


Завтра издаётся

В. А. Федосов
под редакцией О. В. Врублевской

Бюджетная система Российской Федерации

 ПИТЕР

Виталий Анатольевич Федосов

Бюджетная система Российской Федерации

Серия «Завтра экзамен!»

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3956935

*Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О. В.
Врублевской.: Питер; Санкт-Петербург; 2009*

ISBN 978-5-49807-263-0

Аннотация

Учебное пособие дополняет самый полный и подробный на сегодняшний день учебник «Бюджетная система Российской Федерации», подготовленный коллективом кафедры финансов Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов при участии ряда ведущих специалистов финансовых органов Санкт-Петербурга. В издании, построенном по схеме «вопрос – ответ», учтены изменения, которые происходят в реформировании общественных финансов России, методов и принципов в организации бюджетного процесса. Рассмотрены такие вопросы, как доходы и расходы бюджетов, федеральные налоги, регулирование бюджетов и организация бюджетного процесса, тенденции развития бюджетных систем стран СНГ. Книга предназначена для студентов, изучающих курс

«Бюджетная система Российской Федерации», а также практиков, работников финансовых органов и ведомств.

Содержание

Глава 1 Понятие бюджета, развитие бюджетной системы России	5
Вопрос 1 Общественное назначение государственных финансов в условиях рыночной экономики	5
Вопрос 2 Понятие бюджета	9
Вопрос 3 Функции бюджета, их содержание	13
Вопрос 4 Базовый перечень принципов (компонентов) эффективного управления общественными финансами	16
Вопрос 5 Современная бюджетная политика Российской Федерации[5]	19
Глава 2 Бюджетное устройство Российской Федерации	26
Вопрос 1 Законодательное регулирование бюджетных правоотношений	26
Вопрос 2 Бюджетная система РФ и принципы ее функционирования	29
Вопрос 3 Бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления	33
Глава 3 Бюджетная классификация	38
Конец ознакомительного фрагмента.	43

Виталий Анатольевич Федосов

Бюджетная система Российской Федерации

Глава 1 Понятие бюджета, развитие бюджетной системы России

Вопрос 1 Общественное назначение государственных финансов в условиях рыночной экономики

Финансы в широком смысле слова – это совокупность денежных (стоимостных) отношений, связанных с формированием и использованием денежных фондов, движением капитала в процессе создания и перераспределения валового внутреннего продукта.

Государственные (общественные) финансы – это срав-

нительно более узкий круг регламентированных государством денежных отношений, связанных с формированием и использованием системы общественных денежных фондов (доходов), необходимых государству для выполнения возложенных на него функций. Государственным финансам присущи следующие основные признаки (атрибуты): это всегда денежные отношения; эти денежные отношения вызваны фактом существования государства, носят регламентированный характер и связаны в основном с безэквивалентным перераспределением средств.

Финансовая наука, исследуя денежные отношения, ставит перед собой задачу решения вопросов наиболее эффективного управления ограниченными денежными ресурсами на протяжении определенного периода времени. Это связано с тем, что формирование доходов и необходимость их использования чаще всего не совпадают по времени. При этом у одних субъектов хозяйственной деятельности, территорий, домашних хозяйств возникают излишки (профициты) средств, у других, наоборот, их не хватает, возникает дефицит. Следовательно, требуется определенная система, обеспечивающая перераспределение средств на наиболее приемлемых для всех участников этого процесса условиях. Такое перераспределение призвана осуществить именно финансовая система (при широком понимании финансов). В западной, и особенно в американской, специальной литературе финансовую систему обычно определяют как «совокуп-

ность рынков и других институтов, используемых для заключения финансовых сделок, обмена активами и рисками».¹ «Финансовая система включает в себя рынки, посредников, фирмы, предоставляющие финансовые услуги, и другие институты, с помощью которых домохозяйства, частные компании и правительственные организации реализуют принимаемые ими финансовые решения».²

Но такое определение не совсем точно, оно подходит только к условиям «идеального рынка» без участия в нем государства. Сегодня никто не отрицает наличия экономических функций государства, необходимости особого государственного сектора экономики и порожденного им понятия «государственные финансы». Государство не только выполняет такие древнейшие функции, как оборона, охрана порядка и собственности, государственное управление, но и осуществляет чисто экономические функции: обеспечение правовой базы, способствующей эффективному функционированию рыночной системы; защиту конкуренции; обеспечение неделимыми «общественными благами» своих граждан (образование, фундаментальная наука, здравоохранение, экология и т. п.); перераспределение доходов и богатства во имя социального мира; корректирование распределения ресурсов с целью структурных изменений в экономике, достижение

¹ Боди Э., Мэртон Р. Финансы / Пер. с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2000. – С. 38.

