАРИЙ

Администратор доходов бюджета – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, казенное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Администратор источников финансирования дефицита бюджета – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета.

Акт – документ, составляемый органами внешнего и внутреннего бюджетного контроля при проведении контрольных мероприятий, в котором отражается фактическое состояние дел на проверяемом объекте, недостатки и нарушения, выявленные в ходе контрольного мероприятия.

Бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) – бюджет, предназначенный для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации.

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) – бюджет, предназначенный для исполнения расходных обязательств муниципального образования.

Бюджетная классификация Российской Федерации – группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемая для составления и исполнения бюджетов, а также группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и (или) операций сектора государственного управления, используемая для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетная обеспеченность – показатель, отражающий возможность публично-правового образования обеспечить финансирование выполнения всех своих функций.

Бюджетная роспись – сформированный на основе утвержденного бюджета финансовый документ, в котором показатели бюджета разделены на определенные периоды финансового года, как правило, кварталы.

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.

Бюджетное нарушение – действие определенных Бюджетным кодексом Российской Федерации органов, совершенное в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, за совершение которого предусмотрено применение бюджетных мер принуждения.

Бюджетное перераспределение – использование сконцентрированных в бюджете финансовых ресурсов (доходов) в соответствии с установленными функциями, потребностями субъекта бюджета – конкретного органа государственной власти или местного самоуправления.

Бюджетные ассигнования – предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

Бюджетные инвестиции – бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества.

Бюджетные обязательства – расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

Бюджетные полномочия – установленные Бюджетным кодексом и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

«Бюджетные правила» – установленный Бюджетным кодексом порядок планирования федерального бюджета, предполагающий фиксацию цены на нефть, используемой при расчетах нефтегазовых доходов федерального бюджета, на уровне 40 долларов США за баррель марки «Юралс» с ежегодной индексацией на 2 %, начиная с 2018 г.

Бюджетный контроль – государственный и муниципальный контроль в бюджетной системе российской Федерации.

Бюджетный кредит – денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

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.

Бюджетный федерализм – система взаимодействия органов разных уровней власти в ходе реализации бюджетного процесса с целью справедливого и эффективного распределения ресурсов для обеспечения максимально возможного качества и количества государственных и муниципальных услуг на территории всей страны с учетом объективно сложившихся условий.

Внебюджетные фонды – фонды денежных средств, образуемые вне федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, которые предназначены для реализации конституционных прав граждан и удовлетворения других общественных потребностей, не финансируемых из бюджета.

Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Внутригородской район – внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением.

Вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Вопросы местного значения межпоселенческого характера – часть вопросов местного значения, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно.

Главный администратор доходов бюджета – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета, то есть осуществляют в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

Главный распорядитель бюджетных средств – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Государственная управляющая компания (ГУК) – юридическое лицо, уполномоченное Правительством Российской Федерации осуществлять инвестирование переданных ему в доверительное управление ПФР средств пенсионных накоплений граждан, которые не воспользовались правом выбора частной управляющей компании (ЧУК) или негосударственным пенсионным фондом (НПФ), а также тех граждан, которые осознанно доверили управление своими пенсионными накоплениями государственной управляющей компании. В настоящее время функции ГУК выполняет Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ» (ВЭБ.РФ, ВЭБ).

Государственный (муниципальный) долг – обязательства, возникающие из государственных (муниципальных) заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

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.

Городское поселение – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городской округ – один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах.

Городской округ с внутригородским делением – городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

Действующие расходные обязательства – обязательства, обусловленные законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, не предлагаемыми (не планируемыми) к изменению

в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде, к признанию утратившими силу либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований.

Денежные обязательства – обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения.

Дефицит бюджета – превышение расходов бюджета над его доходами.

Договор об обязательном пенсионном страховании – заключается с гражданином в случае, если для формирования и инвестирования своих пенсионных накоплений он выбрал в качестве страховщика негосударственный пенсионный фонд (НПФ). Это соглашение, в соответствии с которым НПФ обязан при наступлении пенсионных оснований осуществлять назначение и выплату гражданину накопительной части трудовой пенсии или выплаты его правопреемникам.

