



СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
SIBERIAN FEDERAL UNIVERSITY

С. Н. Гриб, Ю. И. Черкасова

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ



ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ, УПРАВЛЕНИЯ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

УДК 336.143(47+57)(07)
ББК 65.261.31я73
Г820

Р е ц е н з е н т ы:

И. С. Ферова, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой «Финансы» Сибирского федерального университета;

В. В. Фахрутдинов, начальник отдела бюджетной политики Министерства финансов Красноярского края

А в т о р ы:

С. Н. Гриб (гл. 2, п. 2.1–2.4; гл. 4; заключение);

Ю. И. Черкасова (введение; гл. 1; гл. 2, п. 2.5; гл. 3)

Гриб, С. Н.

Г820 Бюджетная система Российской Федерации : учеб. пособие / С. Н. Гриб, Ю. И. Черкасова. – Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2020. – 392 с.

ISBN 978-5-7638-4208-1

Рассмотрены теоретические основы построения современной бюджетной системы Российской Федерации, принципы ее организации, бюджетный процесс и государственный и муниципальный финансовый контроль.

Приведены практические примеры, контрольные вопросы по каждой теме, тесты для контроля знаний, которые помогут при подготовке к семинарским занятиям и промежуточной аттестации.

Предназначено для студентов, обучающихся по направлениям подготовки 38.03.01 «Экономика», 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление», по специальности 38.05.01 «Экономическая безопасность».

Электронный вариант издания см.:
<http://catalog.sfu-kras.ru>

УДК 336.143(47+57)(07)
ББК 65.261.31я73

ISBN 978-5-7638-4208-1

© Сибирский федеральный университет, 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1. БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	7
1.1. Экономическая сущность и содержание бюджета.....	7
1.2. Бюджетное устройство и принципы бюджетной системы Российской Федерации .	12
1.3. Бюджеты публично-правовых образований Российской Федерации	26
1.4. Государственные внебюджетные фонды	33
1.5. Бюджетная классификация	124
2. ДОХОДЫ И РАСХОДЫ БЮДЖЕТОВ. СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	134
2.1. Понятие и характеристика видов доходов бюджетов различного уровня, формирование доходов бюджетов	134
2.2. Формирование расходов бюджетов. Расходные обязательства.....	145
2.3. Дефицит бюджета и источники его покрытия.....	177
2.4. Государственный и муниципальный долг. Фонд национального благосостояния	185
2.5. Межбюджетные отношения в Российской Федерации	231
3. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	266
3.1. Характеристика этапов бюджетного процесса	266
3.2. Участники бюджетного процесса и их полномочия	275
4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ	282
4.1. Содержание и система государственного и муниципального финансового контроля	282
4.2. Органы государственного и муниципального финансового контроля. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства	291
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	304
СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ	306
ТЕСТЫ ДЛЯ КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ.....	320
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	333
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	336

1. БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ БЮДЖЕТА

Термин «бюджет» происходит от старинного нормандского слова *bougette*, означающего карман, сумку, кожаный мешок. От него произошло *budget*, которым англичане обозначали кожаный мешок (затем портфель), содержащий документы (счета), касающиеся государственных доходов и расходов. Отсюда выражение «открыть бюджет», что означало представление этих документов на утверждение парламента. Позднее этим словом стали обозначать речь канцлера казначейства, посвященную финансовым делам государства, а с конца XVIII в. – уже сам документ, содержащий роспись доходов и расходов государства.

В настоящее время слово «бюджет» употребляют для обозначения любого денежного хозяйства. Поэтому говорят о бюджете государства, бюджете субъекта Федерации, бюджете муниципального образования, бюджете организации и даже отдельного домохозяйства, лица или семьи.

Однако в практике использования термина «бюджет» возможны несколько значений и применение его в разных смыслах. При употреблении слова «бюджет» на практике под ним понимается и денежный фонд, находящийся в руках государства, и документ, определяющий порядок его образования и использования. С терминологической точки зрения более правильно разделять эти понятия. Выделяют следующие подходы к определению категории «бюджет» (рис. 1.1):

- а) как экономической категории;
- б) в материальном смысле;
- в) с финансовой точки зрения;
- г) с юридической точки зрения.

Как *экономическая категория* бюджет – это совокупность экономических отношений, которые возникают в связи с формированием и распределением бюджета как денежного фонда государства. При этом различаются два вида экономических финансовых отношений: приходные и расходные. Первые отношения опосредуют движение денежных средств от плательщиков в бюджет и выражают его формирование как денежного фонда. Как сторона этого отношения государство выступает в качестве получателя денежных средств. Примером могут служить налоговые отношения, которые выражают одностороннее движение стоимости в денежной

форме от плательщика в бюджет Российской Федерации, не сопряженное с встречным движением стоимости в товарной форме. Вторые – расходные – экономические отношения выражают расходование (распределение) бюджета и выражают движение денежных средств из бюджета к получателю бюджетных средств. Как сторона данного отношения государство выступает в качестве поставщика денежных средств. Таким образом, совокупность бюджетных отношений по формированию и использованию бюджетного фонда страны составляет понятие государственного бюджета.