² Там же. – С. 64.

необходимого уровня занятости и инфляции, обеспечивающих экономический рост.

Для выполнения государством своих функций объективно необходимы мобилизация финансовых ресурсов и их наиболее эффективное перераспределение. (Потребление и использование бюджетных ресурсов обычно производятся на основе выполнения госзаказа, а перераспределение – с помощью трансфертов, увеличивающих способности их получателей к потреблению. Выполнение госзаказов с использованием государственного финансирования также способствует экономическому росту.)

Там, где движению денежных средств противопоставлены определенные эквиваленты – товары, услуги, финансовые активы, – мы имеем дело с *денежными потоками*. Там же, где не происходит такого эквивалентного обмена, мы имеем дело с перераспределенной стоимостью, т. е. принудительно изъятой из оборота в форме налогов и других платежей хозяйствующих субъектов и домашних хозяйств. В этом случае следует говорить о *финансовых потоках*.

Вопрос 2 Понятие бюджета

Реализация бюджетной политики отражается в едином для всех государств «институте» – институте «государственных бюджетов», который является атрибутом любого суверенного государства и (или) государственных образований. Понятие «бюджет», чрезвычайно емкое и неоднозначное, до настоящего времени носит дискуссионный характер. Так, в «Экономическом словаре», изданном Институтом новой экономики в 2007 г., бюджет (фр. *budget*) определяется как: «роспись денежных доходов и расходов на определенный период, утвержденная в установленном порядке...»; «смета расходов по проекту»; «форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления». Последнее определение почти полностью идентично определению, приводимому в ст. 6 БК РФ.³

В соответствии с новой редакцией ст. 6 БК РФ бюджет определяется как «форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления».

Тем не менее в специальной и учебной российской лите-

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.06.1998 г. № 145-ФЗ.

ратуре бюджет традиционно рассматривается как сложная социально-экономическая и правовая категория. *Экономическую категорию бюджета* можно трактовать как совокупность экономических (денежных) отношений органов государственной власти и местного самоуправления с юридическими и физическими лицами, связанных с перераспределением валового национального продукта и части национального богатства в связи с необходимостью удовлетворения социально-экономических и властно-политических функций государства и его граждан. *С юридической (правовой) точки зрения бюджет* — это основной финансовый план (смета доходов и расходов государства), принимаемый в форме закона по особой процедуре представительным органом государственной власти. *По способу реализации* — жестко регламентированная форма образования и использования централизуемых государством финансовых ресурсов для обеспечения расходных обязательств бюджетов всех уровней (федерального, субъектов Федерации, местных).

Родоначальником законодательной регламентации образования и использования денежных средств в форме бюджета является Англия, где после революции 1686–1689 гг. парламент лишил короля права самостоятельно устанавливать налоги. В России первая роспись государственных доходов и расходов была принята в 1723 г., с 1802 г. эти росписи стали носить постоянный характер, а с 1811 г. приняли формат бюджета России.

Естественно, в XVII–XIX вв. основные расходы бюджетов государств носили военно-политический характер, социальные расходы были весьма ограничены, вмешательство же государства в экономику не носило существенного и системного характера, а государственный сектор экономики ограничивался казенными заводами.

У современного государства всегда есть экономические и возрастающие социальные функции. Кроме содержания армии, полиции и судов любое государство в современной экономике играет огромную роль не только в связи с необходимостью финансирования расходов на образование, фундаментальную науку, медицинскую помощь, выплату пенсий и пособий по безработице и бедности, развитие инфраструктуры и охраны окружающей среды, но и в связи с обязанностями государственного регулирования экономики и социальной сферы.

Почему необходимо вмешательство государства в экономику и ее регулирование? 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.

Вмешательство государства в экономику в значительной степени и обеспечивается такой универсальной формой, как

бюджет, формирование доходов которого и осуществление расходов представляют собой «встроенный в экономику государственный регулятор». Таким образом, *бюджет можно рассматривать как универсальную форму образования и расходования денежных средств (общественных фондов) для финансового обеспечения задач и функций государства, регулирования секторов экономики и социальной сферы.* По сути дела, формат бюджета отражает все мобилизованные денежные активы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и их расходные обязательства.

Вопрос 3 Функции бюджета, их содержание

Бюджет как экономическая категория носит более конкретный характер, чем достаточно абстрактная категория государственных финансов, содержание которой проявляется только в двух функциях – формирования и использования денежных фондов (доходов). Можно выделить следующие функции, раскрывающие современное содержание сложной экономико-правовой категории бюджета.