Дотация – межбюджетный трансферт, предоставляемый на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

Доходы бюджета – поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета.

Единый счет бюджета – счет (совокупность счетов для федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации), открытый (открытых) Федеральному казначейству в учреждении Центрального банка Российской Федерации отдельно по каждому бюджету бюджетной системы Российской Федерации для учета средств бюджета и осуществления операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Заключение – документ, составляемый органами внешнего бюджетного контроля по результатам проведения экспертно-аналитических мероприятий.

Застрахованное лицо – физическое лицо, жизнь, здоровье и трудоспособность которого выступает объектом страховой защиты.

Индекс бюджетных расходов – относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по предоставлению одинакового объема государственных (муниципальных) услуг в расчете на душу населения, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий.

Индекс налогового потенциала – относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, определяемая с учетом уровня развития и структуры экономики субъекта Российской Федерации.

Индивидуальный пенсионный коэффициент (ИПК) – параметр, отражающий в относительных единицах пенсионные права застрахованного лица на страховую пенсию, сформированные с учетом начисленных и уплаченных в Пенсионный фонд Российской Федерации страховых взносов на страховую пенсию, предназначенных для ее финансирования, продолжительности страхового стажа, а также отказа на определенный период от получения страховой пенсии.

Индивидуальный (персонифицированный) учет – организация и ведение учета сведений о каждом застрахованном лице для реализации его пенсионных прав в соответствии с законодательством Российской Федерации. Эти сведения касаются трудового (страхового) стажа, страховых взносов на страховую и накопительную части трудовой пенсии и т. п. ПФР открывает каждому застрахованному лицу индивидуальный лицевой счет (ИЛС). Размер пенсии по обязательному пенсионному страхованию зависит от средств, накопленных на ИЛС.

Инициативное бюджетирование – совокупность действий по реализации механизма и процедур участия граждан в бюджетных решениях, определенная особым порядком и закрепленная в нормативной правовой и методической документации субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Кассовое обслуживание исполнения бюджета – проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Консолидированный бюджет – свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

Консолидированный бюджет городского округа с внутригородским делением – совокупность бюджета городского округа с внутригородским делением и свода бюджетов внутригородских районов, входящих в состав этого городского округа с внутригородским делением (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

Консолидированный бюджет муниципального района – совокупность бюджета муниципального района (районного бюджета) и свода бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав этого муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

Консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации – совокупность бюджета субъекта Российской Федерации и свода бюджетов муниципальных образований, входящих в состав этого субъекта Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

Консолидированный бюджет Российской Федерации – совокупность федерального бюджета и свода бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами и за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов).

Контрольное мероприятие – форма осуществления бюджетного контроля посредством проведения обследований, проверок и ревизий.

Межбюджетные трансферты – средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Межбюджетные отношения – взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Межселенная территория – территория муниципального района, находящаяся вне границ поселений.

Муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальный округ – несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного настоящим Федеральным законом), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Накопительная пенсия – ежемесячная пожизненная выплата пенсионных накоплений, сформированных за счет страховых взносов работодателей и дохода от их инвестирования.

Налоговые расходы публично-правового образования – выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обусловленные налоговыми льготами, освобождениями и иными преференциями по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование, предусмотренными в качестве мер государственной (муниципальной) поддержки в соответствии с целями государственных (муниципальных) программ и (или) целями социально-экономической политики публично-правового образования, не относящимися к государственным (муниципальным) программам.

Налоговый потенциал – оценка налоговых доходов, которые могут быть получены бюджетом публично-правового образования, исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы по налоговым источникам, закрепленным за этим публично-правовым образованием.

Негосударственный пенсионный фонд (НПФ) – юридическое лицо, исключительной деятельностью которой является негосударственное пенсионное обеспечение и обязательное пенсионное страхование на основании выданной органом страхового надзора (Банк России) лицензии на осуществление данной страховой деятельности.

Нефтегазовые доходы – доходы от уплаты: вывозных таможенных пошлин на нефть сырую; вывозных таможенных пошлин на газ природный; вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти; налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья; акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку, поступающие в федеральный бюджет.