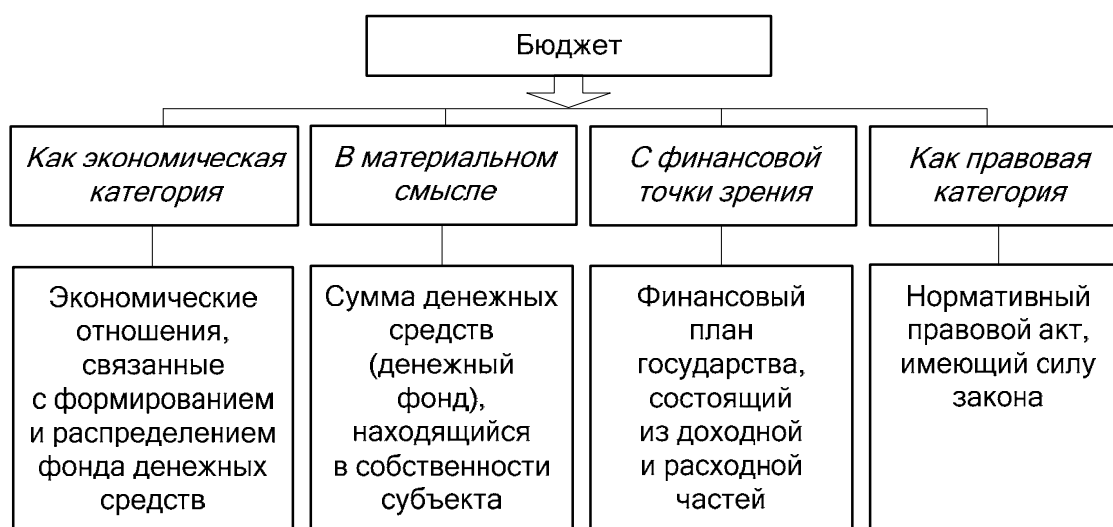


Рис. 1.1. Подходы к определению понятия «бюджет»

В материальном смысле бюджет – это денежный фонд, находящийся в собственности данного субъекта. При этом под денежным фондом понимается обособленная совокупность денежных средств, распределенных по определенным группировкам, имеющих свое целевое назначение, свой порядок использования, и орган, который распоряжается этими денежными средствами.

Бюджет как денежный фонд предназначен для финансирования задач и функций органов власти. Он является основным и крупнейшим в суммарном выражении денежным фондом государства. В отличие от других, внебюджетных фондов, которые носят специализированный характер (то есть предназначены для финансирования определенного направления деятельности или специальных задач), бюджет носит характер универсального денежного фонда.

Таким образом, в материальном смысле бюджет – это имущество (в денежной форме), принадлежащее Российской Федерации на праве государственной собственности и входящее в состав ее казны.

В финансово-организационном смысле бюджет Российской Федерации – это финансовый план формирования и распределения централизованного (на уровне государства) денежного фонда, предназначенного для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам его ведения. В системе финансовых планов бюджет выступает основным финансовым планом, так как он посвящен крупнейшему в системе финансов денежному фонду. В этом смысле бюджет – это утверждаемая в особом порядке роспись денежных доходов и расходов определенного денежного фонда.

Как правовая категория бюджет – это финансово-правовой акт, посредством которого утверждается финансовый план формирования и распределения создаваемого на уровне Российской Федерации денежного фонда, предназначенного для финансирования задач и функций данного субъекта. Данный финансовый документ имеет силу закона на уровне федерации и региона или принимается в форме решения представительного органа власти местного самоуправления.

Таким образом, бюджет является одновременно и правовой, и экономической категорией. В современных условиях он является основным инструментом государственного регулирования экономики, играет активную роль в обеспечении ее стабильности и развития. Реализация любого направления политики государства в экономической или социальной сфере требует соответствующего ресурсного обеспечения. Именно поэтому бюджет объективно необходим каждому государству для выполнения возложенных на него функций. Отдельные его элементы, такие как прямые и косвенные налоги, займы, расходы на государственное управление, оборону и др., существовали на протяжении истории человечества при различном общественном строе и сохраняются в наши дни.

Бюджетный кодекс РФ трактует понятие «бюджет» с экономической точки зрения. *Бюджет* – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (БК РФ, ст. 6).

Сущность бюджета как экономической категории проявляется в его *функциях*. К их числу относятся:

1. *Аккумулятивная функция*. Основное назначение бюджета заключается в том, что он позволяет аккумулировать финансовые средства в руках государства и использовать их для финансирования различных программ. Реализация данной функции происходит посредством специальных фискальных органов государственного финансового контроля: Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы, Федерального казначейства, различных органов исполнительной власти, аккумулирующих неналоговые доходы.

2. *Регулирующая функция.* В условиях рыночной экономики основным инструментом государственного регулирования является финансовая система, центральным звеном которой является бюджет. Любые значимые решения в области экономической политики должны иметь финансовое обеспечение, поэтому они подкрепляются соответствующими бюджетными расходами. Осуществляя расходы на здравоохранение, образование, социальное обеспечение, государство регулирует социальное развитие и уровень жизни населения страны. С помощью расходов на поддержку отдельных отраслей экономики обеспечивается производство общественно-значимых товаров и услуг, которое с точки зрения рынка может быть неэффективным. Бюджет является инструментом региональной политики, поскольку за счет средств регионов-доноров осуществляется поддержка депрессивных и кризисных территорий, имеющих недостаточный экономический потенциал или испытывающих последствия чрезвычайных ситуаций.