1. *Макроэкономическая, или 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. Проводя определенную политику доходов и расходов, правительства добиваются устойчивого развития всех секторов экономики, социальной сферы, сглаживая «провалы рынка», неравенство в распределении доходов населения, отдельных территорий. Осуществляя смешанное государственно-частное финансирование крупных проектов, государство воздействует своей политикой доходов и расходов на направление частного капитала в приоритетные отрасли экономики и проекты, депрессивные ре-

гионы, проводит антиинфляционные мероприятия и обеспечивает эффективное использование ограниченных финансовых ресурсов государства.

2. *Функция институционализации общественных предпочтений*, по сути дела новая для российской финансовой теории, является следствием демократизации общества, когда принятию закона о бюджете обязательно предшествуют общие парламентские слушания, в которых принимают участие депутаты, представляющие различные группы населения и соответственно различные интересы и взгляды избирателей, их общественные предпочтения. В ходе парламентского обсуждения проекта бюджета, представленного правительством, эти предпочтения воплощаются в конкретные поправки (показатели) бюджета. В условиях СССР такие дискуссии практически отсутствовали, а функции депутатов сводились в основном «к поиску резервов» в бюджетных доходах, как правило, заранее «подготовленных» Министерством финансов. В демократическом обществе, каким сегодня является и Россия, формат принятия бюджета позволяет законодательно отразить предпочтения не только элиты, но и других групп населения, достигнуть определенного компромисса предпочтений при законодательном утверждении бюджета. Естественно, институционализация общественных предпочтений зависит от активности населения, формирования достаточно представительных партий, дорожающих голосами своих избирателей.

3. *Информационная функция бюджета* имеет важнейшее значение для всех экономических агентов, поскольку утверждение параметров бюджета, способов ограничений трансформации денежных активов государства в его расходные обязательства определяет экономическое поведение как корпоративного сектора экономики, бюджетополучателей всех уровней, так и населения, получающего различные бюджетные трансферты. Сами параметры бюджета, прогнозные значения инфляции, принятые к бюджетному финансированию программы всех уровней являются информационными сигналами для принятия экономическими агентами различных финансовых решений, определяют деловую активность и социальное поведение граждан.

4. *Контрольная функция бюджета* позволяет четко отслеживать движение денежных и финансовых потоков, поступление доходов в бюджеты всех уровней, создает общественные условия для проведения государственного контроля за своевременным и эффективным выполнением всех расходных обязательств.

Вопрос 4 Базовый перечень принципов (компонентов) эффективного управления общественными финансами

В условиях глобализации экономики эффективное и ответственное управление общественными (государственными и муниципальными) финансами имеет фундаментальное значение для всех стран с точки зрения обеспечения стабильности национальных бюджетных систем, а также общей финансовой безопасности и устойчивого экономического роста.

Минфин РФ в рамках председательства России в «Группе восьми» выступил с инициативой повысить роль принимаемых на международном уровне усилий по содействию эффективному и ответственному управлению общественными финансами. В связи с этим был разработан документ,⁴ представленный министром финансов РФ А. Л. Кудриным 9-10 июня 2006 г. на встрече министров финансов стран «Группы восьми» в Санкт-Петербурге и обсужденный в расширенном формате с участием приглашенных министров финансов Австралии, Бразилии, Индии, Китая, Ни-

⁴ Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами // Финансы. – 2006. – № 10. – С. 3–20.

гории, Южной Кореи, генерального секретаря международного энергетического агентства, генерального секретаря Организации экономического сотрудничества и развития, директора-распорядителя МВФ, комиссара ЕС по экономике и финансам, министра финансов страны – председателя в ЕС – Австрии, президента Всемирного банка.

В основе документа содержится следующий базовый перечень принципов (компонентов) эффективного и ответственного управления общественными финансами:

- финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность;
- стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов;
- эффективная и справедливая система межбюджетных отношений;
- консолидация бюджета и бюджетного процесса;
- среднесрочное финансовое планирование;
- бюджетирование, ориентированное на результат;
- эффективный финансовый контроль, отчетность, мониторинг.