Обеспечение по обязательному социальному страхованию (страховое обеспечение) – исполнение страховщиком, а в отдельных случаях, установленных федеральными законами, – также и страхователем своих обязательств перед застрахованным лицом при наступлении страхового случая посредством страховых выплат или иных видов обеспечения, установленных федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Обоснование бюджетных ассигнований – документ, характеризующий бюджетные ассигнования в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде).

Обязательное пенсионное страхование (ОПС) – система создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию гражданам заработка, получаемого ими до наступления обязательного страхового обеспечения – пенсии.

Органы бюджетного контроля – органы государственного и муниципального финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений.

Отчет – документ, составляемый органами внешнего бюджетного контроля по результатам проведения контрольных мероприятий.

Отчетный финансовый год – год, предшествующий текущему финансовому году.

Очередной финансовый год – год, следующий за текущим финансовым годом.

Пенсионная реформа – реформирование пенсионной системы с целью решения определенных проблем в ее функционировании.

Пенсионные накопления – средства, которые формируются за счет сумм страховых взносов работодателя на накопительную часть трудовой пенсии сотрудника в рамках обязательного пенсионного страхования, сумм дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, в том числе в рамках Программы государственного софинансирования (от самого гражданина, государства и работодателя), а также средств материнского (семейного) капитала, направленных на формирование накопительной части трудовой пенсии.

Пенсия по государственному пенсионному обеспечению – ежемесячная государственная денежная выплата гражданам в целях компенсации им заработка (дохода), утраченного в связи с прекращением федеральной государственной службы при достижении выслуги при выходе на пенсию по старости (инвалидности); либо в целях компенсации утраченного заработка гражданам из числа космонавтов или из числа работников летно-испытательного состава в связи с выходом на пенсию за выслугу лет; либо в целях компенсации вреда, нанесенного здоровью граждан при прохождении военной службы, в результате радиационных или техногенных катастроф, в случае наступления инвалидности или потери кормильца, при достижении установленного законом возраста; либо нетрудоспособным гражданам в целях предоставления им средств к существованию.

Плановый период – два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом.

Получатель бюджетных средств – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

Поселение – городское или сельское поселение.

Предписание – документ органа бюджетного контроля, содержащий обязательные для исполнения в указанный в предписании срок требования об устранении нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации, и (или) требования о возмещении причиненного такими нарушениями ущерба Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию.

Представление – документ органа бюджетного контроля, содержащий обязательную для рассмотрения в установленные в нем сроки или, если срок не указан, в течение 30 дней со дня его получения информацию о выявленных нарушениях бюджетного законодательства Российской Федерации, и требования о принятии мер по их устранению, а также устранению причин и условий таких нарушений.

Принимаемые расходные обязательства – обязательства, обусловленные законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, предлагаемыми (планируемыми) к принятию или изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде, к принятию либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований.

Профицит бюджета – превышение дохода бюджета над его расходами.

Публично-правовое образование – Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

Публичные обязательства – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие

исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

Публичные нормативные обязательства – публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, работников казенных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся в государственных или муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

Распорядитель бюджетных средств – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, казенное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Расходные обязательства – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Расходы бюджета – выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета.

Реестр расходных обязательств – используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

Самозанятые – собирательное понятие, которое фактически включает в себя граждан, ведущих самостоятельную деятельность без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя и использования наемного труда.

Сбалансированность бюджета – соответствие объема расходов бюджета суммарно-ному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита.

Сводная бюджетная роспись – документ, который составляется и ведется финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в целях организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета.

Секвестр бюджета – пропорциональное сокращение всех расходных статей.

Сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Собственные доходы бюджетов – совокупность налоговых доходов, зачисляемых в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах; неналоговых доходов, зачисляемых в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований; доходов, полученных бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций.

Социальное страхование – это система правовых, экономических и организационных мер перераспределительного характера, направленных на обеспечение и поддержание материального и/или социального положения граждан в случае наступления массовых страховых рисков по независящим от них обстоятельствам.

Социальный страховой риск – это вероятное явление (событие или совокупность событий) в жизни общества, которое может нарушить устоявшиеся общественные связи и привести к изменению материального (в сторону понижения) и социального положения граждан страны и при наступлении которого осуществляется обязательное социальное страхование.