Влияние бюджета не ограничивается государственным сектором экономики и выходит далеко за его пределы. Регулирующее влияние оказывают не только бюджетные расходы, но и налоги, стимулирующие или сдерживающие развитие отдельных отраслей или сфер деятельности. Так, введение специальных налоговых режимов способствовало, по мнению правительства, развитию малого предпринимательства, а например, увеличение ввозных таможенных пошлин на бывшие в эксплуатации импортные автомобили, безусловно, повлияет на снижение объемов их реализации в России.

3. *Контрольная функция.* Бюджет позволяет осуществлять контроль за действиями исполнительной власти, который может осуществляться в различных формах – со стороны специализированных органов, наделенных контрольными полномочиями, со стороны вышестоящей организации и др. В странах с развитыми демократическими традициями важное значение отводится общественному контролю, для развития которого принимаются специальные программы повышения прозрачности бюджетной системы. Бюджет принимается как закон и тем самым накладывает ограничения на действия правительства. В нем законодательно закреплены лимиты отдельных статей доходов и расходов, которые государство должно четко соблюдать при проведении социально-экономической политики.

4. *Информационная функция.* Бюджет является индикатором текущего состояния экономики страны, социальной сферы, политической ситуации. Структура его доходной и расходной частей позволяет судить о приоритетах государственной политики, масштабах влияния на нее отдельных групп интересов. Более того, поскольку закон о бюджете на очередной год составляется как плановый документ, он выступает как прогноз будущей

экономической ситуации. Его разработка сопровождается прогнозными расчетами основных показателей развития страны, на которые ориентируются не только государственные учреждения, но и организации негосударственного сектора экономики, а также простые граждане. Закладываемые в закон о бюджете планово-прогнозные показатели формируют в обществе определенные ожидания, которые могут быть как позитивными, так и негативными.

5. Реализация общественных предпочтений. В демократических государствах принятию закона о бюджете обязательно предшествует его рассмотрение в парламенте. На этом этапе в составленный правительством законопроект вносятся корректировки с учетом мнений депутатов, представляющих интересы своих избирателей. Таким образом, структура бюджета отражает общественные предпочтения в отношении государственной политики. Избиратели, отдавая свой голос на выборах за конкретного депутата или политическую партию, реализуют свои предпочтения, в том числе и по финансированию расходов бюджета по приоритетным направлениям, предлагаемым кандидатами в депутаты. Посредством механизмов представительной демократии эти предпочтения воплощаются в конкретных цифрах доходных или расходных статей. Например, в г. Красноярске в 2008 г. впервые в Российской Федерации был осуществлен проект «Народный бюджет», в основу реализации которого заложено проведение общественного опроса. Для каждого района города был разработан особый бланк с перечнем задач, претендующих на финансирование из городского бюджета в очередном финансовом году. При подготовке бюллетеней власти прежде всего ориентировались на предложения горожан. При этом в бланках для голосования была и «свободная строка», куда жители могли вписать свои предложения, не вошедшие в основной список. Общественный опрос был совмещен с выборами депутатов Государственной думы РФ. Участие в опросе было добровольным. В результате в голосовании приняло участие более 70 % тех, кто пришел на выборы. Итоги голосования учтены при формировании городского бюджета.

Данная функция бюджета в разных странах реализуется по-разному. Она зависит от того, насколько развиты процедуры участия граждан и их представителей в разработке закона о бюджете и контроле за его исполнением. Важное значение имеет установленный порядок бюджетного процесса, степень реального участия в нем органов представительной власти, а также контроль избирателей за действиями выборных органов.

Названные функции бюджета являются объективными и имеют место в любой стране мира независимо от уровня развития демократических институтов и характера государственной экономической политики. Некоторые из них могут противоречить друг другу. Например, для успешной

реализации контрольной и информационной функции бюджет должен быть стабильным, а регулирующая функция, наоборот, предполагает его изменение в зависимости от текущих условий социально-экономического развития. Выбор между стабильностью или гибкостью бюджета определяется задачами политики государства, сложившимися традициями и общественными предпочтениями, а также рядом других факторов.

Контрольные вопросы и задания

1. Приведите определения категории «бюджет» из различных источников (в т. ч. из нормативной базы).
 2. Какой подход к определению категории «бюджет», на ваш взгляд, наиболее понятен гражданам?
 3. Перечислите функции бюджета.
 4. Как реализуется информационная функция бюджета?
 5. На сколько баллов по 100-балльной шкале вы бы оценили открытость бюджета вашего региона (муниципального образования)?
 6. В чем суть функции реализации общественных предпочтений?
 7. Изменяются ли функции бюджета с развитием государства? Приведите примеры.
-

1.2. БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И ПРИНЦИПЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Основы бюджетного устройства Российской Федерации определяются Конституцией страны и ее государственным устройством как федеративной республики, субъектами которой являются республики в составе Российской Федерации, края, области, автономные округа, города федерального значения и автономная область.