Следует отметить, что инициатива Минфина РФ была поддержана министрами финансов «Группы восьми» и приглашенными коллегами. Принято решение о разработке Кодекса надлежащей (лучшей) практики управления общественными финансами, а также соответствующих стандартов и правил по его применению. Кодекс прежде всего призван оказать методологическую помощь странам с переходной и развивающейся экономикой в осуществлении преоб-

разований в бюджетной сфере. Кроме того, опыт России свидетельствует о том, что имеются реальные признаки накопления позитивного опыта в области бюджетных реформ и отдельными примерами российской практики могут воспользоваться страны, стремящиеся к эффективному управлению процессом преобразований. В значительной степени эта «лучшая практика» уже начала реализовываться в России с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ и принятием первого в истории России закона об утверждении 3-летнего федерального бюджета на 2008–2010 гг.

Таким образом, началась серьезная работа по усилению координации в продвижении инициатив, стимулирующих применение существующих международных стандартов и лучшей практики в налогово-бюджетной сфере, необходимая для укрепления общественных финансов.

Вопрос 5 Современная бюджетная политика Российской Федерации⁵

Главной целью современной бюджетной политики России как центральной составляющей государственной политики является *повышение уровня и качества жизни населения*. Государство должно способствовать повышению реальных доходов и занятости населения, росту сбережений и имущества граждан, развитию рынка жилья.

Основа для решения социальных проблем – *высокие темпы устойчивого экономического роста*, обеспечивающего создание новых рабочих мест, рост заработной платы в экономике, расширение финансовых возможностей государства. Большое значение для развития бизнеса имеют: снижение налоговой нагрузки на экономику и административных барьеров, защита прав собственности, обеспечение экономической свободы и условий равной конкуренции. Государство должно поддерживать развитие транспортной, коммуникационной и энергетической инфраструктуры, авиа– и судостроения, экспорта интеллектуальных услуг, космической отрасли и других стратегических отраслей экономики.

⁵ При подготовке параграфа использован следующий документ Минфина РФ: «Основные результаты и направления бюджетной политики на 2008 г. и период до 2010 г.». Электронный ресурс – http://www1.minfin.ru/budref/budpol_08-10_050607.pdf.

Финансовое обеспечение деятельности государства в стратегических сферах и наиболее значимых социальных гарантиях осуществляется за счет средств федерального бюджета. Наконец, из федерального бюджета предоставляются значительные объемы трансфертов бюджетам субъектов РФ и бюджетам государственных внебюджетных фондов. Именно поэтому конкретные требования к бюджетной политике ежегодно формулируются в *Бюджетном послании Президента РФ*.

При формировании проекта федерального бюджета на 2008–2010 гг. и стратегии на долгосрочную перспективу были сформулированы следующие *основные задачи бюджетной политики*

- превращение федерального бюджета в эффективный инструмент макроэкономического регулирования;
- обеспечение долгосрочной сбалансированности бюджета;
- дальнейшее удлинение горизонта бюджетного планирования;
- обеспечение исполнения расходных обязательств;
- проведение анализа эффективности всех расходов бюджета;
- переход на современные принципы осуществления государственных капитальных вложений;
- применение механизмов, стимулирующих бюджетные учреждения к повышению качества оказываемых ими услуг

и повышению эффективности бюджетных расходов, расширение полномочий главных распорядителей бюджетных средств по определению форм финансового обеспечения оказания государственных услуг;

- повышение качества финансового менеджмента в бюджетном секторе;
- решение проблемы несбалансированности Пенсионного фонда РФ;
- содействие опережающему социально-экономическому развитию отдельных регионов, в частности Дальнего Востока и Забайкалья.

Меры по реализации этих задач бюджетной политики предусмотрены в первом 3-летнем федеральном бюджете. Следует подчеркнуть, что Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг.» стал исключительной новацией бюджетного процесса в России.

Во-первых, он сформирован по новым процедурам и правилам, предусмотренным поправками в Бюджетный кодекс РФ.⁶ Во-вторых, впервые законодательно апробирован 3-летний период планирования. В-третьих, относительно ранний срок принятия данного закона – лето 2007 г. (как правило, закон о федеральном бюджете был готов только к декаб-

⁶ Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ.

рю) – позволил накануне выборов в Государственную Думу РФ в декабре 2007 г. предотвратить негативный процесс использования бюджетных средств в политических целях отдельных партий.

Граждане как налогоплательщики и как потребители общественных услуг должны быть уверены в том, что передаваемые ими в распоряжение государства средства используются прозрачно и эффективно, приносят конкретные, значимые, по возможности измеримые результаты как для общества в целом, так и для каждой семьи, для каждого человека.