Средства обязательного социального страхования – денежные средства и имущество, которые находятся в оперативном управлении страховщика конкретных видов обязательного социального страхования.

Страхователи – юридические и дееспособные физические лица, которые страхуют свой собственный интерес или интерес третьей стороны и производят уплату страховых взносов.

Страховая пенсия – ежемесячная денежная выплата для компенсации гражданам заработной платы или другого дохода, которые они получали в период трудовой деятельности, а также компенсация дохода, который утратили нетрудоспособные члены семьи застрахованного лица в связи с его смертью.

Страховой стаж – суммарная продолжительность времени уплаты страховых взносов.

Страховой случай – фактически произошедшее событие, предусмотренное договором страхования или законом, с наступлением которого возникает обязанность Страховщика произвести страховую выплату Страхователю (застрахованному лицу, выгодополучателю или иным третьим лицам).

Страховщики – коммерческие или некоммерческие организации, создаваемые в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования для обеспечения прав застрахованных лиц по обязательному социальному страхованию при наступлении страховых случаев.

Страховые взносы – периодические платежи, производимые в обязательном порядке законодательно установленными группами населения, хозяйствующими субъектами и при необходимости – государством, аккумулируемые в специальных фондах на цели социальной защиты.

Субсидия – понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам другого уровня бюджетной системы в целях софинансирования расходных обязательств.

Субвенция – это межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам другого уровня бюджетной системы, в целях финансового обеспечения расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий, переданных для осуществления от одного уровня власти другому.

Тариф страхового взноса – ставка страхового взноса, установленная на конкретный вид обязательного социального страхования с начисленных выплат и иных вознаграждений в пользу застрахованных лиц.

Текущий финансовый год – год, в котором осуществляется исполнение бюджета, составление и рассмотрение проекта бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Уведомление о применении бюджетных мер принуждения – документ органа бюджетного контроля, обязательный к рассмотрению финансовым органом, содержащий основания для применения предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации бюджетных мер принуждения.

Управление дефицитом – комплекс мероприятий по определению предельного размера дефицита, поиску и привлечению источников его финансирования и разработке мероприятий по его ликвидации при наличии объективных предпосылок.

Управляющая компания, отобранная по конкурсу (частная управляющая компания, ЧУК) – юридическое лицо, имеющее лицензию на осуществление деятельности по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами. Отобрана по конкурсу для осуществления инвестирования средств пенсионных накоплений, переданных ей в доверительное управление Пенсионным фондом Российской Федерации в соответствии с заявлениями граждан о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании).

Федеральный бюджет – бюджет, предназначенный для исполнения расходных обязательств Российской Федерации.

Фиксированная выплата к страховой пенсии (ФВ) – обеспечение лиц, имеющих право на установление страховой пенсии в соответствии с законодательством, устанавливаемое в виде выплаты в фиксированном размере к страховой пенсии.

Фонд национального благосостояния – фонд, формируемый в составе федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов с целью обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации и сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Характеристики бюджета – общий объем доходов бюджета, общий объем расходов бюджета, дефицит (профицит) бюджета.

Целевой иностранный кредит (заимствование) – форма финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основах путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов.

Учебное издание

Долганова Юлия Сергеевна
Истомина Наталья Александровна
Бойтуш Оксана Александровна
Одинокова Татьяна Дмитриевна
Измоленов Андрей Константинович

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ответственная за выпуск *Н. А. Юдина*
Редактор *О. В. Климова*
Корректор *О. В. Климова*
Компьютерная верстка *А. Ю. Матвеев*

Подписано в печать 15.08.2019.
Формат 70×100/16. Бумага офсетная. Гарнитура Times.
Усл. печ. л. 26,46. Уч.-изд. л. 20,42. Тираж 100 экз. Заказ 254.

Издательство Уральского университета
620000, Екатеринбург-83, ул. Тургенева, 4.

Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре УрФУ
620000, Екатеринбург-83, ул. Тургенева, 4.
Тел.: +7 (343) 350-56-64, 358-93-22
Факс +7 (343) 358-93-06
E-mail: press-urfu@mail.ru
<http://print.urfu.ru>