Бюджетное устройство – это организация бюджетной системы, принципы ее построения, ее структура, взаимосвязь объединяемых в ней бюджетов, процедурные стороны формирования и использования бюджетных средств.

По степени распределения власти между центром и административно-территориальными образованиями все государства делятся на унитарные, федеративные и конфедеративные. В унитарных государствах бюджетная система состоит из двух звеньев – бюджета центрального правительства и местных бюджетов, в федеративных – из трех: федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации (регионов, штатов, земель, графств, кантонов и др.) и местных бюджетов.

Федеративное государство – это объединение государств, при котором объединяющиеся государства-члены, сохраняя юридически опреде-

ленную государственную самостоятельность, создают новое государственное образование. Федеративное государственное устройство предполагает существование государства (единого, но сложного), включающего в себя другие государства-члены или государственные (государственно-подобные) образования. Они рассматриваются как субъекты федерации и занимают всю или почти всю территорию государства. В некоторых федерациях наряду с субъектами есть и несубъекты: федеральные территории, федеральные округа, федеральные владения и др., составляющие часть территории государства. Они имеют иной правовой статус по сравнению с субъектами. В федеративном государстве административно-территориальное деление – это деление субъектов федерации.

Федеративное государство имеет характерные особенности. В его рамках существует властная вертикаль, связывающая центр и субъекты федерации при условии, что государственным суверенитетом обладает исключительно центр. Между центром и субъектами существует распределение властных полномочий, которое исключает наделение одного уровня неограниченной государственной властью. Чтобы выполнять возложенные на них государственные задачи власти должны быть самостоятельны в финансовом отношении, что возможно только при наличии права на участие в доходных государственных источниках. Все субъекты федерации должны иметь закрепленную конституцией возможность равномерно участвовать в формировании политики центра, иметь равные права как участники федерации.

К преимуществам федеративной системы относят следующие:

1. Децентрализация позволяет создать оптимальную вертикальную структуру общественного сектора, передать полномочия сбора доходов и финансирования расходов на уровень, обладающий наилучшими возможностями для исполнения данных функций.

2. В странах с большой территорией, разными климатическими, социальными, экономическими условиями развития регионов предпочтения населения, как правило, дифференцированы. В этом случае центральные органы власти в сравнении с субфедеральными менее способны выявить приоритеты развития финансовой сферы, поскольку менее информированы о местных условиях и нуждах региона.

3. Наличие субъектов в федерации способствует наличию конкуренции между ними. Такая конкуренция приводит к оптимальному распределению ресурсов: потребители-избиратели получают возможность выбирать тот регион, который предложит им оптимальный набор общественных благ за наименьшую плату в виде налогов.

4. Отсутствует возможность монопольного влияния на экономику со стороны государства. При соблюдении определенных правил уровни госу-

дарственной власти взаимно ограничивают друг друга по поводу вмешательства в функционирование рыночной экономики.

Федеративная система государственного устройства также имеет ряд недостатков:

1. Некоторые общественные блага могут производиться в одном регионе, а потребляться жителями другого региона, которые не платили за производство этих благ никаких налогов. Поэтому центральные власти должны определять некие обязательные во всех регионах минимальные уровни обеспечения населения общественными благами в области здравоохранения, образования, инфраструктуры и пр. Это означает, что права регионов на самостоятельную финансовую политику в той или иной мере ограничиваются и, соответственно, снижается степень их децентрализации.

2. Требования социальной справедливости предполагают необходимость оказания финансовой помощи бедным регионам. В такой системе роль федерального центра в перераспределительных процессах должна быть усилена.

3. Мобильность налоговых баз приводит к возникновению налоговой конкуренции между регионами. Такая конкуренция может приводить к нерациональному размещению производства (когда предприниматель ориентируется не на рыночные преимущества того или иного региона, а на налоговые льготы) и/или к занижению уровня региональных расходов. Противодействовать этому можно за счет гармонизации (унификации) налогообложения в регионах при организации системы финансовой помощи центрального правительства, то есть за счет некоторой централизации.

В настоящее время 27 стран мира имеют федеративное устройство: Россия, США, Германия, Швейцария, Канада, Индия, Пакистан, Нигерия, Бразилия, Австралия, Мексика, Эфиопия и др. (прил. 1). На них приходится более половины территории земного шара и примерно треть населения Земли. Однако прямой зависимости между размерами территории страны и ее федеративным устройством нет. Размеры территории государства не влияют на характер его территориально-административного устройства. В мире есть и крупные унитарные государства, например Китай, и мелкие федеративные, например Союз Коморских островов, Федерация Сент-Кристофер и Невис.

Большинство государств мира являются унитарными. *Унитарное государственное устройство* предполагает существование единого, слитного государства, подразделяющегося лишь на административно-территориальные единицы и поэтому не включающего в себя никаких государственных образований. В нем господствуют единые конституционные принципы, существует только одна система центральных органов власти (один парламент, одно правительство, один верховный суд), функционируют,

как правило, одна валютная система, одноканальная система налогов, единая система права, есть одна армия, единое (общегосударственное) гражданство и т. д. Это характерно для таких стран, как Великобритания, Италия, Испания, Япония, Франция, Швеция, Финляндия, Эстония, Турция и т. д.