Предпосылки для решения этой стратегической задачи были заложены в первой половине 2000-х гг. восстановлением долгосрочной сбалансированности и устойчивости национальной бюджетной системы путем:

- разграничения расходных обязательств и ликвидации «необеспеченных мандатов», общий объем которых в 1,6 раза превышал возможности бюджетной системы;
- создания Стабилизационного фонда, обеспечивающего «подушку безопасности» в случае снижения экспортных цен на нефть и сдерживание инфляции в условиях увеличения денежного предложения вследствие дополнительных доходов от экспорта в случае высоких цен на нефть;
- стабильного закрепления доходных источников за бюджетами разных уровней и введения объективных критериев распределения межбюджетных трансфертов;
- развития системы Федерального казначейства, обеспе-

чивающего кассовое обслуживание исполнения бюджетов в соответствии с едиными стандартами и процедурами.

Это позволило обеспечить прозрачность и подотчетность формирования и исполнения бюджетов, оперативность и достоверность бюджетной отчетности. Установлен жесткий и действенный контроль за принятием и исполнением бюджетных обязательств. *Гарантированное исполнение всех ранее принятых обязательств и принятие новых обязательств только в пределах реальных возможностей по их финансовому обеспечению в условиях долгосрочной сбалансированности бюджета, прозрачности и подотчетности бюджетов, соблюдения финансовой дисциплины – основное требование к эффективной и ответственной бюджетной политике и одновременно – необходимое условие для достижения планируемых целей и результатов государственной политики.*

В 2004–2006 гг. были сделаны первые шаги по решению этой стратегической задачи. Так, в 2004 г. была принята Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 гг., одобренная Постановлением Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22.05.2004 г. № 249. В 2006 г. федеральный бюджет впервые стал составной частью 3-летнего перспективного финансового плана, что позволило заложить основы для перехода к утверждению бюджета на 3 года. При подготовке бюджетов всех уровней используются реестры расходных обязательств, которые позволяют четко определить состав

и объемы действующих обязательств. Внедрена основанная на международных стандартах система бюджетного учета и бюджетной классификации, обеспечивающая государственным органам удобство управления финансовыми ресурсами для достижения необходимых результатов и позволяющая внешним потребителям получать необходимую информацию о направлениях расходования средств. Завершением этого этапа реформирования бюджетного процесса стало принятие в начале 2007 г. поправок в Бюджетный кодекс РФ, многие из которых уже прошли практическую апробацию в рамках внедрения среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты, при формировании проектов федерального бюджета на 2006 и 2007 гг.

Важнейшая проблема – зависимость российской экономики от мировых цен на нефть. Если в 2007 г. все нефтегазовые доходы составляли 8,2 % ВВП, то в 2008–2010 гг. с учетом тенденций развития мировой экономики они будут сокращаться и в 2010 г. составят 5,3 % ВВП. Это – наименее надежная часть бюджетных доходов: цены от правительства не зависят, добыча требует больших инвестиций в новые регионы, что далеко не сразу даст отдачу.

Обеспечение долгосрочной стабильности и сбалансированности бюджета обуславливает необходимость разделения Стабилизационного фонда, выделения из него Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. Еще важнее – создание новой системы управления нефтегазовыми ре-

сурсами страны. Эта система уже закреплена поправками в Бюджетный кодекс РФ и реализована в новом 3-летнем бюджете. Ее суть кратко характеризуется следующим образом.

1. Разделение всех доходов федерального бюджета на две части: нефтегазовые доходы и все остальные ненефтегазовые доходы, концентрация их на двух различных счетах.

2. Из нефтегазовых доходов формируются Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, а также – *нефтегазовый трансферт*, направляемый подобно другим источникам заимствования на финансирование дефицита бюджета.

3. Все расходы бюджета, не обеспеченные ненефтегазовыми доходами, строго отбираются с учетом приоритетов.

Это позволит обеспечить устойчивость бюджетной политики в долгосрочной перспективе. При этом внешнеэкономическая конъюнктура не будет оказывать существенного влияния на параметры федерального бюджета.

Глава 2 Бюджетное устройство Российской Федерации

Вопрос 1 Законодательное регулирование бюджетных правоотношений

Бюджетное устройство РФ – это организационно-правовое построение бюджетной системы, позволяющее выделить в ее составе структурные подразделения (виды бюджетов, звенья) и определить формы взаимосвязи между ними. Оно базируется на государственном устройстве, отражая взаимосвязи, характерные для последнего}

Бюджетное устройство, отражая сложную иерархию бюджетных взаимосвязей внутри страны, включает в себя: бюджетное право (в том числе бюджетное законодательство), бюджетную систему и принципы ее функционирования, бюджетные полномочия органов публичной власти.

Следует подчеркнуть, что бюджетное законодательство является частью более широкого круга правовых отношений, которые называются *бюджетное право*. Иерархически выстроенная по убыванию их юридической силы система ис-

точников (форм) правового регулирования бюджетных отношений выглядит следующим образом.⁷

1. Конституция Российской Федерации.
2. Общепризнанные принципы международного права и нормы международных договоров Российской Федерации.
3. Решения Конституционного Суда РФ.
4. Внутренние договоры Российской Федерации.
5. Бюджетное законодательство, которое, в свою очередь, включает следующие элементы: а) федеральное бюджетное законодательство (Бюджетный кодекс Российской Федерации); ежегодные федеральные законы о федеральном бюджете; б) региональное бюджетное законодательство (законы субъектов РФ, в том числе – о бюджете); в) муниципальные правовые акты, в том числе – о местных бюджетах (решения о местных бюджетах), принятые представительными органами местного самоуправления.
6. Подзаконные нормативные правовые акты по бюджетно-правовым вопросам: а) акты органов общей компетенции (указы Президента РФ; постановления Правительства РФ; подзаконные нормативные правовые акты по вопросам, связанным с бюджетной деятельностью, принятые органами исполнительной власти субъектов РФ, исполнительными органами местного самоуправления); б) акты органов специальной компетенции – ведомственные подзаконные норматив-

⁷ Тедеев Л. А., Парыгина В. Л. Бюджетная система РФ в схемах и таблицах с комментариями: Учебное пособие. – М.: Эксмо, 2005. – С. 115–116.

ные правовые акты.

С момента введения в силу Бюджетного кодекса РФ в него постоянно вносились изменения и дополнения. С одной стороны, это отражало развитие методологии и требования практики, но, с другой стороны, являлось следствием большого числа неурегулированных вопросов, пробелов и противоречий Кодекса, что ограничивало его применение.⁸

⁸ См.: Доклад Министерства финансов РФ о проекте Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов РФ», опубликован на официальном сайте министерства. Электронный ресурс – <http://www.minfin.ru>.

Вопрос 2 Бюджетная система РФ и принципы ее функционирования

Бюджетная система РФ — это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая законодательством РФ совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Структура бюджетной системы РФ представлена на рис. 2.1.

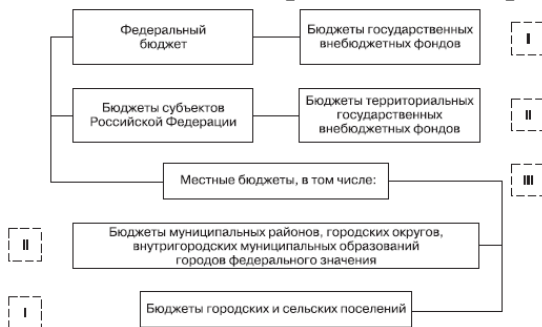


Рис. 2.1. Бюджетная система РФ

Федеральный бюджет — центральное звено бюджетной системы, обеспечивающее финансирование общенациональных задач и функций, является основным инструментом перераспределения ВВП и национального дохода в масшта-

бах государства в целом. На федеральном уровне происходит формирование основных направлений бюджетной политики, проводимой в стране, выбор бюджетных приоритетов, определение основных принципов функционирования бюджетной системы страны. Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ предназначены для исполнения расходных обязательств РФ.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов являются самостоятельным звеном бюджетной системы РФ, формируются на федеральном и региональном уровнях. В настоящее время они включают в себя Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и Фонды обязательного медицинского страхования, которые образуются на федеральном и региональном уровнях.

Бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты) включают в себя бюджеты республик, областей, краев, автономных областей (округов), а также бюджеты городов федерального значения. Совокупность региональных бюджетов составляет второй уровень бюджетной системы страны. Каждый субъект РФ имеет собственный бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда. Бюджет субъекта РФ и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта РФ.

Местные бюджеты (бюджеты муниципальных образований) – третий уровень бюджетной системы РФ. Каждое

муниципальное образование имеет собственный бюджет. Местный бюджет предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ территориями муниципальных образований являются: городские, сельские поселения, муниципальные районы, городские округа и внутригородские муниципальные образования городов федерального значения. Это определяет разделение местных бюджетов на бюджеты двух уровней (типов) – муниципальных районов (городских округов) и поселений. Такой подход позволяет упорядочить бюджетное устройство на местном уровне, ввести четкое законодательное разделение бюджетно-налоговых полномочий между различными органами власти. Пока же местные бюджеты находятся в стадии становления, для чего в законодательстве РФ предусмотрен переходный период до 2009 г.

В законодательстве и на практике применяется термин «*консолидированный бюджет*» — свод бюджетов соответствующей территории. Консолидированный бюджет составляется для целей прогноза, анализа бюджетных показателей. В обязательном порядке он представляется в вышестоящие органы власти, а также для депутатского корпуса в пакете документов, сопровождающих законопроект (проект решения) о бюджете, но, в отличие от бюджета, законодательно не утверждается.

Принципы, на которых основана бюджетная система РФ, установлены в Бюджетном кодексе РФ. В перечень включены следующие принципы.

1. Единство бюджетной системы.
2. Разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ.
3. Самостоятельность бюджетов.
4. Равенство бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований.
5. Полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов.
6. Сбалансированность бюджета.
7. Результативность и эффективность использования бюджетных средств.
8. Общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов.
9. Прозрачность (открытость).
10. Достоверность бюджета.
11. Адресность и целевой характер бюджетных средств.
12. Подведомственность расходов бюджетов.
13. Единство кассы.

Вопрос 3 Бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления

Бюджетные полномочия — это права и обязанности органов государственной власти и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса. В гл. 2 Бюджетного кодекса РФ установлены бюджетные полномочия для каждого уровня публичной власти – федерального, субъектов РФ, а также для муниципальных образований.

Разделение и законодательное закрепление бюджетных полномочий за каждым уровнем власти является неотъемлемым условием построения межбюджетных отношений в РФ в русле бюджетного федерализма. Основное правило заключается в том, что установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, рамочного регулирования бюджетного процесса и межбюджетных отношений закрепляется за федеральным уровнем, что является реализацией принципа единства бюджетной системы РФ. При этом государственные органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в соответствии с принципом самостоятельности наделяются широкими, но законодательно ограниченными правами по осуществлению бюджетного

процесса на своей территории. Рассмотрим на примере отдельных блоков бюджетных правоотношений, как осуществляется распределение бюджетных полномочий по уровням бюджетной системы РФ (табл. 2.1–2.6).

Регламентация бюджетных полномочий, включая формы, методы и методики, осуществляется в нормативных правовых актах соответствующего уровня. Так, для федерального уровня она прежде всего устанавливается в Бюджетном кодексе РФ, а также принятых на его основе федеральных законах, актах Правительства РФ и органов исполнительной власти РФ; для субъектов РФ – в законах субъектов РФ и актах органов исполнительной власти субъектов РФ; для муниципальных образований – в муниципальных правовых актах.

Таблица 2.1

Распределение бюджетных полномочий по организации и осуществлению бюджетного процесса

Бюджетные полномочия	РФ	Субъекты РФ	Муниципальные образования
Определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением	+		
Установление порядка осуществления бюджетного процесса на соответствующем уровне	+	+	+
Осуществление бюджетного процесса на соответствующем уровне	+	+	+

Таблица 2.2

Распределение бюджетных полномочий в части доходов бюджетов

Бюджетные полномочия	РФ	Субъекты РФ	Муниципальные образования
Определение основ формирования доходов бюджетов бюджетной системы РФ	+		
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	+		
Установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты бюджетной системы РФ	+		
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 БК РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджеты субъектов РФ		+	
Установление нормативов отчислений доходов в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ, законодательством о налогах и сборах и (или) законами субъектов РФ в бюджеты муниципальных районов			+(для муниципальных районов)

Таблица 2.3

Распределение бюджетных полномочий в части расходов бюджетов

Бюджетные полномочия	РФ	Субъекты РФ	Муниципальные образования
Определение основ осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ	+		
Определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых образований	+		
Установление и исполнение расходных обязательств соответствующего уровня	+	+	+
Определение порядка установления и исполнения расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из федерального бюджета	+		
Определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта РФ		+	

Таблица 2.4

Распределение бюджетных полномочий в части межбюджетных трансфертов

Бюджетные полномочия	РФ	Субъекты РФ	Муниципальные образования
Определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов в РФ	+		
Установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из соответствующего бюджета	+	+	+
Предоставление межбюджетных трансфертов из соответствующего бюджета	+	+	+

Таблица 2.5

Распределение бюджетных полномочий в части управления долгом, осуществления заимствований и предоставления гарантий

Бюджетные полномочия	РФ	Субъекты РФ	Муниципальные образования
Определение общего порядка и принципов осуществления заимствований и предоставления гарантий РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга	+		
Осуществление заимствований, предоставление гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление долгом и управление активами соответствующего уровня	+	+	+

Таблица 2.6

Распределение бюджетных полномочий по установлению и применению бюджетной классификации РФ

Бюджетные полномочия	РФ	Субъекты РФ	Муниципальные образования
Установление основ бюджетной классификации и общего порядка ее применения	+		
Установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации в части, относящейся к федеральному бюджету и государственным внебюджетным фондам	+		
Установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации в части, относящейся к бюджету субъекта РФ и бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов		+	
Установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации в части, относящейся к местному бюджету			+

Глава 3 Бюджетная классификация

Бюджетная классификация РФ — группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы РФ, используемая для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы РФ.