Конфедерация представляет собой союз (объединение) государств, созданный, как правило, на основе договора для решения каких-либо определенных задач в экономической, политической или военной сфере, но он не образует нового государства.

Конфедерация создается на добровольной основе, и ее субъекты имеют право свободного выхода. Она не обладает признаками, присущими государству, т. е. у нее нет суверенитета, единого гражданства, единой территории, единой конституции и единого законодательства, единой налоговой и финансовой систем и т. д. Субъекты конфедерации не утрачивают своего суверенитета и остаются полностью самостоятельными государствами. В конфедерации для эффективного решения поставленных задач образуются соответствующие органы управления, которые могут принимать нормативные правовые акты рекомендательного характера. Финансирование ведения общих дел осуществляется государствами – участниками объединения из взносов в размерах, установленных соглашением сторон.

Примерами (уже ставшими классическими) служат швейцарские кантоны, объединившиеся в конфедерацию в период с 1815 по 1848 г., или США в период с 1781 по 1787 г. В более поздний период в конфедерацию объединялись Египет и Сирия (Объединенная Арабская Республика с 1958 по 1961 г.). Как видно из приведенных примеров, конфедерации создаются на небольшой срок и на практике встречаются достаточно редко. История показывает, что конфедерации нередко служили переходной формой к федеративному устройству государства. Так, Швейцария в настоящее время – федеративное государство. Название страны – Швейцарская конфедерация – осталось лишь данью истории. Из конфедерации, образованной первоначально 13 американскими штатами, впоследствии были созданы Соединенные Штаты Америки, также представляющие собой по форме государственного устройства федерацию.

В современный период получили широкое распространение различные виды межгосударственных объединений, например: Организация Объединенных Наций – универсальное объединение государств, Совет Европы и ЮНЕСКО – функционально-целевые объединения и др.

Выбор оптимальной для каждого государства модели децентрализации определяется конкретными историческими и политическими условиями. В зависимости от приоритетов, которые выбирают для себя власти на данном конкретном этапе развития страны, определяется баланс соотношений между плюсами и издержками децентрализации.

Совокупность бюджетов, действующих на территории административно-территориальной единицы, составляет бюджетную систему.

Бюджетная система Российской Федерации – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве страны, регулируемая законодательством совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов (ст. 6 БК РФ).

До 1995 г. существовало два уровня административно-территориального деления и, соответственно, два уровня муниципальной бюджетной системы:

- 1) районов и городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения;
- 2) городов районного подчинения, поселков, сельских администраций, районов в городах.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ ввел в российское законодательство понятие «муниципальное образование».

Закон допускал различные трактовки функций и предметов ведения местного самоуправления, однако не содержал четких критериев их отделения от государственных функций и не устанавливал четкого разграничения полномочий, в том числе налогово-бюджетных, между муниципальными образованиями разных типов и территориальных уровней. Возможность разграничения этих полномочий законами субъектов Федерации сдерживалась неопределенностью норм о территориальных основах местного самоуправления.

В результате в большинстве субъектов Федерации муниципальные образования и бюджеты были созданы на уровне бывших городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения и административных районов. Территориальные единицы более низкого уровня (бывшие города районного значения, поселки, сельсоветы), ранее имевшие свои бюджеты, были переведены на сметное финансирование. В отдельных субъектах РФ муниципальные образования и местные бюджеты были созданы на уровне городов, поселков, сельских администраций, тогда как на уровне бывших административных районов потребовалось создать территориальные органы государственной власти, как правило, с назначенными должностными лицами и сметами расходов. В ряде субъектов РФ формально появились два уровня муниципальных образований («территориальный» и «поселенческий»), при этом реально бюджетный процесс осуществляется только на уровне районов.

Таким образом, фактически в Российской Федерации на местном уровне по-прежнему существовало два административных уровня, на ко-

торых осуществлялось управление общественными финансами. Однако Бюджетный и Налоговый кодексы РФ регулируют только один уровень местных бюджетов (налогов) и налогово-бюджетных полномочий, не разделяя муниципальные образования на территориальные и поселенческие. Данное обстоятельство повлекло за собой ряд существенных недостатков, которые блокировали развитие бюджетной системы в целом и местного самоуправления в частности.

С вступлением в силу в 2006 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ была законодательно закреплена возможность субъектов Российской Федерации определять в соответствии с общими принципами свое бюджетное устройство, в том числе с разделением местных бюджетов (за исключением бюджетов городов) на два и более самостоятельных типа (уровня) и с разграничением между ними налогово-бюджетных полномочий.

С мая 2014 г. в Российской Федерации произошло изменение бюджетного устройства на региональном и муниципальном уровнях в связи с возможностью образования по решению субъекта Российской Федерации новых типов муниципальных образований: городского округа с внутригородским делением и внутригородского района.

В целях создания условий для стабильного финансового обеспечения выполнения органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения законодательством определяются перечень налоговых доходов муниципального района, сельского поселения, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района и перераспределение отдельных налоговых и неналоговых источников доходов соответствующих бюджетов, бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации по установлению единых нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов, а также штрафов и иных сумм принудительного изъятия, подлежащих зачислению в бюджеты соответствующих муниципальных образований, подходы к формированию региональных и районных фондов финансовой поддержки муниципальных образований и расчету размера дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Таким образом, в настоящее время в соответствии с Конституцией РФ (ст. 71 и 132) и Бюджетным кодексом РФ (ст. 10) бюджетная система Российской Федерации состоит из трех уровней (рис. 1.2):

1-й уровень – федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

2-й уровень – бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

3-й уровень – местные бюджеты, в том числе:

- бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты муниципальных 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.

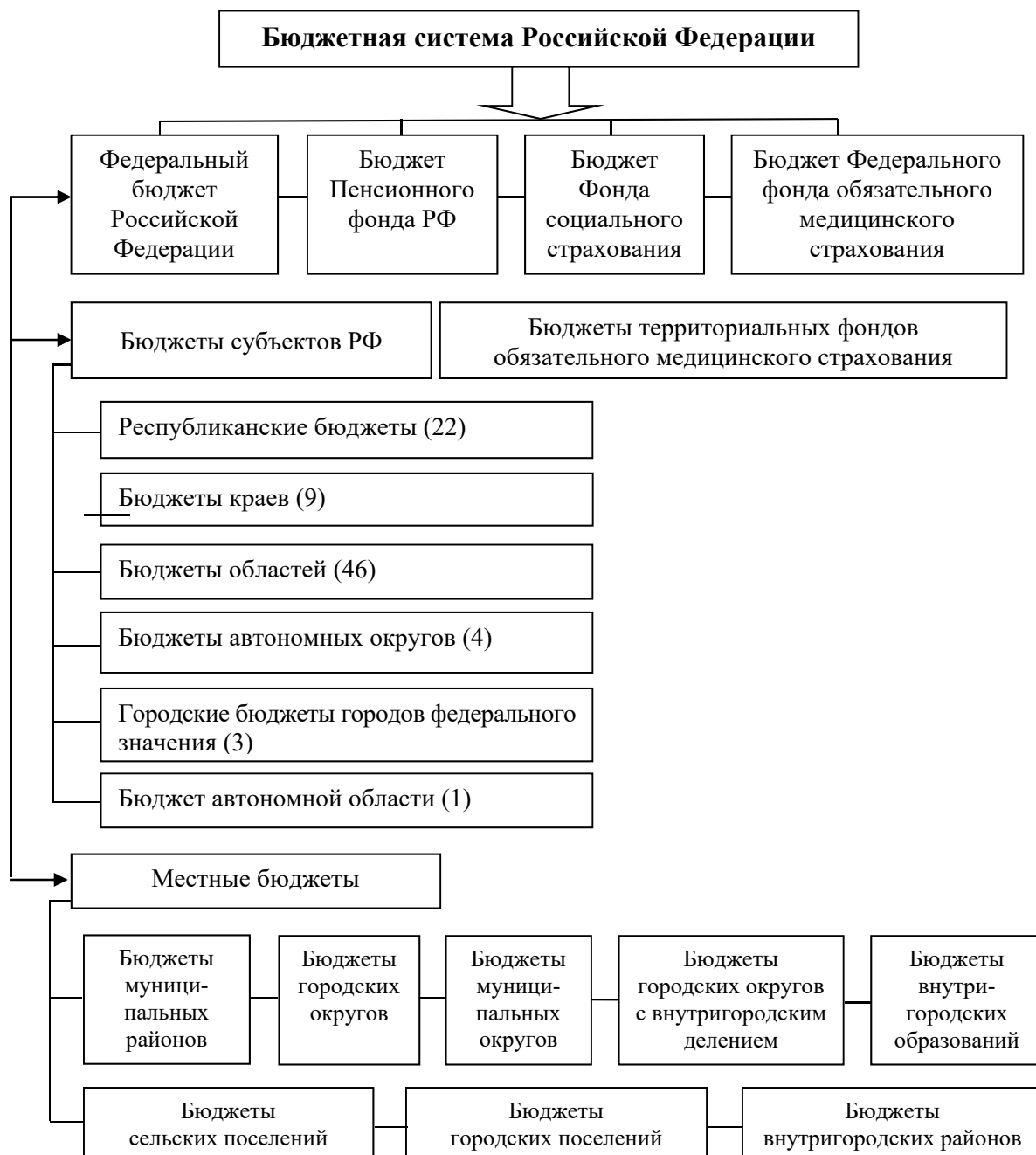


Рис. 1.2. Бюджетная система РФ

Более подробно характеристика и полномочия этих бюджетов представлены в следующем параграфе данной главы.

На 1 января 2019 г. на территории Российской Федерации существовало всего 21 501 муниципальных образования, образующих следующие виды муниципальных бюджетов: 611 городских округов, в том числе с внутригородским делением 3; 1731 муниципальный район; 1490 городских поселений; 17 380 сельских поселений; 267 внутригородских образований городов федерального значения, 19 внутригородских районов². Динамика количества муниципальных образований с 2008 г. представлена в табл. 1.1.

Виды муниципальных образований РФ в разрезе федеральных округов указаны в прил. 2.