Бюджетная классификация представляет собой необходимый инструмент управления бюджетным процессом в любом государстве. Бюджетная классификация современной России неоднократно реформировалась. Так, с 2005 г. была введена новая бюджетная классификация, которая решала следующие задачи:

- переориентация бюджетов на достижение конечных результатов, в том числе путем повышения самостоятельности и ответственности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств;
- приведение структуры функциональной классификации расходов в соответствие с основными функциями, выполняемыми органами государственной власти (органами местного самоуправления);
- согласование бюджетной классификации с международ-

ными стандартами финансовой отчетности и статистики государственных финансов.

Бюджетная классификация интегрирована с Планом счетов бюджетного учета, что позволяет на основе кодов классификации запасов активов и обязательств и потоков по операциям учитывать запасы конкретного типа активов или пассивов в начале отчетного периода, провести учет изменений в этих запасах, вызванных проведенными операциями, и соответственно выйти на стоимость запасов на конец отчетного периода.

С целью соблюдения единых принципов формирования и исполнения бюджетов введен единый *20-значный код* для классификации доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов. Три первых знака 20-значного кода являются кодами администраторов бюджетных средств, соответствующих перечню главных распорядителей средств соответствующего бюджета. Однако в законодательстве термин «администратор» применяется в отношении доходов и источников финансирования дефицита бюджета. В отношении расходов применяется традиционный термин – *главный распорядитель бюджетных средств*. Вторая часть (14 знаков) представляет собой, собственно, функциональную структуру (разделы, подразделы, статьи, подстатьи, виды, группы, подгруппы, элементы, программы) соответствующей бюджетной классификации. Три последних знака 20-значного кода являются классификацией операций сектора

государственного управления (табл. 3.1–3.3).

В первые годы образования Российской Федерации бюджетная классификация утверждалась приказами Министерства финансов РФ. Далее до 2008 г. действовали два законодательных акта по данному вопросу: Федеральный закон «О бюджетной классификации РФ» от 15.08.1996 г. № 115-ФЗ и Бюджетный кодекс РФ, где бюджетной классификации посвящена отдельная гл. 4. Министерство финансов РФ издает *Указания о порядке применения бюджетной классификации РФ*. Так, с 2008 г. действует Приказ «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ» от 24.08.2007 г. № 74н.

Исходя из логики проводимой реформы бюджетного процесса, на следующем этапе реформирования бюджетной классификации в рамках Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов РФ» от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ был уточнен состав бюджетной классификации РФ и внесены изменения в порядок ее утверждения, что упрощает применение классификации в бюджетном процессе. Вместо 8 разновидностей классификаций, регламентированных в предыдущей редакции Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с внесенными изменениями в состав бюджетной классификации включены: классификация доходов, классификация расходов, классификация источников финансирования

дефицита бюджета и классификация операций сектора государственного управления.

При этом основными новациями в части формирования и утверждения бюджетной классификации являются:

- отказ от утверждения бюджетной классификации отдельным федеральным законом;
- закрепление в Бюджетном кодексе РФ единых для бюджетов бюджетной системы РФ позиций двух первых уровней каждого вида бюджетной классификации;

Таблица 3.1

Структура кода доходов бюджетов

1			2										3				4		
Главный администратор доходов бюджета			Вид доходов										Подвид доходов				Классификация операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджетов		
			группа		подгруппа		статья		подстатья		элемент								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20

Таблица 3.2

Структура кода расходов бюджетов

Главный распорядитель бюджетных средств			Раздел		Подраздел		Целевая статья							Вид расходов			Классификация операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов		
							целевая статья		программа		подпрограмма								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20

Таблица 3.3

Структура кода источников финансирования дефицитов бюджетов

1			2														3		
Главный администратор доходов бюджета			Группа		Подгруппа		Статья						Вид источников				Классификация операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов		
							статья		подстатья		элемент								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20

- наделение Министерства финансов РФ полномочиями по утверждению единых позиций классификации доходов и классификации операций сектора государственного управления на более низких уровнях;

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.