Таблица 1.1

Динамика количества муниципальных образований в РФ

На 1 января года	Муниципальные образования									
	Всего	МР	В том числе по типам						всего	в том числе
			Городские округа		ВГР	ВГО	поселения			
			всего	в т.ч. с ВГД				городские		
2008	24 151	1799	521	–	–	236	21 595	1734	19 861	
2009	24 161	1810	507	–	–	236	21 608	1745	19 863	
2010	23 907	1829	512	–	–	236	21 330	1739	19 591	
2011	23 304	1824	515	–	–	236	20 729	1733	18 996	
2012	23 118	1821	517	–	–	236	20 544	1711	18 833	
2013	23 001	1817	518	–	–	257	20 409	1687	18 722	
2014	22 777	1815	520	–	–	257	20 185	1660	18 525	
2015	22 923	1823	535	–	–	267	20 298	1644	18 654	
2016	22 406	1788	563	3	19	267	19 769	1592	18 177	
2017	22 327	1784	567	3	19	267	19 690	1589	18 101	
2018	21 945	1758	588	3	19	267	19 310	1538	17 772	
2019	21 501	1731	611	3	19	267	18 870	1490	17 380	

Примечание:

МР – муниципальный район;

ВГД – внутригородское деление;

ВГР – внутригородской район;

ВГО – внутригородское образование.

² Федеральная служба государственной статистики: www.gks.ru

Муниципальный округ является новым типом муниципального образования (введен Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ). В переходный период до 1 января 2025 г. в муниципальные округа предписано преобразовать те муниципальные образования без городских и сельских поселений в его составе, менее двух третей населения которых проживает в городах и иных городских населённых пунктах, тогда как те муниципальные образования без городских и сельских поселений в его составе, где более двух третей населения проживает в городах и иных городских населённых пунктах, получают (или сохраняют) статус городского округа или внутригородского муниципального образования, при этом на территории городского округа плотность населения должна в 5 и более раз превышать среднюю плотность населения в РФ.

Основная особенность муниципального округа – одноуровневость организации местного самоуправления на его территории. Перечень вопросов местного значения соотнесён с перечнем вопросов местного значения городского округа.

Муниципальные округа могут быть образованы путём наделения соответствующим статусом городских округов или в результате объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с утратой поселениями и муниципальным районом статуса муниципального образования.

Введение нового типа муниципального образования направлено прежде всего на изменение территориальных основ местного самоуправления и позволит сконцентрировать представительские и административные ресурсы в одном центре принятия решений, чтобы обеспечить экономию бюджетных средств на содержание органов местного самоуправления в сельских поселениях. В первую очередь это актуально для труднодоступных и малонаселённых территорий Сибири, Дальнего Востока, Арктики.

В бюджетном устройстве России также выделяются понятия «консолидированный бюджет» и «бюджет расширенного правительства». Эти бюджеты не подлежат утверждению в законодательном порядке, их данные используются прежде всего в аналитических целях.

Консолидированный бюджет – свод бюджетов бюджетной системы на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами. Например, консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации является сводом бюджета субъекта Российской Федерации (регионального бюджета) и бюджетов входящих в его состав муниципальных образований (местных бюджетов). Бюджет городского округа с внутригородским делением и свод бюджетов внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делени-

ем (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет городского округа с внутригородским делением.

Показатели консолидированного бюджета используются:

- при разработке прогнозов экономического и социального развития государства, субъектов Федерации, муниципальных районов, при разработке экономико-математических моделей прогнозирования бюджетов. Для расчета финансовых ресурсов на перспективу исследуются корреляционные связи между объемами доходов консолидированных бюджетов и такими переменными, как ВВП/ВРП, национальный доход, объем валовой продукции промышленности, сельского хозяйства;

- при финансовом планировании доходов и расходов бюджетов и для анализа формирования доходов и использования расходов бюджетов публично-правовых образований;

- в бюджетном планировании при определении величины нормативов отчислений от регулирующих налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты, а также размеров дотаций нижестоящим бюджетам в расчет принимаются объемы их консолидированных бюджетов;

- для определения степени централизации финансовых ресурсов, создаваемых в стране;

- при расчетах, характеризующих различные виды обеспеченности жителей страны, территорий какими-либо бюджетными услугами. Например, бюджетные расходы на одного жителя на медицинское обслуживание, образование и другие среднелюшевые бюджетные доходы. В свою очередь среднелюшевые показатели являются критериями для сравнительного анализа состояния отдельных территорий. Показатели консолидированного бюджета страны используются для сравнения с аналогичными показателями других государств.

Для более подробного учета в бюджетной сфере используется также термин бюджет расширенного правительства или консолидированный расширенный бюджет.

Бюджет расширенного правительства – совокупность бюджетов бюджетной системы соответствующей территории, включая бюджеты государственных внебюджетных фондов. Таким образом, бюджет расширенного правительства шире консолидированного бюджета и представляет собой сумму консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Используется при разработке приоритетных направлений бюджетной и налоговой политики нашей страны, поскольку позволяет оценить всю сумму средств, распределяемую через централизованные фонды государства.

Бюджетная система России основана на следующих *принципах*, определенных законодательством (ст. 28 БК РФ):

1. Единство бюджетной системы РФ – единство правовой базы, денежной системы, использование единой бюджетной классификации и единой бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, санкций за нарушения бюджетного законодательства, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, региональных бюджетов и местных бюджетов.

2. Разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ – закрепление доходов, расходов, источников финансирования дефицита за конкретными бюджетами и бюджетных полномочий за конкретными органами власти, а также определение полномочий по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов, установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований.

Органы власти не вправе налагать на юридические и физические лица не предусмотренные законодательством Российской Федерации финансовые и иные обязательства по обеспечению выполнения своих полномочий.

3. Самостоятельность бюджетов – наличие собственных источников доходов и право определять направления их использования. 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 законодательством налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

- 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 трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации);

- недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефици-

тов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;

- право органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме межбюджетных трансфертов;

- недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и снижению доходов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

- недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

4. Равенство бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований – определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными законодательством.

5. Полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов – отражение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов в соответствующих бюджетах в обязательном порядке и в полном объеме.

6. Сбалансированность бюджетов – соответствие объема расходов бюджета объему доходов и источников финансирования дефицита бюджета. Если бюджет запланирован с дефицитом, необходимо законодательно предусмотреть источники его финансирования, при этом необходимо стремиться к минимизации дефицита бюджета.

7. Эффективность использования бюджетных средств. При составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и/или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

8. Общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов. Расходы бюджета не должны быть увязаны с определенными доходами бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете в части, касающейся:

- субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- средств целевых иностранных кредитов (заимствований);
- добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан;
- расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием Российской Федерации;
- расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории Российской Федерации;
- отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансового года.

9. Прозрачность (открытость) бюджета, которая предполагает:

- 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 о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;
- обязательная 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);

- обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации;

- стабильность и преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода); секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

10. Достоверность бюджета – надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

11. Адресность и целевой характер бюджетных средств. Означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей с установлением направления их на финансирование конкретных целей.

12. Подведомственность расходов бюджетов. Получатели бюджетных средств вправе получить бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от одного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

13. Единство кассы – 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, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории, соответственно, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации.

Все принципы закреплены в гл. 5 Бюджетного кодекса РФ и обязательны к исполнению.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение бюджетной системы РФ.
 2. Что включается в состав консолидированного бюджета вашего субъекта РФ?
 3. Перечислите виды бюджетов муниципальных образований.
 4. Почему ежегодно в России изменяется количество муниципальных образований (см. данные табл. 1.1)?
 5. Каких типов муниципалитетов в России больше других?
 6. Чем отличается принцип достоверности бюджета от принципа полноты отражения?
 7. Что означает принцип единства кассы?
-

1.3. БЮДЖЕТЫ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Публично-правовое образование – это государственное или муниципальное образование, наделенное публичными властными полномочиями и выступающее в гражданском обороте в качестве особого субъекта. К публично-правовым образованиям, выступающим в качестве самостоятельных субъектов, в соответствии со ст. 124 ГК РФ относятся:

- а) Российская Федерация;
- б) субъекты Российской Федерации;
- в) муниципальные образования.

Для реализации своих функций каждое публично-правовое образование формирует свой бюджет. Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов предназначены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации, региональный бюджет и бюджет территориального фонда обязательного медицинского страхования субъекта РФ – для исполнения расходных обязательств субъекта РФ, местный бюджет – для исполнения расходных обязательств органов местного самоуправления.

Российское законодательство устанавливает бюджетные полномочия – права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса. К *бюджетным полномочиям Российской Федерации* относятся:

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений;
- определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы, утверждения и исполнения бюджетов, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;
- установление порядка, а также составление и рассмотрение проектов, утверждение и исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждения и исполнения федерального бюджета и внебюджетных фондов, контроль за их исполнением, составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов, составление отчета об исполнении консолидированного бюджета;
- определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых образований;
- определение порядка установления и исполнения 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 и установление нормативов отчислений доходов от федеральных налогов и сборов в бюджеты бюджетной системы РФ;
- определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов; установление порядка и условий, а также предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;
- определение основ и осуществление кассового обслуживания исполнения бюджетов;
- определение общего порядка, принципов, а также осуществление заимствований и предоставления гарантий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга; предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом и государственными активами Российской Федерации;
- установление основ бюджетной классификации Российской Федерации и общего порядка ее применения;
- 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);
- 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.

Бюджетное законодательство устанавливает следующие бюджетные полномочия для субъектов РФ:

- установление порядка, а также составление и рассмотрение проектов, утверждение и исполнение, контроль и утверждение отчета об испол-

нении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

- 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 бюджеты субъектов Российской Федерации;

- установление нормативов отчислений доходов в бюджеты сельских поселений, подлежащих зачислению в бюджеты муниципальных районов; (в части НДФЛ и единого сельскохозяйственного налога);

- определение законами субъектов Российской Федерации источников доходов бюджетов внутригородских районов;

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

- предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации;

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

- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления;

- установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от отдельных неналоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации;

- иные бюджетные полномочия.

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

- определение законами указанных субъектов Российской Федерации источников доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

- установление нормативов отчислений доходов в бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения от федеральных налогов и сборов;

- определение объема и порядка предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований,