

Л.Р. Ковтун

Бюджетный процесс и бюджетная политика

Учебное пособие

Министерство образования и науки Российской Федерации
Байкальский государственный университет

Л.Р. Ковтун

Бюджетный процесс и бюджетная политика

Учебное пособие

Иркутск
Издательство БГУ
2018

УДК 336.14(075.8)
ББК 65.261.3я7
К56

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета

Рецензенты канд экон. наук, доц. Т.В. Щукина
канд. экон. наук, доц. И.Н. Щербакова

Ковтун Л.Р.
К56 Бюджетный процесс и бюджетная политика [Электронный ресурс] :
учеб. пособие / Л.Р. Ковтун. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2018. – 77 с. – Режим
доступа: lib-catalog@bgu.ru.

Учебное пособие подготовлено для методического обеспечения практических и семинарских занятий, аудиторной и внеаудиторной работы обучающихся по дисциплине «Бюджетная политика и бюджетный процесс». В пособии представлены теоретические основы создания бюджетной системы, бюджетного устройства и бюджетного процесса, организации и проведения бюджетной политики.

Предназначено для обучающихся по направлению подготовки 38.04.08 «Финансы и кредит» направленность (профиль) «Финансы и финансовые институты» (квалификация – магистр), для преподавателей, занимающихся проблемами публичных финансов. Предназначено для студентов экономических вузов, специалистов, занимающихся вопросами государственных (муниципальных) финансов, экономистов.

УДК 336.14(075.8)
ББК 65.261.3я7

© Ковтун Л.Р., 2018
© Издательство БГУ, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
1. Социально-экономическая сущность бюджета.....	5
2. Бюджетная система и бюджетное устройство	10
3. Бюджетный процесс	26
4. Бюджетная политика.....	48
5. Практикум	57
Список литературы	74

ВВЕДЕНИЕ

Важность правильной организации бюджетного процесса и проведения адекватной, отвечающей реалиям времени бюджетной политики трудно переоценить в масштабах любой страны. Независимо от типа государственного устройства в странах функционируют бюджетные системы, состоящие из разного количества уровней. Основой которых является бюджет.

В ходе подготовки учебного пособия перед автором стояла задача – раскрыть социально-экономическую сущность бюджета государства; рассмотреть состав бюджетной системы и бюджетное устройство государства; определить особенности каждого из этапов бюджетного процесса; изложить содержание и назначение проводимой правительством страны бюджетной политики.

Материал пособия содержит схемы и рисунки, активизирующие процессы восприятия, запоминания и использования полученных сведений.

Структурированное учебное пособие «Бюджетный процесс и бюджетная политика» включает в себя 4 раздела, содержащие контрольные вопросы и вопросы для самоподготовки, а также Практикум, состоящий из тестовых вопросов и расчетных заданий.

Учебное пособие может быть эффективно использовано студентами при самостоятельном изучении отдельных тем или вопросов дисциплины «Бюджетная политика и бюджетный процесс».

Целью освоения дисциплины «Бюджетная политика и бюджетный процесс» является формирование знаний и умений, связанных с вопросами разработки и оценки приоритетов бюджетной политики, организации бюджетного процесса в РФ на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации, функционирования механизма исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

1. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ БЮДЖЕТА

Исследование содержания экономической категории «бюджет» сопряжено с определенными трудностями, с которыми сталкивается каждый, кому интересен данный объект изучения. По своей природе бюджет – сложное явление, затрагивающее одновременно вопросы финансов, политики, права. Это привело к тому, что в научной литературе понятие «бюджет» рассматривается с трех разных позиций: экономической, материальной и правовой. Кроме того, как отмечает Л. Х. Джусова [12, с. 370] «бюджет объединяет в себе основные финансовые категории, такие как налоги, государственный кредит, государственные расходы».

Исторический экскурс позволяет определить, что этимология слова «бюджет» описана еще Р. Штурмом, который связывал его с английским словом *bougette* (кармашек, мешок) [15]. В кожаном мешке (портфеле) в английский парламент, начиная с XVII века, вносились документы, касающиеся государственной росписи. Считается, что бюджет, как форма образования и расходования государственных денежных средств, впервые появился в Англии (последняя треть XVII в.), затем во Франции (конец XVIII в.). Впоследствии практика составления бюджетов была распространена, начиная с XIX, на другие цивилизованные страны.

Исследование различных подходов к определению понятия «бюджет», которые содержатся в современных научных трудах, позволяет выявить разные точки зрения к содержательному наполнению данной понятийной категории. Представляется, что понятие «бюджет» выступало предметом изучения представителей науки в разные периоды существования государства.

Так, академик А. М. Годин исходит из представления, что «бюджет в экономике – это роспись доходов и расходов субъектов хозяйствования на определенный период времени, как правило, на год» [10, с. 9]. Следует отметить, что характеристика государственного бюджета как росписи доходов и расходов существенно обедняет эту категорию, в данном случае не создаются условия для теоретических и прикладных исследований более частных категорий, таких как доходы, расходы государственного бюджета.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации (статья 6) закреплено понятие бюджета как формы «...образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления». Толкование понятия, содержащегося в Бюджетном кодексе Российской Федерации, не оспаривает академик Г. Б. Поляк [11], делая акцент, на то, что «государственный бюджет – это главное средство мобилизации и расходования средств государства, которое дает политической власти реальную возможность воздействовать на экономику, финансировать ее структурную перестройку, стимулировать развитие приоритетных секторов экономики, обеспечивать социальную поддержку наименее защищенным слоям населения». Отметим, что определение, закрепленное в Бюджетном кодексе Российской Федерации, с

одной стороны, является достаточно функциональным: идет указание на двойственность бюджета (доходы и расходы), на задачи, поставленные перед бюджетом государства и отмечена многоуровневость бюджетной системы. С другой стороны, невозможно не указать на мнение современных экономистов, которые считают необходимым пересмотреть определение, которое содержится в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Например, по мнению О. А. Булаш и Ю. Г. Швецова, данное определение «...не регламентирует целевой характер расходования бюджетных средств... потребности, как и цели функционирования государства, могут иметь разновекторную направленность, совпадая с интересами большинства проживающего в стране населения или противостоя им. В зависимости от этого, соответственно, бюджет может служить общественно значимым предпочтениям, а может обслуживать лишь узкокорпоративную властную элиту, игнорируя нужды нации в целом» [26, с. 39]. Авторы предлагают следующее определение бюджета: «централизованный фонд денежных средств, предназначенный для удовлетворения общественно значимых потребностей в целях ликвидации избыточного неравенства и повышения жизненного уровня населения».

В определенной мере своеобразное определение понятия «бюджет», которое дает государственный деятель Е. В. Бушмин: «любой бюджет – это результат в той или иной форме разрешившегося конфликта, суть которого заключается в поиске равновесия, то есть адекватного соотношения между деньгами (финансовым инструментом) и властью (содержательным субъектом действия)» [7, с. 44]. Происходит доминирование политического фактора в данной трактовке «бюджета» – бюджет выступает документом, который является объектом дискуссий в ходе рассмотрения и утверждения его параметров органами государственной власти на бюджетный период.

Ученые-финансисты М. В. Романовский, О. В. Врублевская [24, с. 150] опираются на базисный характер категории бюджет. Это позволяет им рассматривать «бюджет» как систему императивных денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный фонд – централизованный денежный фонд, аккумулируемый государством и используемый в целях финансирования определенных общественных потребностей, в числе которых выделяют, обеспечение национальной безопасности и национальной обороны, социальная защита населения, поддержка отраслей народного хозяйства, развитие образования, здравоохранения, культуры.

Следует отметить, что в научный оборот императивность как качественный признак государственных финансов (в частности государственного бюджета) был введен профессором Э. А. Вознесенским [9, с. 91]. Под императивностью понимается следующее: в финансовых отношениях, характеризующих содержание понятия «бюджет», отдается приоритетность государству как инициатору этих отношений. Бюджет рассматривается сквозь призму денежных отношений, которые представляют собой результат принуждения со стороны государства.

Указание на специфику денежных отношений, определяющих бюджет, отмечено в работах профессора Г. В. Ляпуновой, Т. В. Сорокиной: «бюджет – это особая

форма распределительных отношений, связанных с обособлением части национального дохода в руках государства и использованием его с целью удовлетворения потребностей всего общества и его государственно-территориальных и административно-территориальных формирований» [18, с. 7].

В определении бюджета, которое приводит профессор В. М. Родионова, органически сочетаются три стороны одного явления, раскрывая бюджет как самостоятельную экономическую категорию, как денежные отношения и как экономическую форму существования распределительных отношений: «государственный бюджет – это совокупность бюджетных отношений по формированию и использованию бюджетного фонда страны... по экономической сущности, государственный бюджет – это денежные отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода в связи с образованием и использованием бюджетного фонда, предназначенного для финансирования народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, нужд обороны и государственного управления [23, с. 234].

Необходимо отметить, что в экономической литературе также большое внимание уделяется рассмотрению категории бюджет с точки зрения права. «Юристами бюджет традиционно определяются как финансовая программа или план деятельности, который подкрепляется силой государства и выступает уже в качестве обязательного для исполнения императива», отмечает Д. Комягин [15]. С таким подходом фактически соглашается О. Г. Бежаев. Данный экономист отмечает, что бюджет как правовая категория – это закреплённая форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения функций органов государственной и муниципальной власти [1, с. 8].

Таким образом можно сделать вывод, что юридическая характеристика содержания категории бюджет выступает подчиненной по отношению к толкованию бюджета как базисной, экономической категории, в которой доминирует материальное понимание бюджета.

В развитии изложенного, обратим внимание на замечание современного экономиста Ю. Г. Швецова о том, что «необходимо теоретически и практически наполнить категорию бюджета качественно другим смыслом – это общественное достояние, используемое в интересах большинства проживающего в стране населения» [27, с. 132].

Вместе с тем, по оценке профессора Ю. М. Березкина [6, с. 80], рассмотрение природы государственных финансов вообще и государственного бюджета в частности, только с позиции денежных отношений в современных условиях не отвечает требованиям методологии исследования. Ю. М. Березкин указывает на многоуровневость предмета научного исследования: «такой «предмет» обязательно должен включать, с одной стороны, «контекст отношений», а с другой – те материальные объекты, которые движутся в рамках принятого «смыслового единства». Такое замечание ученого-экономиста определяет, что категорию бюджет следует рассматривать и как совокупность денежных отношений, имеющих определенную направленность, и как совокупное движение денежных ресурсов через входящие и

исходящие денежные потоки. Кроме того, по мнению современных исследователей Г. В. Ляпуновой и Т. В. Файберг «средства, поступающие в бюджетные фонды и расходуемые из них, можно рассматривать, как бюджетные потоки... что позволяет определить, что из себя представляет бюджет на практике» [17, с. 5].

Таким образом, с позиции двустороннего подхода к толкованию понятия «бюджет», позволяющего отразить его качественную составляющую, бюджет, с одной стороны – правомерно рассматривать как систему денежных отношений, возникающих между государством и другими субъектами воспроизводства по поводу перераспределения валового внутреннего продукта. С другой стороны, бюджет – это совокупное движение бюджетных ресурсов посредством входящих и исходящих денежных потоков (бюджетных потоков). С такой постановкой вопроса соглашается Т. В. Файберг, отмечая в диссертационном исследовании, что «целесообразно выделять государственные финансовые потоки, связанные с формированием и использованием бюджетов или бюджетные потоки» [22, с. 25].

Денежные средства, движение которых происходит в рамках бюджетных потоков, являются, по оценке Т. В. Сорокиной, основой функционирования бюджетного сектора, при этом «... в процессе привлечения денежных средств и их расходования обеспечивается предоставление государственных и муниципальных услуг путем осуществления необходимых операций с активами и пассивами органов государственной власти и местного самоуправления...» [20, с. 59]. В тоже время, при движении бюджетных ресурсов происходят различные процессы, приводящие к определенным последствиям. Так, например, ярко выраженная для сегодняшнего дня централизация средств на уровне федерального бюджета нашей страны, может привести к ряду негативных последствий. В этой связи обратимся к результатам исследований процессов централизации бюджетных ресурсов и эффективности использования бюджетных средств: ученые отмечают, что «любое движение денег по каналам бюджетной системы (по аналогии с потерями тока в электрической сети) сопряжено с неизбежными потерями» [21, с. 367]. Помимо указания на потери, связанные с коррупцией, отмечены операционные потери, которые происходят при движении государственных денежных средств, к числу которых относятся расходы (затраты) на содержание казначейской системы исполнения бюджета. В нашей стране на сегодняшний день функционирует централизованная казначейская система, и отказ от нее в пользу менее затратной – децентрализованной казначейской системы, по ряду объективных причин пока не возможен.

В отношении вышеизложенного, справедливо отмечают О. А. Булаш и Ю. Г. Швецов: «...разнообразие направлений совершенствования управления бюджетными потоками ... свидетельствуют об огромном потенциале государственных финансов, пока еще слабо используемом в практической деятельности субъектов бюджетного планирования и регулирования» [26, с. 38].

Таким образом, понятие «Бюджет» можно рассматривать с разных позиций:

- как экономическая категория;
- как фонд денежных средств;
- как совокупность бюджетных потоков;

– как финансовый план.

Контрольные вопросы и вопросы для самоподготовки

1. Сформулируйте определение «бюджет» с точки зрения социально-экономической сущности, по материально-вещественному содержанию и по форме функционирования.
2. Перечислите и раскройте содержание функций бюджета как экономической категории.
3. Какова роль бюджета в социально-экономическом развитии государства?

2. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА И БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО

Функционирование бюджета государства в организационном формате представляет собой бюджетную систему.

Бюджетная система – это совокупность бюджетов, действующих на территории страны.

Организация бюджетной системы зависит от типа государственного устройства и административно-территориального деления страны

Наряду с понятием «Бюджетная система» следует иметь представление о том, что такое «Бюджетное устройство».

Бюджетное устройство любой страны представляет собой организационное построение бюджета, отражающее как его структуру, так и формы взаимодействия между бюджетами.

Основные элементы бюджетного устройства:

- а) бюджетная система государства;
- б) бюджетные права органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- в) принципы и формы разграничения доходов и расходов между бюджетами;
- г) принципы и формы межбюджетного перераспределения средств.

В то время как бюджетная система – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве страны совокупность бюджетов всех ее государственных и административно-территориальных образований, объединенных на основе определенных принципов и имеющих между собой установленные законом взаимоотношения

Таким образом, бюджетная система представляет собой только совокупность бюджетов, входящих в эту бюджетную систему, и взаимодействующих между собой на определенных принципах.

В составе факторов, которые определяют организационное построение бюджетной системы любого государства прежде всего можно выделить:

– форму государственного устройства, а именно федеративная либо унитарная.

– политический режим (либо демократический, либо тоталитарный, либо либерально-демократический), который сложился в государстве под влиянием и объективных, и субъективных причин.

– исторические, национальные особенности развития государства, содержание задач, возлагаемых на бюджеты на каждом из этапов реформирования.

В составе структуры бюджетной системы можно выделить отдельные элементы:

- уровни бюджетной системы;
- виды бюджетов.

Уровни бюджетной системы соответствуют определенному уровню государственной власти или уровню местного самоуправления. Вид бюджета означает принадлежность к конкретному органу государственной власти либо органу местного самоуправления.

Первичным элементом бюджетной системы являются виды бюджетов, как форма образования, расходования бюджетных ресурсов конкретного органа государственной власти либо органа местного самоуправления, финансовой базой деятельности которого он является. Уровень бюджетной системы, как правило, это уже совокупность видов бюджетов, соответствующих определенному уровню государственной власти.

Рассмотрим, что представляет собой каждый из выделенных элементов бюджетной системы: уровень бюджетной системы и вид бюджета на примере регионального уровня нашей страны или уровня субъекта Российской Федерации.

Уровень бюджетной системы – региональный, предполагает, что любой из бюджетов, входящих в этот уровень называют бюджетом субъекта РФ, т.е. уровень БС – региональный или бюджет субъекта РФ. Но, в то же время нам известно, что бюджеты субъекта РФ представлены в нашей стране различными видами бюджетами: областными и краевыми бюджетами, республиканскими бюджетами республик, входящих в состав РФ, окружными бюджетами автономных округов. Таким образом, областной, краевой, республиканский бюджеты выступают конкретными видами бюджетов.

В то время как, все они объединяются в один уровень БС, и называются бюджетами субъекта РФ. Именно в этом заключается различие между видами бюджетов и уровнем БС.

Бюджетные системы унитарного государства и федеративного государства радикальным образом отличаются именно количеством уровней, которые входят в данные БС.

Бюджетные системы унитарного государства представлена двумя уровнями:

I уровень – центральный бюджет;

II уровень – местные бюджеты.

В то время как бюджетная система федеративного государства состоит из трех уровней. При этом уровни: центральный бюджет и местный бюджет совпадают с ранее рассмотренной бюджетной системой унитарного государства, и появляется третий уровень в связи с тем, что это федеративное государство, делится на членов Федерации или субъектов Федерации, третий уровень – бюджет субъекта Федерации.

I уровень – центральный бюджет;

II уровень – бюджет субъекта Федерации;

III уровень – местный бюджет.

В государствах с федеративным устройством бюджеты среднего звена, т.е. II уровня могут соотноситься с центральным (или федеральным) бюджет по-разному.

1. Если взаимоотношения субъекта федерации с федеральным центром строятся в соответствии с принципом равенства, то подобные взаимоотношения представляют собой симметричную федерацию с симметричными бюджетными правами.

2. Если же взаимоотношения субъекта федерации с федеральным центром характеризуются неравенством, то налицо ассиметричная модель бюджетной системы федеративного государства с бюджетными правами субъектов федерации.

Положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации [1, ст. 10] установлена структура бюджетной системы Российской Федерации. К бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- местные бюджеты.

Местные бюджеты составляют третий уровень бюджетной системы Российской Федерации.

Третий уровень бюджетной системы РФ представлен видами бюджетов:

- бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;
- бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов (см. рис. 1).

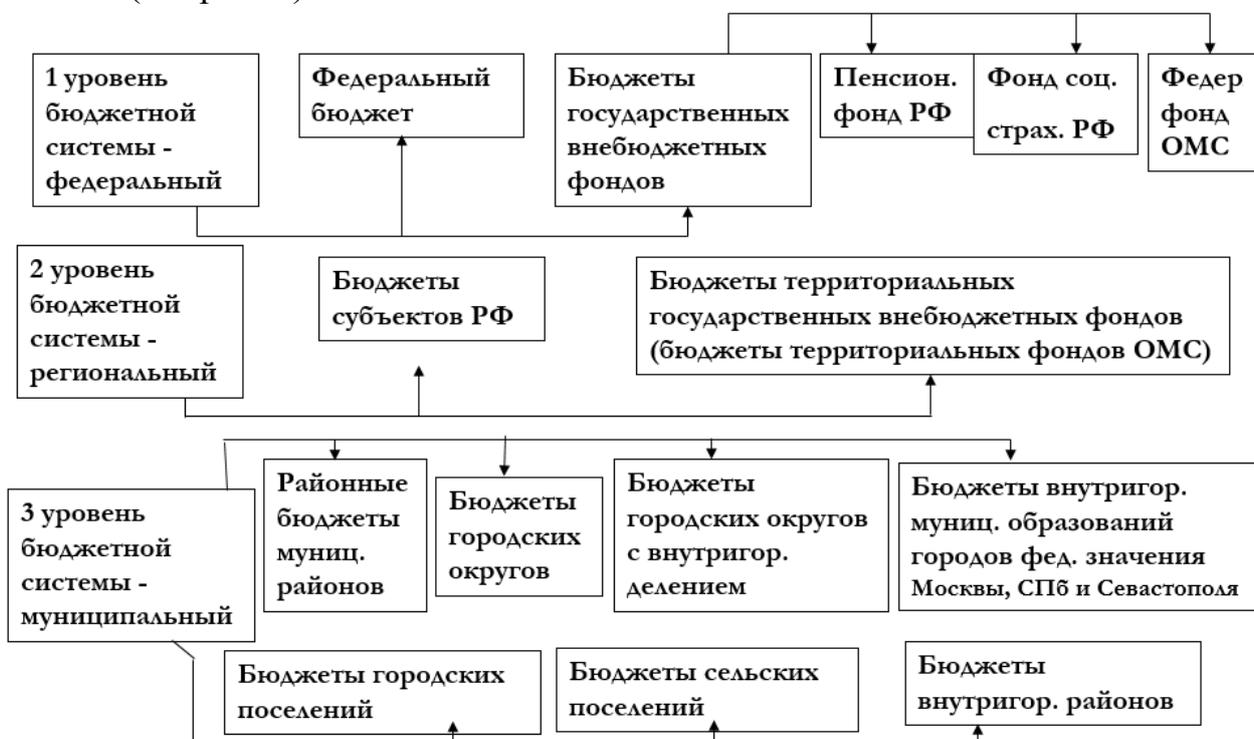


Рис. 1. Структура бюджетной системы Российской Федерации

Статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации определена бюджетная система РФ, как основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая законодательством РФ совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Рассмотрим структуру бюджетной системы нашего государства. Прежде всего бюджетная система трехуровневая: федеральный, региональный и муниципальный уровни. Согласно представленной схеме: верхний уровень бюджетной системы представлен федеральным бюджетом и бюджетами государственных внебюджетных фондов (к ним относятся бюджеты Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования).

Второй уровень бюджетной системы – региональный - представлен бюджетами субъектов Российской Федерации и бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов (бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования). Законодательством не предусмотрено формирование территориального Пенсионного фонда Российской Федерации, территориального Фонда социального страхования Российской Федерации. Данные фонды имеют свои органы, отделения на местах, но не создаются отдельно, не функционируют отдельно бюджеты этих фондов.

Третий уровень бюджетной системы – муниципальный, представлен также различными видами бюджетов. Фактически на третьем уровне бюджетной системы Российской Федерации существует два подуровня. Появление подуровней вызвано принятием федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В соответствии с указанным законом была изменена структура органов местного самоуправления, и с 01.01.2006 в Российской Федерации функционирует два звена следующих муниципальных образований: а) бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и б) бюджеты городских и сельских поселений. С присоединением Крыма добавился в первую группу бюджет города Севастополя. Кроме того, в составе современной бюджетной системы выделены бюджеты городских округов с внутригородским делением и бюджеты внутригородских районов (см. рис. 2).

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

Следует обратить внимание, что бюджетная система Российской Федерации дает расширительную характеристику бюджетной системе, так как помимо бюджетов различных уровней, в бюджетную систему включены также бюджеты государственных внебюджетных фондов на федеральном и региональном уровнях. Не оспаривая данную трактовку бюджетной системе, следует отметить, что

традиционно в экономической литературе бюджеты государственных внебюджетных фондов составляют отдельное звено не бюджетной системы, а финансовой системы. Расширительная трактовка бюджетной системы означает включение всех финансовых ресурсов органов государственной власти и органов местного самоуправления вне зависимости, в какой форме они формируются в форме обычного бюджета или в форме государственных внебюджетных фондов.

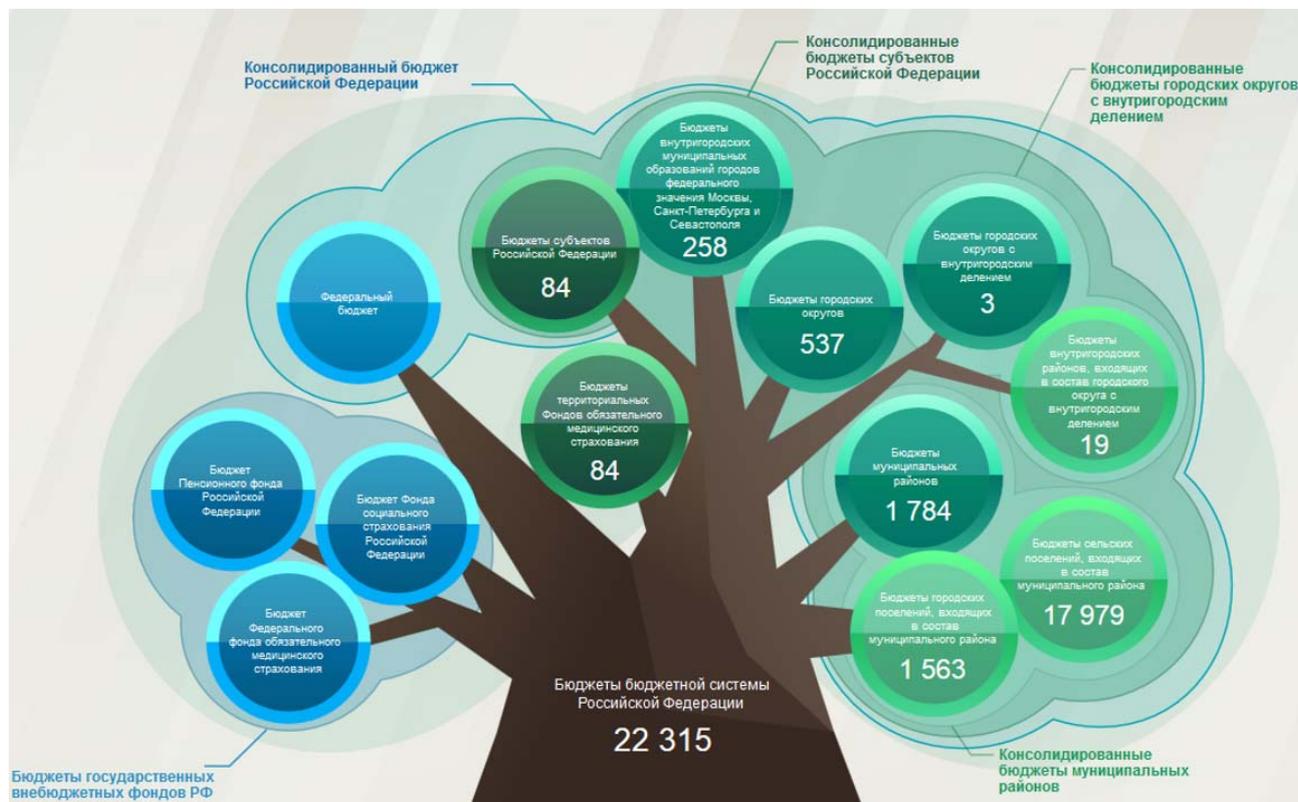


Рис. 2. Структура бюджетной системы, размещенная на Едином портале бюджетной системы*

* Источник [29].

В бюджетном законодательстве существует трактовка понятия «Консолидированный бюджет» [1, ст. 6]: консолидированный бюджет – свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

Следует ответить на возможные вопросы: «Для чего возникла необходимость включения в бюджетное законодательство определения данного понятия?», «В чем назначение консолидированного бюджета?».

Консолидированные бюджеты составляются на уровне Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципалитета. При этом, на уровне местных бюджетов составляются консолидированные бюджеты муниципальных районов и консолидированные бюджеты городских округов с внутригородским делением. Данные бюджеты составляются, но законом не принимаются, таким

образом закона о консолидированном бюджете, как самого бюджета, утвержденного соответствующим органом государственной власти и местного самоуправления, не существует.

Назначение консолидированного бюджета раскрывается в следующем:

- используются для свода статистических показателей;
- анализа показателей, характеризующих структуру доходов и расходов по звеньям бюджетной системы;
- используются при установлении нормативов отчислений по федеральным или региональным налогам в бюджеты других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- используются для определения объемов финансовой помощи из одного бюджета в другие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

На стадии бюджетного планирования, когда составляются проекты бюджетов, консолидированные бюджеты не составляются, не рассматриваются, не утверждаются соответствующими органами власти. И только на стадии исполнения бюджетов, при поступлении информации снизу-вверх, возможны составление и проведение анализа консолидированного бюджета.

Если обратиться к схеме (см. рис. 3), то консолидированный бюджет Российской Федерации представляет собой совокупность федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в свою очередь представляет собой совокупность бюджетов субъектов Российской Федерации (региональные бюджеты) и сводов бюджетов муниципальных образований. Следует обратить внимание, что бюджеты городских округов (бюджеты ЗАТО, бюджеты наукоградов, бюджеты городов республиканского, областного, краевого, окружного подчинения), входящие в состав бюджетов муниципальных образований являются неделимыми, целостными, как и бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.



Рис. 3. Структура консолидированных бюджетов Российской Федерации

Консолидированные бюджеты формируются только на уровне муниципальных районов, что представляет собой совокупность районных бюджетов муниципальных районов, бюджетов городских поселений, бюджетов сельских поселений.

В международной практике используется интеграционный анализ относительно бюджета расширенного правительства (или расширенный бюджет). Бюджет расширенного правительства представляет собой совокупность консолидированного бюджета государства и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Анализ расширенного бюджета позволяет более полно отобразить общую систему перераспределительных отношений государства с другими экономическими субъектами Федерации, и, следовательно, более корректно анализировать бюджетную сферу.

Анализ консолидированных и расширенных бюджетов дает возможность получить новую информацию о целом ряде аспектов общественных финансов, в том числе и о степени фискальной децентрализации во взаимоотношениях центра и регионов, получения полного представления о бюджетной сфере в отдельных регионах.

Законодательно обязательно закрепляются принципы построения бюджетной системы. Перечень и название данных принципов в каждой стране различен.

Так, согласно положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации (глава 5), бюджетная система Российской Федерации строится на тринадцати принципах. Рассмотрим основные принципы построения бюджетной системы Российской Федерации, которые следует отнести именно к принципам бюджетной системы. Это следующие принципы:

- единства бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- самостоятельности бюджетов;
- равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Как было указано, всего тринадцать принципов построения бюджетной системы. Оставшиеся девять принципов, определяют основы организации бюджетного процесса, принципы организации системы бюджетного финансирования:

- полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- сбалансированности бюджета;
- эффективности использования бюджетных средств;
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- прозрачности (открытости);
- достоверности бюджета;
- адресности и целевого характера бюджетных средств;
- подведомственности расходов бюджетов;
- единства кассы.

По сути, положения Бюджетного кодекса Российской Федерации (статья 28) определяют разнородные принципы: принципы самой бюджетной системы, системы бюджетного финансирования, принципы организации бюджетного процесса.

Первый принцип – принцип единства бюджетной системы Российской Федерации. Необходимо отметить, что принцип единства современной бюджетной системы РФ радикально отличается от принципа единства бюджетной системы в условиях административно-командной системы управления экономикой. До 1991 года при составлении единого государственного бюджета Российской Федерации также применялся принцип единства, но он означал консолидацию всех бюджетов в едином государственном бюджете страны и утверждении его в форме единого закона. В отличие от такой модели современная бюджетная система представляет собой совокупность самостоятельно функционирующих бюджетов, не входящих один в другой, которые находятся в распоряжении разных органов государственной власти либо органов местного самоуправления, и утверждаются этими разными органами в виде разных законов либо решений на муниципальном уровне. Поэтому принцип единства отнюдь не означает включение

ние одного бюджета в другой. Данный принцип означает создание единых организационных и правовых основ функционирования бюджетной системы, и предполагает:

- единство бюджетного законодательства Российской Федерации;
- единство принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации;
- единство форм бюджетной документации и бюджетной отчетности;
- единство бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации;
- единство бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;
- единый порядок установления и исполнения расходных обязательств;
- единый порядок формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- единый порядок ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и казенных учреждений;
- единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации [1, ст. 29].

Положения указанной статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации позволяют сделать вывод, что формируется единое правовое пространство и методологические единые основы для функционирования всех бюджетов в рамках бюджетной системы Российской Федерации.

Вторым основополагающим принципом построения бюджетной системы является принцип самостоятельности бюджетов.

Принцип самостоятельности бюджетов означает:

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств (речь идет не только о правах, но и об обязанности обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов, а сбалансированность может быть обеспечена не столько за счет равенства доходов и расходов, но и за счет привлечения источников финансирования дефицита соответствующих бюджетов).

Вторым наполнением принципа самостоятельности является:

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев введения временной финансовой администрации (например, органы государственной власти республик, входящих в состав Российской Федерации осуществляют бюджетный процесс в отношении только своего республиканского бюджета, но отнюдь не консолидированного бюджета республики, поскольку в

него, помимо республиканского бюджета, входят еще и бюджеты муниципальных образований, которые сами должны осуществлять бюджетный процесс в отношении своих бюджетов).

Кроме того, принцип самостоятельности предполагает:

- право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах налоги и сборы, подлежащие зачислению в бюджеты соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации;

- право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов, исключение составляют расходы, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из бюджетов других уровней (право самостоятельно определять направления расходования средств бюджетов лимитируется только бюджетной классификацией, выбор этих направлений является самостоятельным для органов государственной власти и органов местного самоуправления);

- недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней бюджетной системы Российской Федерации, или за счет средств консолидированных бюджетов, или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств (другими словами, для финансирования определенных расходных обязательств могут использоваться только средства определенного бюджета).

Важным моментом определяющих самостоятельность бюджетов бюджетной системы Российской Федерации является:

- недопустимость введения в действие в течение финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления решений и изменений бюджетного законодательства и/или законодательства о налогах и сборах, приводящих к увеличению расходов и/или снижению доходов бюджетов других уровней без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов или компенсацию снижения доходов (если такие решения все же были приняты, то тот орган, который прибег к возможности увеличения этих расходов либо снижения доходов, должен обязательно компенсировать это увеличение расходов или снижение доходов).

Также четко законодательно определено в рамках данного принципа бюджетной системы:

- недопустимость изъятия в течение финансового года дополнительных доходов и экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов (следовательно, любая экономия в расходовании средств либо дополнительно полученные доходы остаются в распоряжении того или иного бюджета);

– 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;

Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации означает:

– закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов и расходов за бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;

– определение полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по формированию доходов, установлению и исполнению расходных обязательств.

Реализация данного принципа достаточно ясна: закрепление полномочий по осуществлению расходов должно производиться только на основе Конституции Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и других законодательных актов. Что касается, разграничения доходов между бюджетами, то оно основывается на делении налогов по уровням управления, использовании межбюджетных трансфертов.

Указанный принцип также закрепляет положение о том, что органы государственной власти (органы местного самоуправления) и органы управления государственными внебюджетными фондами не вправе налагать на юридические и физические лица не предусмотренные законодательством РФ финансовые и иные обязательства по обеспечению выполнения своих полномочий.

Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований означает определение в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации:

– бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

– установление и исполнение расходных обязательств;

– формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов;

– определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов.

По всем этим вопросам, как видно из содержания принципа равенства бюджетных прав, должны применяться единые принципы и требования, установленные бюджетным законодательством Российской Федерации.

Данный принцип впервые появился в 2004 году в бюджетном законодательстве при принятии федерального закона от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений». Отметим, что рассматриваемый принцип может быть отнесен к принципам построения самой бюджетной системы,

поскольку он, во-первых, выражает одну из сторон бюджетного федерализма в условиях ассиметричной федерации, и, во-вторых, принцип логически вытекает из зафиксированного Конституцией Российской Федерации положения о равенстве прав всех субъектов Российской Федерации в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. При этом любые договоры и соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, не соответствующие Бюджетному кодексу Российской Федерации признаются недействительными.

Остальные принципы бюджетной системы достаточно полно и понятно изложены в Бюджетном кодексе Российской Федерации и не требуют дополнительных пояснений. Приведем их текстовое содержание без комментариев, в том формате, как они изложены в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Исключение сделаем для трактовки принципа эффективности использования бюджетных средств, рассмотрев разные варианты его редакции.

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

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

Обязательным условием признается то, что при составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита 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;

– расходов бюджета, осуществляемых в случаях и в пределах поступления отдельных видов неналоговых доходов.

Принцип прозрачности (открытости) означает:

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

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

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

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

Законодательно закреплено в указанном принципе, что секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

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

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

Принцип подведомственности расходов бюджетов означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся. Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств. Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и

получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств.

Отмечается, что подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств возникает в силу закона, нормативного правового акта Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации.

Принцип единства кассы означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, 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.

Прежде чем, обратимся к рассмотрению 13-го принципа бюджетной системы следует указать на следующее.

Бюджетное законодательство является очень подвижным, что объясняется процессом реформирования бюджетного сектора, совершенствованием методологии и бюджетных процедур.

Обратимся к трактовке одного из принципов бюджетной системы, закрепленных в статье 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, и проанализируем изменения.

Так, изначально формулировка названия была изложена в следующем виде: «Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств». Союз «и» указывает на две стороны данного принципа.

Трактовка сути данного принципа при этом содержала союз «или», который разбивал ее на две части: «при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств». Указаний на конкретное соотнесение каждой из частей наполняемости и названия принципа не было прописано. Следовательно, однозначного соотнесения не было возможности произвести.

Следующая трактовка данного принципа вступила в силу с 2008 года, изменения коснулись как названия, так и наполняемости: «Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств означает, что 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 или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств».

Обозначим изменения: в названии «экономность» сменилась на «результативность», в трактовке самой статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации первая часть претерпела изменения, вместо «уполномоченные органы и получатели бюджетных средств» стало «участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий». Использование союзов «и» и «или» осталось в данной редакции принципа без изменений, в связи с чем, неопределенность соотношения осталось прежней.

Рассматриваемый принцип бюджетной системы требует понимания понятия «эффективность». Для заинтересованных читателей будет познавательным ознакомиться с материалом учебного пособия А. Н. Саунина «Аудит эффективности использования государственных средств» параграфа «Содержание понятия эффективности использования государственных средств» [19]. Понятие эффективности, как отмечает А. Н. Саунин, включает три взаимосвязанные стороны – экономичность, продуктивность и результативность использования государственных денежных средств, каждая из которых, имея свое специфическое содержание, выражает определенную сторону соотношения между результатами и затратами на их достижение.

Анализируя современную трактовку статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, следует отметить, что название принципа – «эффективности использования бюджетных средств» приведено в соответствие с международными стандартами. Формулировка сути принципа определяет две стороны эффективности: «экономность» и «результативность». Изложение статьи позволяет однозначно соотнести, что понимается под экономичностью и под результативностью: «достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)».

Отметим, что действующая редакция принципа эффективности использования бюджетных средств, не лишена недочетов с позиции правового определения «эффективности» в соответствии с международными стандартами. Во-первых, нет указания на третью составляющую эффективности – продуктивность. Во-вторых, толкование результативности, согласно международным стандартам, характеризуется степенью достижения запланированных, а не наилучших результатов, а также полученным социально-экономическим эффектом [19]. Следовательно, в трактовке принципа эффективности использования бюджетных средств идет указание на абсолютную экономию (достижение заданных результатов с применением наименьшего объема средств) и относительную экономию (достижение наилучшего результата с использованием заданного объема государственных средств).

Контрольные вопросы и вопросы для самоподготовки

1. Сформулируйте определение понятий «бюджетная система» и «бюджетное устройство».

2. Охарактеризуйте бюджетное устройство и раскройте содержание его элементов.
3. Дайте характеристику современной структуре бюджетной системы России, раскрывая содержание ее элементов.
4. Перечислите принципы построения бюджетной системы России.
5. Раскройте содержание принципов бюджетной системы России.
6. Дать определение понятий «консолидированный бюджет», «бюджет расширенного правительства».
7. Охарактеризуйте основные направления совершенствования бюджетного устройства Российской Федерации.

3. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

Бюджетный процесс представляет собой регламентируемую нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, других участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов (проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов), по утверждению и исполнению бюджетов (бюджетов государственных внебюджетных фондов), а также по контролю за их исполнением.

Регламентация нормами права является обязательным требованием во всех государствах. Следовательно, бюджетный процесс не может произвольно трактоваться, все этапы, участники бюджетного процесса определены бюджетным законодательством государства.

Согласно положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации «Бюджетный процесс» – это регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

В соответствии с изложенным определением можно выделить следующие этапы бюджетного процесса:

- составление проекта бюджета;
- рассмотрение и утверждение бюджета;
- исполнение бюджета;
- составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

Указанные стадии бюджетного процесса осуществляются в определенной последовательности в течение года и тесно взаимосвязаны между собой.

Перечень основных законодательных актов, регулирующих все стадии бюджетного процесса в Российской Федерации:

- Конституция РФ (определяет конституционные рамки организации бюджетного процесса: состав органов государственной власти, структуру органов государственной власти, представительных и исполнительных органов местного самоуправления, положение органов местного самоуправления за рамками органов государственной власти, поскольку напомним, что органы местного самоуправления не включаются в систему государственной власти; разграничение предметов ведения, полномочий всех органов представительной и исполнительной власти);

- Бюджетный кодекс Российской Федерации (определяет непосредственно организацию бюджетного процесса, состав участников, характеристику каждого этапа бюджетного процесса);

– законодательные акты федерального уровня, регулирующие отдельные вопросы организации бюджетного процесса на разных уровнях бюджетной системы (например, федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Налоговый кодекс Российской Федерации (части первая и вторая), федеральные законы о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, федеральный закон от 10 октября 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и др.);

– законодательные акты органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, определяющих организацию бюджетного процесса в конкретных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях (закон Иркутской области от 23 июля 2008 года № 55-оз «О бюджетном процессе Иркутской области», решение от 25 мая 2010 года № 005-20-110142/10 «О положении о бюджетном процессе в городе Иркутске» и др.);

– порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов соответствующих уровней регулируется также Указами Президента Российской Федерации, а также нормативно-правовыми актами органов исполнительной власти соответствующего уровня и органов местного самоуправления (Например, Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Указ Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 года № 1556 «О федеральном казначействе», постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 2004 года № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации», Постановление Правительства Иркутской области от 23 декабря 2008 № 120-пп «О министерстве финансов Иркутской области» и др.).

Перечень участников бюджетного процесса в Российской Федерации и их бюджетные полномочия определены положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации. Согласно статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации «бюджетные полномочия» – установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

Перечень участников бюджетного процесса в Российской Федерации следующий:

- Президент Российской Федерации;
- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования;
- законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления (далее - законодательные (представительные) органы);

- исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований);
- Центральный банк Российской Федерации;
- органы государственного (муниципального) финансового контроля;
- органы управления государственными внебюджетными фондами;
- главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;
- главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;
- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;
- получатели бюджетных средств.

На рисунке 4 представлен состав участников бюджетного процесса федерального уровня.



*Рис. 4. Участники бюджетного процесса федерального уровня**

*Источник [29]

При рассмотрении особенностей бюджетных полномочий участников бюджетного процесса различного уровня следует обращаться к разного рода нормативно-правовым документам.

Так, особенности бюджетных полномочий участников бюджетного процесса, являющихся федеральными органами государственной власти (государственными органами), устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации и (или) принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Особенности бюджетных полномочий участников бюджетного процесса, являющихся органами государственной власти субъектов Российской Федерации, устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, а также в установленных ими случаях иными нормативными правовыми актами высших

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Соответственно, особенности бюджетных полномочий участников бюджетного процесса, являющихся органами местного самоуправления, устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, а также в установленных ими случаях муниципальными правовыми актами местных администраций.

Обязательным условием, закрепленным положениями Бюджетного кодекса, является следующее: участники бюджетного процесса вправе осуществлять бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации, при условии включения сведений о данных бюджетных полномочиях в реестр участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, формирование и ведение которого осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации глава 19 целиком посвящена полномочиям участников бюджетного процесса на федеральном уровне.

Так, участниками бюджетного процесса на федеральном уровне являются:

- Президент Российской Федерации;
- Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации;
- Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации;
- Министерство финансов Российской Федерации;
- Федеральное казначейство;
- Центральный банк Российской Федерации;
- Счетная палата Российской Федерации;
- органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации;
- главные распорядители, распорядители и получатели средств федерального бюджета;
- главные распорядители, распорядители и получатели средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- главные администраторы (администраторы) доходов федерального бюджета;
- главные администраторы (администраторы) доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита федерального бюджета;
- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

С целью изучения темы «Бюджетный процесс» целесообразно обратиться к информации, размещенной на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации (budget.gov.ru).

Единый портал бюджетной системы Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» предназначен для обеспечения доступа:

к информации о бюджетной системе Российской Федерации и об организации бюджетного процесса в Российской Федерации;

к информации об осуществлении публично-правовыми образованиями бюджетных полномочий и их участии в отношениях, регулируемых бюджетным законодательством Российской Федерации;

к иным сведениям, определяемым Министерством финансов Российской Федерации в соответствии с его бюджетными полномочиями [1, ст. 241.2].



Рис. 5. Внешний вид раздела Единого портала бюджетной системы Российской Федерации «Бюджетный процесс»*

*Источник [29]

Как следует из рисунка 5, бюджетный процесс состоит из различных этапов, бюджетный контроль охватывает всю организацию бюджетного процесса.

Выделяют следующие отличительные признаки, присущее каждой стадии бюджетного процесса:

- основополагающая задача;
- состав субъектов с обязательным разграничением их бюджетных полномочий в зависимости от стадии бюджетного процесса;
- срок продолжительности;
- завершение определенным действием или принятием соответствующего правового акта [8, с. 30].

Рассмотрим стадии бюджетного процесса на примере федерального уровня.

Первый этап бюджетного процесса – составление проекта бюджета.

На данном этапе определяются:

- основные характеристики бюджета на текущий финансовый год и плановый период;
- налоговая, бюджетная и денежно-кредитная политика на предстоящий год;
- основные методы и направления покрытия дефицита бюджета;
- долговая политика;
- распределение бюджетных ассигнований.

Ниже перечислены участники бюджетного процесса с указанием их полномочий на первом этапе бюджетного процесса.

Правительство Российской Федерации:

- утверждает График подготовки и рассмотрения проектов федеральных законов, документов и материалов, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Центральный банк Российской Федерации:

- разрабатывает проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период.

Президент Российской Федерации:

- выступает с Бюджетным посланием Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике на очередной финансовый год и на плановый период».

Министерство финансов Российской Федерации:

- разрабатывает проект основных направлений налоговой политики и проект основных направлений бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период;
- формирует проектировки основных характеристик федерального бюджета, а также расчеты объема бюджетных ассигнований федерального бюджета на исполнение действующих и принимаемых расходных обязательств;
- формирует реестр расходных обязательств Российской Федерации. Разрабатывает порядок и методику планирования бюджетных ассигнований федерального бюджета;
- подготавливает заключения на проекты нормативных правовых актов и предложения главных распорядителей бюджетных средств, которые связаны с изменением объема и (или) структуры расходных обязательств Российской Федерации;
- формирует предложения (заключения на предложения) по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета на исполнение принимаемых расходных обязательств, проект распределения бюджетных ассигнований

федерального бюджета на исполнение принимаемых расходных обязательств в очередном финансовом году и плановом периоде;

- формирует проектировки предельных объемов (изменений предельных объемов) бюджетных ассигнований федерального бюджета по главным распорядителям бюджетных средств;

- разрабатывает порядок представления главными распорядителями бюджетных средств реестров расходных обязательств и обоснований бюджетных ассигнований федерального бюджета;

- подготавливает прогноз по статьям классификации доходов федерального бюджета и источникам финансирования дефицита федерального бюджета. Формирует распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

- разрабатывает проекты программ государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации, проекты программ государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте и в валюте Российской Федерации, проект программы предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период.

Министерство экономического развития Российской Федерации:

- разрабатывает проект основных направлений таможенно-тарифной политики;

- формирует сценарные условия функционирования экономики Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

- формирует основные характеристики сводного финансового баланса Российской Федерации, основные параметры сводного финансового баланса Российской Федерации, проект сводного финансового баланса Российской Федерации;

- подготавливает прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на очередной финансовый год и плановый период;

- формирует предложения по определению бюджетных ассигнований федерального бюджета в части, касающейся долгосрочных (федеральных) целевых программ и бюджетных инвестиций из федерального бюджета по объектам капитального строительства, не включенным в федеральную целевую программу.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации:

- формирует предложения по определению минимального размера оплаты труда, определению порядка индексации заработной платы работников федеральных бюджетных учреждений, базовой части трудовых пенсий, индексации пенсионного капитала в очередном финансовом году и плановом периоде, а также предложения по индексации денежного содержания (денежного довольствия) федеральных государственных служащих;

– разрабатывает проект распределения бюджетных ассигнований бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (Пенсионный фонд, Фонд социального страхования) на исполнение принимаемых расходных обязательств в очередном финансовом году и плановом периоде;

– формирует предельные объемы (изменения предельных объемов) бюджетных ассигнований бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (Пенсионный фонд, Фонд социального страхования) на очередной финансовый год и плановый период;

– разрабатывает порядок составления и представления органами управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (Пенсионный фонд, Фонд социального страхования) реестров расходных обязательств и обоснований бюджетных ассигнований бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (Пенсионный фонд, Фонд социального страхования);

– разрабатывает проект федерального закона о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на очередной финансовый год и плановый период.

Министерство здравоохранения Российской Федерации:

– разрабатывает проект распределения бюджетных ассигнований бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации (Фонд обязательного медицинского страхования) на исполнение принимаемых расходных обязательств в очередном финансовом году и плановом периоде;

– формирует предельные объемы (изменения предельных объемов) бюджетных ассигнований бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации (Фонд обязательного медицинского страхования) на очередной финансовый год и плановый период;

– разрабатывает порядок составления и представления органами управления бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации (Фонд обязательного медицинского страхования) реестров расходных обязательств и обоснований бюджетных ассигнований бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации (Фонд обязательного медицинского страхования).

Главные распорядители бюджетных средств:

– формируют реестры расходных обязательств и обоснования бюджетных ассигнований, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных соответствующим главным распорядителям бюджетных средств;

– подготавливают предложения по внесению изменений в распределение бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и первый год планового периода и распределение бюджетных ассигнований на второй год планового периода по соответствующим главным распорядителям бюджетных средств разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета;

– подготавливают предложения по изменению объема и (или) структуры расходных обязательств Российской Федерации на очередной финансовый год и первый год планового периода и объему и (или) структуре расходных обязательств Российской Федерации на второй год планового периода, в том числе концепции и проекты долгосрочных (федеральных) целевых программ, а также предложения по подготовке и реализации бюджетных инвестиций из федерального бюджета и предложения по изменению бюджетных ассигнований на реализацию утвержденных долгосрочных (федеральных) и ведомственных целевых программ;

– формируют отчеты о реализации долгосрочных (федеральных) целевых программ и ведомственных целевых программ, а также отчеты об осуществлении бюджетных инвестиций из федерального бюджета в объекты капитального строительства, не включенные в долгосрочные (федеральные) целевые программы;

– разрабатывают проекты методик распределения (включая критерии отбора субъектов Российской Федерации) и порядка (включая цели и условия) предоставления субвенций и субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;

– подготавливают предложения по вопросам соответствующей сферы деятельности, необходимые для подготовки пояснительной записки к проекту федерального закона о федеральном бюджете.

Главные администраторы доходов бюджета и главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета:

– подготавливают прогноз объемов поступлений в федеральный бюджет (бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) по соответствующим видам (подвидам) доходов федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) и источникам финансирования дефицита федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации).

Срок продолжительности первого этапа бюджетного процесса на примере федерального бюджета на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов: 10 февраля 2017 – 1 октября 2017.

Завершение рассматриваемого этапа бюджетного процесса заключается в составлении проектов соответствующих бюджетов.

Подготовленный законопроект подлежит передаче правительством Российской Федерации на рассмотрение и утверждение Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Бюджетный процесс переходит во вторую стадию – рассмотрение и утверждение бюджета.

Подготовленный проект федерального закона о федеральном бюджете рассматривается законодательным и представительным органами Российской Федерации – Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации соответственно (далее – Государственная Дума, Совет Федерации). Рассмотрение в Государственной Думе проходит в трех чтениях, в результате согласования всех

спорных вопросов проект федерального закона о федеральном бюджете утверждается и после одобрения Советом Федерации федеральный закон о федеральном бюджете направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

Перечень участников бюджетного процесса и их бюджетные полномочия на втором этапе бюджетного процесса приведен далее.

Правительство Российской Федерации:

– вносит на рассмотрение и утверждение в Государственную Думу проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период не позднее 1 октября текущего года (проект федерального закона о федеральном бюджете вносится в Государственную Думу одновременно с документами и материалами, установленными в ст. 184.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Центральный банк Российской Федерации:

– не позднее 1 октября текущего года представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период (предварительно указанный проект направляется Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации).

Положения Бюджетного кодекса Российской Федерации утверждают:

1. Порядок рассмотрения и утверждения федерального закона о федеральном бюджете (статья 187).

2. Структура и содержание федерального закона о федеральном бюджете (статьи 184.1, 199).

3. Перечень документов и материалов, представляемых одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете (статьи 184.2, 192).

Срок продолжительности второго этапа бюджетного процесса на примере федерального бюджета на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов: 1 октября 2017 – 24 декабря 2017.

Завершение рассматриваемого этапа бюджетного процесса заключается в подписании и обнародовании законопроекта о соответствующем бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Третий этап бюджетного процесса «исполнение бюджета» – важнейший этап бюджетного процесса, направленный на действия по мобилизации и использованию бюджетных средств.

При этом необходимо отметить, что с точки зрения как логики, так и хронологии, отправной точкой бюджетного процесса является надлежащая подготовка проекта бюджета. Именно на этом этапе принимаются важные решения относительно размера, распределения и использования государственных финансов. Однако это не означает, что один из последующих этапов «исполнение бюджета» не имеет значения. Высококачественное исполнение бюджета является основой для обеспечения эффективного государственного управления. В этом процессе участвует значительное количество участников бюджетного процесса, в их

числе органы исполнительной власти, финансовые органы, администраторы доходов, получатели бюджетных средств.

Исполнение бюджета не сводится к простому техническому процессу исполнения бюджетных платежей:

- с одной стороны, в течение бюджетного года происходят непредвиденные события, и на них необходимо реагировать должным образом;
- с другой стороны, неизбежен компромисс, между требованием о соблюдении ограничений бюджетных расходов и необходимостью предоставления большей свободы в рамках данных ограничений для обеспечения эффективного достижения предусмотренных результатов.

В процессе исполнения бюджета принимаются важные оперативные решения, при этом оптимально функционирующая система исполнения бюджета должна установить необходимый баланс между контролем и степенью свободы.

Когда бюджет утверждается законодателем, он представляет собой просто набор документов, наполненных цифрами. В условиях отсутствия эффективной системы исполнения бюджета эти документы, являющиеся законами, вряд ли представляют собой нечто большее, чем выражение пожеланий правительства.

Удовлетворительное исполнение бюджета обеспечивает гладкую и эффективную реализацию проработанного бюджета, в то время как неудовлетворительное исполнение бюджета может подорвать или даже разрушить разработанный бюджет.

Существует симбиотическая связь между формированием и исполнением бюджета. Если формирование бюджета основано на нереалистичных цифрах или игнорирует макроэкономические реалии, то такой бюджет не будет исполнен в полном объеме, независимо от того, насколько оптимально функционирующими могут оказаться прочие элементы процесса. Однако, даже реалистичный бюджет в значительной мере опирается на систему исполнения бюджета, с тем, чтобы обеспечить такую реализацию, какую правительство имело в виду при составлении данного бюджета. Система исполнения бюджета поддерживает бюджет, разработанный для реализации политики правительства. Данная система не должна определять развитие бюджета, кроме того, система, избранная для исполнения бюджета, не должна ограничивать как состав, так и размеры бюджета. Успешно организованная система исполнения бюджета является гибкой и способна удовлетворить потребности правительства на всех уровнях исполнения бюджета. Необходимо признать, что есть предел тому, что может быть достигнуто на данном этапе бюджетного процесса.

Выделяют следующие требования к системе исполнения бюджета:

- система должна располагать механизмами, которые позволяют справляться с непредвиденными обстоятельствами в течение текущего бюджетного года;
- наличие достаточных денежных средств на счете бюджета в любой момент времени;

- бюджетные платежи должны осуществляться обоснованными суммами, вовремя и установленным получателям;
- система должна обладать внутренней эффективностью (затраты на функционирование системы стремятся к минимуму).

В системе управления государственными финансовыми ресурсами любой страны важная роль отводится институциональной структуре, обеспечивающей реализацию на практике той или иной модели исполнения бюджета. Задачи, которые предстоит решать такой структуре, разнообразны. Речь идет о планировании и прогнозировании бюджетного процесса, об осуществлении целого комплекса операций с государственными денежными средствами, о контроле за их целевым расходованием, о финансировании федеральных социальных программ и др.

В каждой отдельно взятой стране функции по исполнению бюджетов могут быть возложены: как на Центральный банк страны (существует вариация данного механизма с привлечением коммерческих банков), так и на обособленные, специальные органы министерства финансов страны, либо функции по исполнению бюджетов возложены как на Центральный банк страны, так и на обособленные, специальные органы министерства финансов страны (рис. 6).

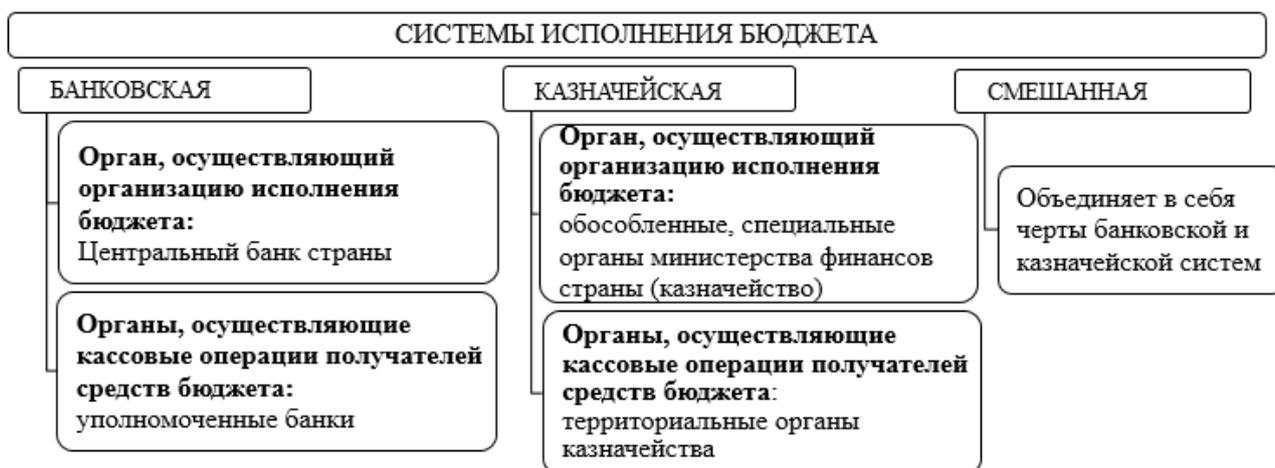


Рис. 6. Краткая характеристика систем исполнения бюджетов

Конкретное решение относительно системы исполнения бюджета, создаваемой в каждой стране, будет зависеть от ряда факторов: правовая основа, административная ситуация, техническая инфраструктура, география и др. Система исполнения бюджета должна быть построена таким образом, чтобы учесть специфические условия, существующие в каждой отдельно взятой стране.

В целях изучения сильных и слабых сторон различных подходов к организации систем исполнения бюджета используют два принципиально различных подхода. Итак, рассмотрим централизованную и децентрализованную казначейскую систему.

В централизованной казначейской системе все основные функции реализуются под строгим контролем казначейства (рис. 7).

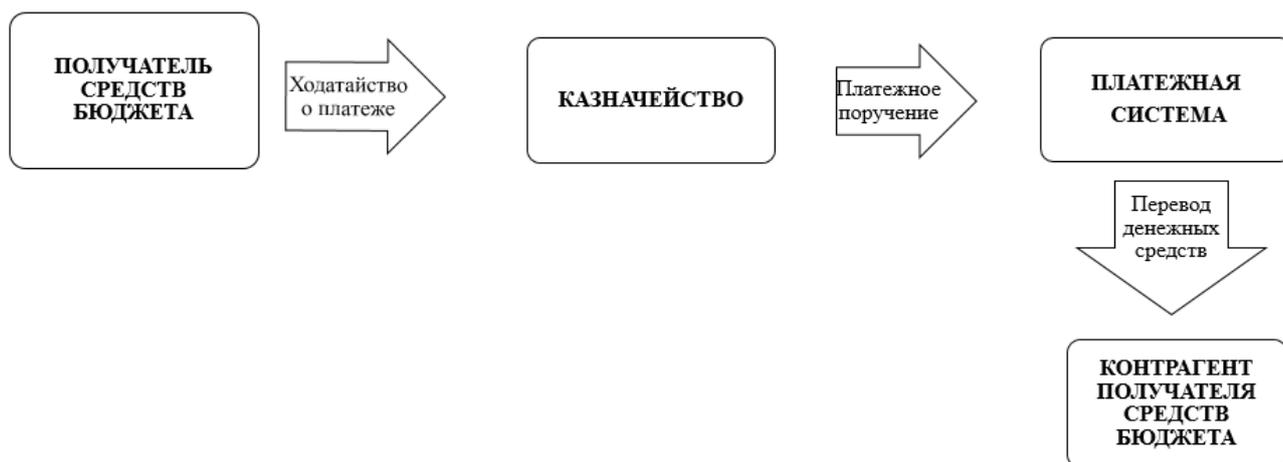


Рис. 7. Централизованная казначейская система

Получатель бюджетных средств (отраслевое министерство или отдельное бюджетное учреждение) осуществляет в различной степени управление подготовкой платежа.

Казначейство, со своей стороны, проверяет каждое ходатайство о платеже, выполнение всех юридических и нормативных требований, наличие денежных средств на счете. И после этого казначейство осуществляет регистрацию платежа с последующим реальным переводом средств с единого казначейского счета.

В централизованной казначейской системе казначейство несет ответственность за значительную долю контрольных функций. В зависимости от уровня технической сложности казначейской системы необходимые проверки и подтверждения могут осуществляться автоматически. Каждое бюджетное учреждение может быть напрямую связано с данной системой, и, если платежное поручение проходит все указанные проверки, система произведет платеж – перевод средств контрагенту бюджетного учреждения.

Основной причиной для централизации системы исполнения бюджета является концентрация контроля над всеми платежами в казначействе в связи с отсутствием надлежащего уровня внутреннего контроля за финансовыми операциями в бюджетном учреждении.

К основным недостаткам любой централизованной казначейской системы следует отнести:

- высокая стоимость системы: казначейство перепроверяет все операции, причем в некоторых случаях в этом не было бы необходимости, если бы механизмы внутреннего контроля бюджетного учреждения функционировали на соответствующем должном уровне;
- задержки операций в результате необходимости перепроверять все операции, что приводит к значительной потере эффективности государственного управления.

В условиях децентрализованной казначейской системы большая часть полномочий в отношении платежей делегируется бюджетным учреждениям. При такой организации, практически все процессы, следующие за росписью средств

министерством финансов страны по отраслевым министерствам, вплоть до реального перечисления средств с единого казначейского счета осуществляются самим бюджетным учреждением (рис. 8).



Рис. 8. Децентрализованная казначейская система

В децентрализованной системе функции казначейства сводятся к обеспечению функционирования государственной платежной системы. Это предполагает разработку и определение спецификаций структуры счетов в едином казначейском счете, отслеживание ассигнований, закупку платежной системы, заключение контрактов с банками, кассовые прогнозы и управление государственными денежными средствами.

Поскольку бюджетное учреждение уже провело все необходимые проверки, для любой внешней стороны нет необходимости повторять все эти виды контроля: платежное поручение автоматически исполняется платежной системой в соответствии с тем, что было заказано бюджетным учреждением. Бюджетное учреждение, тем не менее, имеет неограниченные возможности по инициированию платежей. Платежная система будет применять определенные автоматические ограничения, которые делают невозможным превышение сумм ассигнований или сумм в росписи. Подобные ограничения, однако, ни в какой мере не заменяют систему полного внутреннего контроля в бюджетном учреждении.

Отделение администрирования операций от работы платежной системы мотивировано несколькими факторами.

Во-первых, эффективное государственное управление требует установления тесной связи между оперативной и финансовой ответственностью. Ответственный руководитель должен иметь в своем распоряжении оптимально функционирующие инструменты контроля, чтобы обеспечить правильность и надежность операций с ресурсами. При наличии таких механизмов нет необходимости в систематическом дублировании данных проверок казначейством.

Вторым мотивом в пользу децентрализованной казначейской системы является повышение функциональности государственной платежной системы. Разработка, закупка и эксплуатация государственной платежной системы является большой и сложной задачей, требующей специальных знаний и организации.

Таким образом, можно сделать вывод, что организация системы исполнения бюджета на основе принципа централизации или принципа децентрализации - это вопрос контроля и полномочий при осуществлении платежей.

Выбор механизма исполнения бюджетов с последующим внедрением в бюджетную систему России был сделан в пользу варианта, при котором функции по исполнению бюджетов возлагаются на обособленные, специальные органы министерства финансов страны.

При изучении вопросов организации системы исполнения бюджета в России необходимо обратиться к историческим истокам современной казначейской системы исполнения бюджета.

Небольшой экскурс в историю Российского государства позволяет проследить путь развития казначейской службы. В период царствования Ивана III были образованы казенные дворы, заменив отдельно работающие еще со времен Древней Руси казначеев (должностное лицо княжеской или боярской администрации, хранитель княжеских ценностей, которые назывались казной). Петр I учредил Счетную (Казначейскую) контору, цель деятельности которой – следить за правильным поступлением налогов. Екатерина II создала в каждой губернии казенные палаты. Александр I, наряду с другими министерствами, создал Министерство финансов, в структуре которого был образован Департамент Государственного казначейства, ставший ядром всей системы казначейской службы России. Произошло разделение казначейств на центральное – Департамент Государственного казначейства и на местные – губернские и уездные казначейства.

Функционирующее в Царской России казначейство в 1918 г. было расформировано, и до 1990 г. в нашей стране действовала банковская система исполнения государственного бюджета.

В условиях становления и развития государства с федеративным типом государственного устройства (именно такой путь развития был выбран в 1990 г. для России), сохранилась и постепенно усилилась потребность в централизации ресурсов валового внутреннего продукта в руках государства, одним из важнейших инструментов этого процесса стали средства федерального бюджета. В настоящее время в Бюджетном кодексе Российской Федерации закреплено, что в Российской Федерации устанавливается казначейское исполнение бюджетов.

В главе 24 (ст. 215.1) Бюджетного кодекса Российской Федерации законодательно закреплены нормы, регулирующие *основы исполнения бюджетов* бюджетной системы Российской Федерации:

– исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, местного бюджета обеспечивается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования;

– организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом);

– кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством.

Схематично основы исполнения бюджета в Российской Федерации показаны на рисунке 9. Отметим, что задача этапа исполнения бюджета – обеспечение результатов максимально приближенных к политическим, экономическим, социальным приоритетам правительства, сформулированным в бюджете.



Рис. 9. Основы исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Современные этапы развития органов Федерального казначейства в России представлены в таблице 1. Образование системы Федерального казначейства, предусматривающей наличие его органов в каждом субъекте Российской Федерации, позволяет реализовать процедуру проведения органами Федерального казначейства основных операций по исполнению бюджетов в регионах. Именно в регионах непосредственно собираются налоговые и неналоговые доходы федерального бюджета, и осуществляется основная часть расходов федерального бюджета.

Полномочия Федерального казначейства (Казначейство России) в настоящее время регламентируются следующими документами:

1. Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 166.1).
2. Положением о Федеральном казначействе, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 01 декабря 2004 г. № 703 (далее – Постановление № 703).

Современные этапы развития органов Федерального казначейства в России

Нормативно-правовой акт	Перечень мероприятий
Указ Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О федеральном казначействе»	Образование в Российской Федерации, единой централизованной системы органов Федерального казначейства, включающей Главное управление федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации и территориальные органы по республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономным образованиям, городам Москве и Санкт-Петербургу, городам (за исключением городов районного подчинения), районам и районам в городах
Постановление Правительства России от 27 августа 1993 г. № 864 «О федеральном казначействе Российской Федерации»	Вопросы организационного плана: штатная численность органов Федерального казначейства, условия оплаты труда руководителей, специалистов и служащих органов Федерального казначейства; поручения различным министерствам о разработке федеральной программы развития системы органов Федерального казначейства, об определении этапов и сроков передачи из банковской системы органам Федерального казначейства функций по кассовому исполнению бюджета
Постановление Правительства России от 1 декабря 2004 г. № 703 «О федеральном казначействе» (признается утратившим силу постановление Правительства России от 27 августа 1993 г. № 864 «О федеральном казначействе Российской Федерации»)	В результате проведения административной реформы с 1 января 2005 г. Федеральное казначейство было выделено из состава Министерства финансов Российской Федерации и преобразовано в Федеральную службу с подчинением Министерству финансов Российской Федерации. В соответствии с данными преобразованиями правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета перешли от Министерства финансов Российской Федерации к Федеральному казначейству, а также функция составления отчета об исполнении федерального бюджета и об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации

В соответствии с Постановлением № 703 Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по:

- обеспечению исполнения федерального бюджета;
- кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;
- функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере;
- внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности».

На территории конкретных регионов Федеральное казначейство осуществляет свою деятельность через территориальные органы Федерального казначейства, главной задачей которых является организация контроля за исполнением федерального бюджета и целевых бюджетных фондов на конкретной территории. На сегодняшний день в данный состав входят 85 территориальных органов Федерального казначейства. К ним относятся территориальные управления в республиках в составе Российской Федерации, краях, областях, автономных образованиях, городах Москве, Санкт-Петербурге, Севастополе, а также территориальные отделения Федерального казначейства в городах, районах и районах городов.

Современная структура органов Казначейства России представлена на рис. 10.

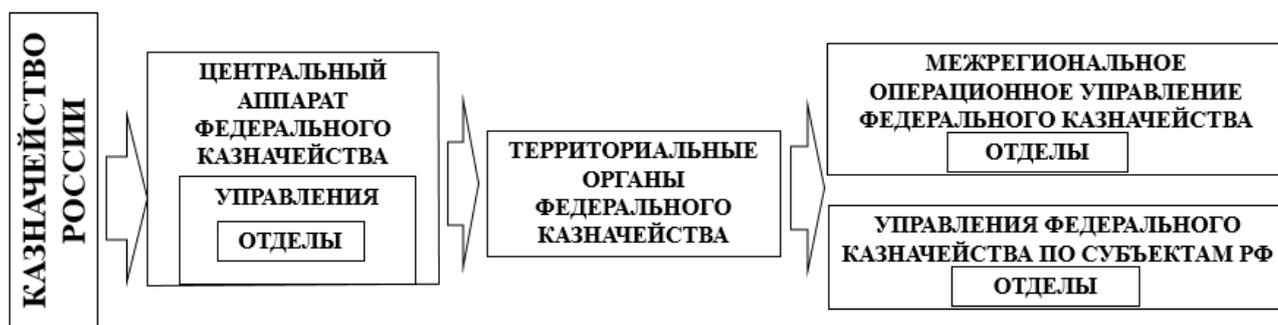


Рис. 10. Система органов Казначейства России

Осуществление полномочий органами Федерального казначейства во многом способствовало реализации на практике закрепленных Бюджетным кодексом Российской Федерации отдельных принципов исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации:

- единства кассы;
- подведомственности.

Принцип единства кассы означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, что дает возможность сосредоточить государственные денежные средства в одном центре для планомерного распоряжения органами государственной власти в целях реализации возложенных на них задач и функций.

Реализации принципа подведомственности во многом способствовала работа органов Федерального казначейства по ведению Сводного реестра участников бюджетного процесса.

В рамках функций, возложенных на органы Федерального казначейства, законодательством предусмотрены следующие бюджетные полномочия для органов Федерального казначейства. Основные полномочия органов Федерального казначейства на рисунке 11.



Рис. 11. Полномочия органов Федерального казначейства

Планирование развития Казначейства России осуществляется в рамках пятилетнего планирования на основе Стратегической карты и тактического планирования на ежегодной основе. Планы тесно взаимосвязаны между собой и учитывают актуальные тенденции социально-экономической политики государства. Стратегическая карта развития Казначейства России включает формирование базовых компонентов стратегирования: роль, миссия, видение перспективной модели совершенствования, важнейших стратегических целей (прил. 1).

Характеризуя организацию системы органов Казначейства России, необходимо отметить, что до недавнего времени существовали только две основные функции, выполнение которых было возложено на эту систему, – это функция

кассира и главного бухгалтера федерального Правительства, а также функция финансового контролера в части проведения предварительного и текущего контроля за расходованием средств федерального бюджета. В настоящее время происходит расширение функций Казначейства России, что является естественным процессом в условиях развития и совершенствования этой системы.

Третий этап бюджетного процесса «исполнение бюджета» по своей продолжительности совпадает с календарным годом и длится с 1 января по 31 декабря.

Действия, характеризующие данный этап бюджетного процесса: составление и ведение сводной бюджетной росписи, кассового плана; исполнение бюджета по доходам, расходам, источникам финансирования дефицита бюджета; внесение изменений в закон (решение) о бюджете.

Заключительный этап бюджетного процесса – составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

На данном этапе проводится подготовка и составление участниками бюджетного процесса отчетности об исполнении бюджетов. По итогам текущего финансового года составляется бюджетная отчетность об исполнении бюджетов, направляемая для проверки в органы государственного финансового контроля, а затем на рассмотрение и утверждение в законодательные и представительные органы.

Участники бюджетного процесса и их бюджетные полномочия при реализации заключительного этапа бюджетного процесса приведены ниже.

Главные распорядители средств федерального бюджета, главные администраторы доходов федерального бюджета, главные администраторы источников финансирования дефицита федерального бюджета:

- составляют сводную бюджетную отчетность на основании представленной им бюджетной отчетности подведомственными получателями (распорядителями) средств федерального бюджета, администраторами доходов федерального бюджета, администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета;

- представляют сводную бюджетную отчетность в Федеральное казначейство.

Правительство Российской Федерации:

- утверждает и направляет в Государственную Думу, Совет Федерации и Счетную палату Российской Федерации отчет об исполнении федерального бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года.

Министерство финансов Российской Федерации:

- направляет отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в Правительство Российской Федерации.

Федеральное казначейство:

- получает от главных распорядителей средств федерального бюджета, главных администраторов источников финансирования дефицита федерального

бюджета, главных администраторов доходов федерального бюджета материалы, необходимые для составления бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета;

– составляет на основании бюджетной отчетности, представленной главными распорядителями средств федерального бюджета, главными администраторами доходов федерального бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, бюджетную отчетность об исполнении федерального бюджета и представляет ее в Министерство финансов Российской Федерации;

– составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на основании отчета об исполнении федерального бюджета, отчетности и материалов, представленных органами управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации;

– составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации информацию и отчет о кассовом исполнении федерального бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

Информация о порядке и сроках составления, внешней проверке, рассмотрении и утверждении бюджетной отчетности бюджетов, органы, осуществляющие проведение внешней проверки закреплены положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации (главы 25.1, 25.2).

Назначение заключительной стадии бюджетного процесса заключается в получении представления о реальном исполнении бюджета; сопоставлении утвержденных плановых показателей с фактическими в целях повышения качества бюджетного планирования; выявлении недостатков и упущений, допущенных в ходе исполнения бюджета; принятии мер к недопущению их в будущем. Предметом закона (решения) об исполнении бюджета является бюджет в ретроспективе, т.е. как отчетный документ. Следует обратить внимание, что принятие закона (решения) об исполнении бюджета не создает никаких правовых последствий ни для кого из участников бюджетного процесса. Закон (решение) об исполнении бюджета является как в законодательстве РФ в целом, так и в финансовом законодательстве в частности, единственным в своем роде формальным законом, имеющим исключительно ретроспективный характер, который не призван регулировать какие-либо правоотношения в будущем [8, с. 46-47].

Продолжительность завершающего этапа бюджетного процесса при выбранных условиях: 1 января 2018 – 1 октября 2019.

Как было отмечено ранее, все этапы бюджетного процесса являются последовательными (см. рис. 3). Оценить значимость каждого отдельно взятого этапа не представляется возможным, так как существует внутренняя взаимосвязь этапов, при которой качественное прохождение и завершение предыдущего этапа выступает стартовой площадкой для последующего. Реализация этапов

бюджетного процесса на практике должно быть обусловлено направлениям бюджетной политики государства.

Контрольные вопросы

1. Перечислите этапы бюджетного процесса.
2. Какими законодательными актами регламентируется бюджетный процесс на каждом уровне власти в Российской Федерации?
3. Назовите основных участников бюджетного процесса и их бюджетные полномочия.
4. Охарактеризуйте каждый из этапов бюджетного процесса.
5. Реформирование бюджетного процесса: основные направления и их характеристика.

4. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА

Толкование понятия «политика» в словаре Ожегова изложено в следующем виде – деятельность органов государственной власти и государственного управления, отражающая общественный строй и экономическую структуру страны, а также деятельность партий и других организаций, общественных группировок, определяемая их интересами и целями. Основой политики любого государства выступает экономическая политика, связанная с распределением (перераспределением) ценностей между субъектами. В составе экономической политики государства выделяю различные направления, основные из них: финансовая, внешнеэкономическая, инвестиционная, аграрная политика.

В научной литературе бюджетная политика рассматривается с различных позиций: как составляющая финансовой политики государства, так и составная часть экономической политики [25, 13]. Учитывая вышеизложенное, бюджетная политика – это система мер и действий органов власти в области управления бюджетом на основе концепции повышения эффективности управления общественными финансами, направленной на реализацию всех функций органов власти в целях достижения определенного социально-экономического эффекта

Содержание бюджетной политики многогранно и охватывает не только последовательность этапов ее разработки, но и детальную проработку ее функционального и временного аспектов.

Так, функциональный аспект бюджетной политики состоит из следующих блоков:

- бюджетная политика в области доходов бюджета (используя специальную терминологию, можно обозначить данный блок как «фискальная политика»),
- бюджетная политика в области расходов бюджета,
- бюджетная политика в области обеспечения сбалансированности бюджета и эффективного управления государственным долгом,
- бюджетная политика межбюджетных отношений.

В зависимости от продолжительности во времени (временной аспект) бюджетная политика включает: бюджетную стратегию и бюджетную тактику. Соответственно, бюджетная тактика, ориентированная на проведение мероприятий в конкретном финансовом периоде, должна укладываться в рамки принятой бюджетной стратегии.

В мировой практике реализуются различные концепции бюджетной политики:

- концепция сбалансированности бюджета;
- концепция циклического балансирования государственного бюджета;
- концепция функциональных финансов;
- концепция активного дефицита государственного бюджета;
- концепция бюджетной политики компенсирования;

- концепция бюджетной политики стабилизации инновационных инвестиций;
- концепция инвестиционного бюджета.

Не зависимо от реализуемой концепции бюджетной политики должны соблюдаться следующие принципы при ее разработке с целью обеспечения эффективности проводимой бюджетной политики:

- научная обоснованность;
- преемственность;
- рациональность;
- безопасность.

Основной задачей бюджетной политики каждого государства является поддержка оптимального уровня расходов при балансе интересов (между бюджетной устойчивостью и финансированием социально-экономического развития).

На начальном этапе разработка бюджетной политики связана с определением концептуальных основ развития бюджета, а также установлением его роли в общественном воспроизводстве. Следующий этап определяет формулирование целей и задач бюджетной политики исходя из основных направлений расходования средств бюджета в интересах общества и государства. От того насколько четко сформулированы цели и задачи бюджетной политики, зависит увязка комплекса бюджетных мер для слаженной и целенаправленной работы. Завершающий этап бюджетной политики предполагает выработку конкретных решений поставленных целей и задач.

К числу традиционных инструментов решения данной задачи относятся бюджетные правила, которые устанавливают количественные ограничения на отдельные бюджетные параметры: величину государственного долга, дефицит (в том числе структурный), расходы (в % ВВП, темпы роста), доходы. В дополнение к числовым показателям бюджетные правила могут устанавливать отдельные процессуальные нормы, направленные на внедрение надлежащей практики бюджетного планирования, повышение предсказуемости и прозрачности бюджетного процесса. В целом при правильной конструкции правила должны способствовать как предупреждению формирования рисков для бюджетной устойчивости, так и расширению возможностей бюджета адаптироваться к потребностям экономики с учетом цикличности ее развития [16, с. 6].

Бюджетные правила выступают как совокупность ограничений на определенный перечень параметров бюджета, другими словами, как установленные пределы соответствующих бюджетных агрегатов, в связи с чем они призваны стать инструментом профилактической работы проблем, связанных с возникающими продолжительными периодами дефицита государственного бюджета, а также постоянного откладывания считающихся непопулярными мер по бюджетной консолидации.

Бюджетные правила призваны быть достаточно гибкими для реагирования на различного рода шоки: национальные бедствия, изменение цен на сырьевые ресурсы, резкие колебания валютного курса и иные.

Согласно данным МВФ, 89 стран используют в бюджетном процессе бюджетные правила [28, с. 70], в том числе среди ведущих стран – экспортеров нефти (31 страна) только четверть применяет бюджетные правила, остальные страны используют суверенные фонды благосостояния для достижения финансовой стабильности и сглаживания ярко выраженной процикличности бюджетной политики.

Анализ изменений бюджетных правил в мировой практике показывает, что вследствие мирового финансового кризиса происходит обязательная модификация существующих бюджетных правил (табл. 2).

Таблица 2

Бюджетные правила и их модификации, введенные в ряде зарубежных стран с 2010 г.

Страна	Бюджетное правило или его модификация
Австрия	Парламент принял 7 декабря 2011 г. поправки в закон о федеральном бюджете, предусматривающие, что с 2017 г. структурный дефицит на федеральном уровне (включая расходы на социальное страхование) не должен превышать 0,35 % от ВВП
Израиль	В 2010 г. установлен предельный объем государственного долга в размере 60 % ВВП, и государственные расходы должны обеспечивать данное бюджетное правило
Япония	В 2010 г. введено бюджетное правило, предусматривающее реализацию принципа «жизнь по средствам». Правило предусматривает, что любая мера, которая предполагает увеличение расходов или уменьшение доходов, должна компенсироваться за счет постоянных мер по увеличению объема доходов или постоянного сокращения расходов
Польша	Новое правило государственных расходов (с 2011 г.) ограничивает увеличение дискреционных расходов центрального правительства и всех вновь принятых расходов не более чем на 1 % в реальном выражении (с учетом индекса потребительских цен)
Румыния	С 2010 г. общий рост государственных расходов не должен превышать прогнозируемого роста номинального ВВП в течение трех лет и до достижения профицита бюджета. Кроме того, ограничение административных расходов является обязательным в течение двух лет
Сербия	В октябре 2010 г. введены бюджетные правила в части обеспечения сбалансированности бюджета, использования встроенных стабилизаторов и установления предельной величины государственного долга на уровне 45 % ВВП
Словакия	С января 2012 г. введено бюджетное правило, устанавливающее предельный размер государственного долга в размере 60 % ВВП. Механизмы автоматической перенастройки бюджета начинают использоваться, если величина государственного долга достигает 50 % ВВП
Испания	Поправки к Конституции (2011 г.) и соответствующему закону (2012 г.) устанавливают, что структурный дефицит на всех уровнях власти должен оставаться в пределах лимитов, определенных ЕС. Устанавливаются также лимиты задолженности для бюджета каждого уровня бюджетной системы. Правила вступят в силу с 2020 г. До тех пор предусмотрен переходный период. Поправки также вводят предельные расходы, что сдерживает рост расходов бюджетов на всех уровнях бюджетной системы
США	С февраля 2010 г. возобновлено использование бюджетного правила «жить по средствам» в отношении доходов бюджета и обязательных расходов. В августе

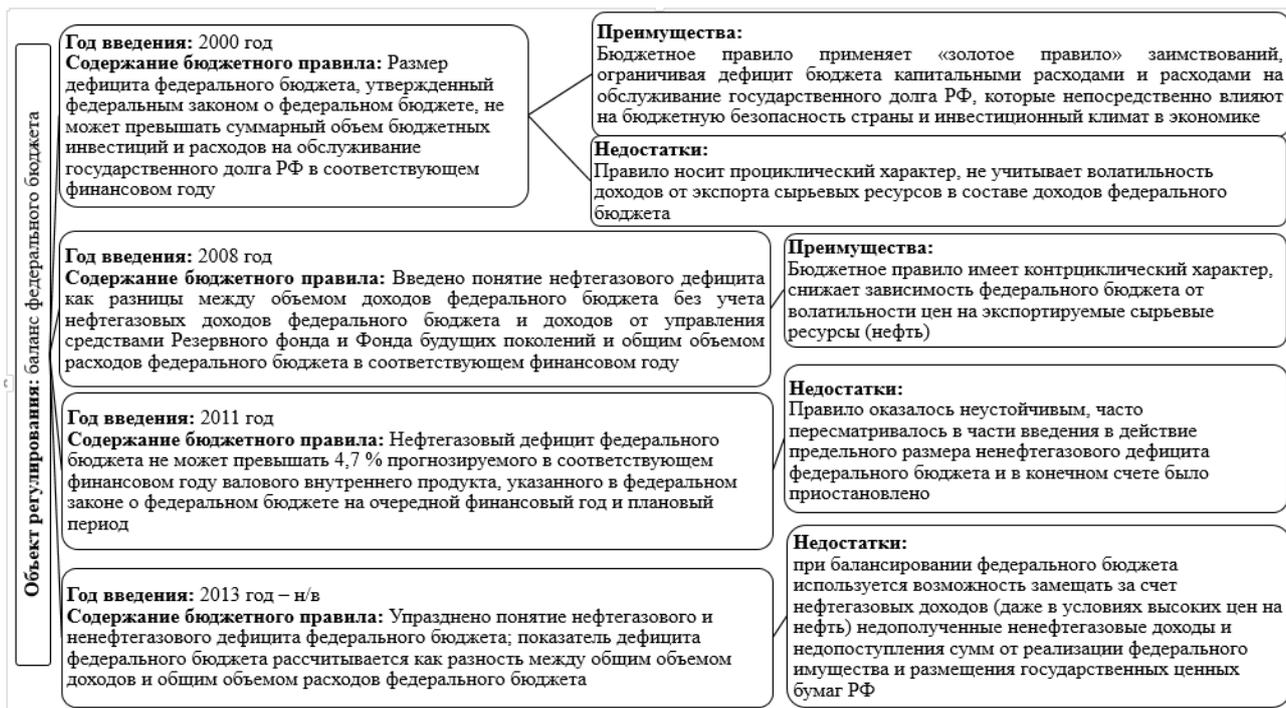
	2011 г. конгресс утвердил пределы дискреционных расходов федерального бюджета. С 2013 г. предусмотрено последовательное секвестирование расходов федерального бюджета за счет сокращения расходов на оборону и внутренние государственные программы (за исключением социальных программ) Чили
Чили	В 2008 г. уровень структурного сальдо снижен до 0,5 % ВВП, в 2009 г. – до 0 % ВВП; в настоящее время происходит переход к структурному дефициту 1 % ВВ

* Источник: [28]

Российская практика применения бюджетных правил на федеральном уровне также подвержена постоянной модификации. Правительство Российской Федерации для достижения финансовой стабильности, обеспечения большей устойчивости государственных финансов и экономического роста в среднесрочной перспективе, сбалансированного развития страны и расширению потенциала отечественной экономики стремится к снижению процикличности бюджетной политики, сохранению на приемлемом уровне величины бюджетного дефицита и объема государственного долга, проведению бюджетной консолидации на основе оценки эффективности бюджетных расходов и нахождению оптимальной для экономики величины государственных расходов (их доли в ВВП).

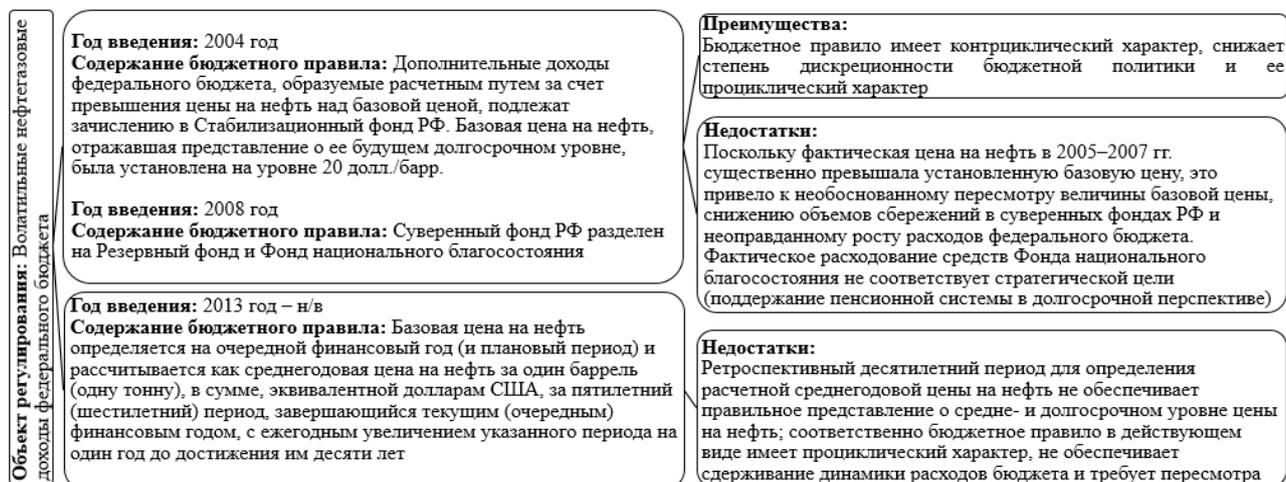
Как отмечено в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, проведение бюджетной политики в строгом соответствии с новой конструкцией бюджетных правил позволит серьезно снизить влияние колебаний нефтяных цен на внутренние экономические переменные – структуру относительных цен (реальный эффективный курс рубля), инфляцию, долгосрочные процентные ставки, государственные расходы, а также динамику выпуска (ВВП), занятости и реальных доходов населения. Таким образом, внедрение новой конструкции бюджетных правил в совокупности с реализацией сопутствующей программы консолидации обеспечат стабильность и предсказуемость основных экономических и финансовых условий [28].

Рассмотрим практику применения бюджетных правил в Российской Федерации (рис. 12, 13).



*Рис. 12. Практика применения бюджетных правил в Российской Федерации, объект регулирования: баланс федерального бюджета**

* Источник: [28]



*Рис. 13. Практика применения бюджетных правил в Российской Федерации, объект регулирования: волатильные нефтегазовые доходы федерального бюджета**

* Источник: [28]

В России бюджетные правила были изначально введены в 2000 году, после чего модифицировались несколько раз. Следует признать, что, несмотря на положительный вклад в обеспечение стабильности бюджетной системы, действовавшая до приостановки на 2016 год, конструкция бюджетных правил не позво-

ляла надлежащим образом обеспечить снижение отрицательного влияния волатильности цен на нефть на предсказуемость экономических условий и устойчивость бюджета, что было обусловлено:

- проциклическостью определения базовой цены на нефть: анализ исторической динамики показывает, что базовая цена на нефть, рассчитанная как средняя ее величина за 10 лет, носит явно проциклический характер; усредненные за 10 лет значения обеспечивают сглаживание среднесрочных отклонений от тренда, но при этом с лагом повторяют долгосрочные суперциклы;

- избыточной гибкостью: прежняя конструкция позволяла компенсировать из суверенных фондов потери не только нефтегазовых, но и «выпадающих» нефтегазовых доходов и поступлений от заимствований и приватизации (это, помимо соответствующего снижения эффективности в достижении основной цели, также формировало склонность к завышению прогнозов);

- отсутствием надлежащей координации между бюджетной, валютной и денежно-кредитной политиками: неполная и несвоевременная стерилизация валютных интервенций влечет нестабильность основных макроэкономических и денежно-кредитных условий, создает негативные последствия для финансового сектора и повышает уровень неопределенности в экономике.

Повышенная изменчивость структуры относительных цен (реальный эффективный курс рубля) в последние 15 лет в России и по сравнению с динамикой валют сырьевых стран с действенным механизмом бюджетных правил – наглядная иллюстрация недостатков предшествующих конструкций.

По экономической сути бюджетные правила фиксируют определенный уровень цен на нефть для нефтегазовой экономики; фиксируют таким образом, что флуктуации цен на мировых рынках – как краткосрочные, так и долгосрочные сырьевые суперциклы – перестают значительно влиять на внутренние макроэкономические условия. При этом для их эффективной работы должна быть налажена тесная координация между параметрами бюджетных правил, определяющими использование рентных нефтегазовых доходов в бюджетной системе и параметрами правил, регулирующими операции по накоплению/использованию активов в иностранной валюте.

Именно в такой конструкции разработаны новые бюджетные правила. Следование таким правилам позволит не только снизить зависимость федерального бюджета от цен на нефть и гарантировать исполнение всех обязательств государства независимо от кратко/среднесрочной волатильности цен на нефть и фазы долгосрочных сырьевых циклов, но также будет способствовать формированию предсказуемых макроэкономических условий, необходимых для обеспечения устойчивого роста экономики и благоприятствовать проводимой Банком России политике таргетирования инфляции.

Перейдем к рассмотрению основных «операционных» параметров новой конструкции бюджетных правил [28].

1. Базовая цена на нефть марки Юралс ($P_{\text{баз}}$) устанавливается на уровне 40 долларов США за баррель в ценах 2017 года и подлежит ежегодной индексации, начиная с 2018 года, на 2 процента.

Определение базовой цены на нефть на данном уровне обусловлено оценкой долгосрочного равновесного уровня цен на нефть в условиях ускоряющихся технологических изменений и произведено с учетом ограниченного уровня накопленных в суверенных фондах резервов.

2. Под базовой экспортной ценой на газ природный понимается прогнозное значение среднегодовой экспортной цены на газ природный (определяемое базовым вариантом среднесрочного прогноза Минэкономразвития России), скорректированное на соотношение базовой цены на нефть к прогнозной цене на нефть (базовая цена на экспортируемый газ в дальнейшем в этом документе не включается в формулы для упрощения).

К основным параметрам бюджета в соответствии с бюджетными правилами относятся: предельный объем расходов федерального бюджета и объем заимствований.

Предельный объем расходов федерального бюджета (далее – Расходы) рассчитывается как сумма (1) базового объема нефтегазовых доходов, рассчитанного при базовой цене на нефть, базовой цене на экспортируемый газ, прогнозном обменном курсе рубля ($\text{НГД}(P_{\text{баз}}, \text{FX}_{\text{прогноз}})$), (2) объема ненефтегазовых доходов ($\text{ННГД}(\text{закон})$), рассчитанных при подготовке закона о бюджете, и (3) расходов по обслуживанию долга (%).

$$\text{Расходы} = \text{НГД}(P_{\text{баз}}, \text{FX}_{\text{прогноз}}) + \text{ННГД} + \%$$

Такой способ определения предельных расходов позволяет обеспечить бездефицитный бюджет на первичном уровне при базовых параметрах.

Объем пополнения/использования средств Фонда национального благосостояния ($\Delta\text{ФНБ}$) определяется как разность между объемом фактически полученных нефтегазовых доходов ($\text{НГД}(P_{\text{факт}}, \text{FX}_{\text{факт}})$) и объемом нефтегазовых доходов, рассчитанных при базовой цене на нефть, базовой цене на экспортируемый газ и фактическом курсе ($\text{НГД}(P_{\text{баз}}, \text{FX}_{\text{факт}})$);

$$\Delta\text{ФНБ} = \text{НГД}(P_{\text{факт}}, \text{FX}_{\text{факт}}) - \text{НГД}(P_{\text{баз}}, \text{FX}_{\text{факт}}).$$

если $\Delta\text{ФНБ} > 0$, происходит накопление Фонда национального благосостояния

если $\Delta\text{ФНБ} < 0$, происходит расходование Фонда национального благосостояния

Пополнение/использование средств Фонда национального благосостояния осуществляется посредством операций на внутреннем валютном рынке.

Такой механизм пополнения/использования средств ФНБ позволяет обеспечить накопление/реализацию иностранных активов в направлении и объемах, обеспечивающих снижение зависимости реального эффективного курса рубля от колебаний цен на нефть.

Объем заимствований. Базовый уровень заимствований ограничен объемом расходов по обслуживанию долга (~0,8% ВВП в год), что обеспечивает устойчивую динамику госдолга к ВВП и минимизацию влияния государственных заимствований на % ставки для частного сектора

$$\% = \Delta \text{Долг}$$

При этом в целях недопущения замещения средствами ФНБ недобора источников финансирования или доходов бюджета, не связанных с отклонением цен на нефть, уровень заимствований увеличивается/уменьшается на соответствующую величину.

$$\{\text{ННГД(факт)} - \text{ННГД(закон)}\} = \Delta \text{Долг}$$

Обеспечение пополнения/использования средств ФНБ в объемах согласно установленного ограничения (~0,8% ВВП в год), может потребовать дополнительной корректировки объема заимствований на следующую величину:

$$\text{НГД}(P_{\text{баз}}, FX_{\text{факт}}) - \text{НГД}(P_{\text{баз}}, FX_{\text{прогноз}}) = \Delta \text{Долг}$$

Эта компонента изменения долга носит контрциклический по отношению к внешним условиям характер: при благоприятной конъюнктуре, когда фактический курс «крепче» прогнозного, происходит рост заимствований, при неблагоприятной – напротив, снижение.

При этом предусмотрен механизм подстройки к структурно неблагоприятной конъюнктуре:

– в случае, когда объем средств ФНБ на 1 января первого года планового периода опускается ниже уровня в 5% ВВП, предельный объем использования средств ФНБ не может превышать 1% ВВП (т.е. исходя из этой суммы корректируется предельный объем расходов и/или другие источники финансирования дефицита бюджета).

Такой механизм представляет собой автоматический стабилизатор в случае, если равновесный уровень цен на нефть окажется ниже текущего допущения (40 \$/барр.).

При разработке бюджетной политики на федеральном уровне используются бюджетные правила как инструмент достижения финансовой стабильности и обеспечения экономического роста в условиях высокого уровня экономической неопределенности, несомненно эффективным будет активное изучение зарубежного опыта в данной сфере.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение бюджетной политики государства.
2. Назовите основные направления современной бюджетной политики России.
3. К какому типу бюджетной политики относится бюджетная политика России на текущий финансовый год и плановый период? Свой ответ аргументируйте.

4. Что представляют собой бюджетные правила и для чего они используются?

5. Бюджетная политика: понятие, содержание, инструменты реализации, методы оценки приоритетов.

6. Раскройте основные направления налоговой политики Российской Федерации.

7. Раскройте основные направления долговой политики Российской Федерации на современном этапе.

8. Охарактеризуйте взаимосвязь приоритетов политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

5. ПРАКТИКУМ

ТЕСТОВЫЕ ВОПРОСЫ

Экономические отношения, складывающиеся в процессе формирования, распределения и использования фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и других субъектов экономики, называется:

- а) финансовая система общества
- б) бюджет
- в) государственные доходы
- г) финансы

Совокупность сфер финансовых отношений, финансовых учреждений и финансовых фондов, обеспечивающих процесс мобилизации и последующего использования финансовых ресурсов, называется:

- а) финансами
- б) финансовой системой общества
- в) государственными доходами
- г) бюджетными отношениями

Денежные отношения, складывающиеся по поводу формирования финансовых ресурсов, их поступление в распоряжение государства и использование на нужды государства, называется:

- а) государственные расходы
- б) государственные доходы
- в) бюджетные отношения
- г) государственные финансы

Какие два уровня включают государственные финансы Российской Федерации?

- а) финансы федеральных органов власти и органов субъектов Российской Федерации
- б) финансы субъектов Российской Федерации и местного самоуправления
- в) финансы хозяйствующих субъектов и органов субъектов Российской Федерации
- г) финансы федеральных органов власти и органов местного самоуправления

Часть финансовых отношений, связанная с формированием финансовых ресурсов и поступлением их в распоряжение государства и государственных предприятий, называется:

- а) государственными финансами
- б) государственными доходами
- в) государственными расходами

г) государственным бюджетом

Какие из перечисленных расходов финансируются только за счет федерального бюджета?

- а) социальная защита населения
- б) функционирование федеральной судебной системы
- в) обеспечение деятельности СМИ
- г) охрана окружающей природной среды

Форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства, называется:

- а) финансовым планом предприятия
- б) бюджетом
- в) сметой
- г) балансом

Основанная на экономических отношениях и государственным устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, называется:

- а) бюджетной системой Российской Федерации
- б) финансовой системой
- в) финансами страны
- г) бюджетными отношениями

В какой форме существует федеральный бюджет?

- а) плана
- б) федерального закона
- в) решения Правительства Российской Федерации
- г) муниципального правового акта

Основной причиной возникновения государственного долга является:

- а) дефицитность бюджета
- б) получение временно необходимых дополнительных денежных средств
- в) внешняя политика Российской Федерации
- г) внутренняя политика Российской Федерации

Как называются отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, связанные с формированием и исполнением соответствующих бюджетов?

- а) бюджетный федерализм
- б) межбюджетные отношения

- в) трансферты
- г) бюджетная система

Дотации – это

- а) средства, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и условий использования на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации
- б) бюджетные средства, передаваемые бюджету другого уровня на условиях долевого финансирования целевых расходов
- в) средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основе для осуществления целевых расходов
- г) средства, предоставляемые на возмездной основе, на определенные цели

Как называется регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, их утверждению и исполнению, контролю за исполнением, осуществлению бюджетного учета, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности?

- а) бюджетный процесс
- б) бюджетная система
- в) бюджетное законодательство
- г) финансовая система

На какой стадии бюджетного процесса производится сбор информации о социально - экономическом состоянии той или иной территории, ее потенциале, о потребностях субъектов в финансировании, о принятых расходных обязательствах государства и муниципальных образований?

- а) рассмотрение законов о бюджете
- б) утверждение законов о бюджете
- в) исполнение законов о бюджете
- г) составление проектов бюджетов

На какой стадии бюджетного процесса финансовые планы государства воплощаются в жизнь?

- а) рассмотрение законов о бюджете
- б) утверждение законов о бюджете
- в) исполнение законов о бюджете
- г) составление проектов бюджетов

Кто составляет проект федерального бюджета Российской Федерации?

- а) Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по бюджету
- б) Правительство Российской Федерации

- в) финансовые организации
- г) Председатель Правительства Российской Федерации

В скольких чтениях Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации рассматривает проект закона о федеральном бюджете?

- а) в одном, если нет разногласий
- б) в двух
- в) в трех
- г) в четырех

Если законопроект о федеральном бюджете отклонен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении его:

- а) передают в согласительную комиссию
- б) передают на экспертизу
- в) передают в Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по бюджету на доработку
- г) разрабатывают новый законопроект
- д) возвращают Правительство Российской Федерации на доработку

С какого момента начинается исполнение бюджета?

- а) с момента внесения законопроекта о бюджете в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации
- б) с момента принятия закона о бюджете
- в) с момента одобрения федерального закона о бюджете Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации
- г) с момента утверждения законопроекта о бюджете во втором чтении

Принцип единства бюджетного счета означает:

- а) зачисление всех поступающих доходов на единый бюджетный счет и осуществление всех расходов с него
- б) зачисление всех доходов на счета доходов, расходов – на счета расходов
- в) разнесение операций по поступлению и расходованию бюджетных средств по разным счетам
- г) зачисление всех доходов на счета исполнителей бюджета

По источникам формирования бюджетов доходы подразделяются на:

- а) федеральные, региональные, местные
- б) налоговые, неналоговые, безвозмездные поступления
- в) принудительные, собственные
- г) плановые, чрезвычайные

Составлением проектов бюджетов непосредственно занимаются:

- а) Министерство финансов Российской Федерации,

- б) финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований
- в) органы исполнительной власти
- г) органы законодательной власти

Составление проекта бюджета основывается на: ...

- а) отчетных показателях исполнения бюджета предшествующего периода
- б) положениях послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации
- в) прогнозе социально-экономического развития
- г) Единой государственной денежно-кредитной политике Банка России основных направлениях бюджетной и налоговой политики

Участниками бюджетного процесса являются:

- а) Президент Российской Федерации
- б) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования
- в) законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления
- г) исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований)
- д) судебные органы
- е) Центральный банк Российской Федерации
- ж) коммерческие банки
- з) государственные унитарные предприятия
- и) органы государственного (муниципального) финансового контроля
- к) органы управления государственными внебюджетными фондами
- л) главные распорядители (распорядители) бюджетных средств
- м) главные администраторы (администраторы) доходов бюджета
- н) главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета
- о) получатели бюджетных средств

Какая особенность расходов бюджетов государственных внебюджетных фондов:

- а) свободное инвестирование средств
- б) расходование в соответствии с текущими потребностями исполнительных органов
- в) строгое целевое назначение расходов

Какой федеральный орган осуществляет внешнюю проверку годового отчета об исполнении федерального бюджета:

- а) Счетная палата Российской Федерации
- б) Министерство финансов Российской Федерации
- в) Федеральное казначейство

Расходы бюджета – это:

- а) денежные средства, выплачиваемые из бюджета, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета
- б) денежные средства, выплачиваемые из бюджета, включая источники, финансирования дефицита бюджета
- в) денежные средства, выплачиваемые из бюджета, государственной корпорации

Количество уровней бюджетной системы зависит:

- а) принципов построения бюджетной системы
- б) государственного устройства страны
- в) экономической целесообразности
- г) полномочий органов власти и управления

Что такое бюджетный процесс?

- а) процесс составления проектов, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, составление и утверждение отчетности об исполнении бюджета;
- б) организационные принципы построения бюджетной системы;
- в) совокупность всех действующих на территории страны бюджетов;
- г) централизованное распределение и перераспределение ВВП и НДС между звеньями финансовой системы

Сколько стадий включает бюджетный процесс в Российской Федерации?

- а) 2 стадии
- б) 3 стадии
- в) 4 стадии
- г) 5 стадий

К одной из стадий бюджетного процесса относят:

- а) рассмотрения и утверждения бюджета;
- б) анализ отчета об исполнении бюджета
- в) разработка методик составления бюджета
- г) послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации
- д) бюджетный учет

Различается ли по странам продолжительность бюджетного процесса?

- а) да, различается
- б) нет, не различается

Какой орган выполняет функции по составлению проекта федерального бюджета?

- а) Центральный банк
- б) Федеральное казначейство
- в) Министерство финансов
- г) Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по бюджету, банкам и финансам

Участниками бюджетного процесса в Российской Федерации являются:

- а) физические лица: резиденты и нерезиденты Российской Федерации
- б) юридические лица: резиденты и нерезиденты Российской Федерации
- в) финансово-кредитные институты
- г) органы законодательной и исполнительной власти

Какой орган разрабатывает денежно-кредитную политику Российской Федерации:

- а) Федеральное собрание
- б) Правительство Российской Федерации
- в) Минфин России
- г) Центральный банк
- д) такая политика не разрабатывается

Подлежит ли рассмотрению в Совете Федерации проект федерального бюджета?

- а) да, подлежит
- б) нет, не подлежит

Необходимо ли проведение в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации последующих чтений федерального бюджета, если он прошел 1 чтение:

- а) да, необходимо
- б) нет

Какие вопросы решаются при рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального бюджета в I чтении?

- а) основные характеристики федерального бюджета
- б) распределение расходов по подразделам функциональной классификации
- в) принятие закона о федеральном бюджете в целом
- г) распределение расходов по министерствам и ведомствам

Федеральный бюджет принимается:

- а) Указом Президента Российской Федерации
- б) Законом Российской Федерации «О федеральном бюджете»
- в) Иным документом
- г) постановлением Правительства Российской Федерации

Какие вопросы решаются при рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

- а) проекта федерального бюджета во втором чтении?
- б) основные характеристики федерального бюджета
- в) распределение расходов по подразделам функциональной классификации
- г) принятие закона о федеральном бюджете в целом
- д) распределение расходов по министерствам и ведомствам

Бюджетный процесс – это:

а) совокупность следующих друг за другом этапов формирования и исполнения бюджета, начиная с момента его разработки до момента утверждения отчета об исполнении бюджета

б) регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, коммерческих структур и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности

в) процесс рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

г) регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности

Консолидированный бюджет Российской Федерации – это:

- а) свод бюджетов всех уровней на соответствующей территории
- б) совокупность федерального бюджета и всех консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации
- в) совокупность федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов

Вертикальная структура бюджета характеризуется:

- а) межбюджетными отношениями
- б) организацией взаимоотношений между разными бюджетами
- в) вариантами структурного построения бюджета

- г) принципами построения бюджетной системы
- д) бюджетным устройством, бюджетной системой

Бюджетное устройство показывает:

- а) способы построения бюджетной системы
- б) совокупность бюджетов, формирующихся в государстве
- в) межбюджетные отношения
- г) разделение доходов и расходов между звеньями бюджетной системы
- д) виды бюджетов

Вертикальные уровни бюджетов устанавливаются соответственно:

- а) автономности бюджетов
- б) политического устройства государства и административного – территориального деления
- в) децентрализации бюджетов
- г) объединения централизованных и децентрализованных бюджетов
- д) создания нескольких уровней бюджета

Виды бюджетов:

- а) централизованные, децентрализованные
- б) консолидированный, местные
- в) центральные, местные
- г) высшие, низшие
- д) крупные, мелкие

Важнейшее направление бюджетного устройства:

- а) покрытие бюджетного дефицита
- б) обеспечение равновесия доходов и расходов
- в) вертикальное деление бюджетов
- г) размежевание доходов и расходов между бюджетами
- д) построение бюджетной системы

Бюджетная классификация едина для бюджетов всех уровней бюджетной системы:

- а) да
- б) нет

Правительство Российской Федерации вносит на рассмотрение и утверждение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период:

- а) не позднее 1 октября текущего года
- б) не позднее 26 августа текущего года

в) не позднее 15 сентября текущего года

В чем реализуется принцип сбалансированности бюджета?

а) в отсутствии дефицита и первичного профицита бюджета

б) соотношением объема предусмотренных бюджетом расходов и суммарного объема доходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета

в) в соответствии плановых и фактических показателей

Бюджетный период – это:

а) период времени с момента вступления в силу Закона о бюджете на очередной финансовый год до утверждения отчета об исполнении бюджета включительно

б) время совершения процесса исполнения бюджета

в) период времени, необходимый для осуществления бюджетного процесса по одному финансовому году

Бюджетный период устанавливается одинаковым для всех стран:

а) да

б) нет

Бюджетный процесс в развитых странах имеет:

а) две стадии – рассмотрение и утверждение бюджета

б) одну стадию – утверждение бюджета

в) три стадии – составление, рассмотрение и утверждение бюджета

г) четыре стадии – составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджета

д) четыре стадии – составление проекта бюджета, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджета, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации рассматривает и утверждает:

а) консолидированный бюджет

б) местные бюджеты

в) региональные бюджеты

г) федеральный бюджет

К какой системе внебюджетные фонды отнесены в Бюджетном кодексе Российской Федерации?

а) к бюджетной

б) к денежной

в) к кредитной

г) к распределительной

Какие функциональные расходы преобладают в Федеральном бюджете Российской Федерации?

- а) расходы на культуру, искусство, СМИ
- б) расходы на национальную оборону
- в) расходы на образование
- г) расходы на охрану окружающей среды

Какие поступления преобладают в доходах федерального бюджета?

- а) займы населения
- б) кредиты международных финансово-кредитных организаций
- в) налоговые поступления
- г) неналоговые доходы

Какие расходы обеспечивают сбалансированное функционирование бюджетной системы?

- а) расходы на культуру, искусство, СМИ
- б) расходы на охрану окружающей среды
- в) расходы на сельское хозяйство
- г) финансовая помощь бюджетам других уровней

В скольких чтениях Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации рассматривает проект федерального закона об изменении федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период

- а) в одном чтении
- б) в двух чтениях
- в) в трех чтениях
- г) в четырех чтениях

Если бюджет не принят до начала нового финансового года, то финансирование расходов осуществляется:

- а) исходя из 1/12 фактического исполнения бюджета прошлого года в расчете на месяц
- б) исходя из 1/24 фактического исполнения бюджета прошлого года в расчете на месяц
- в) исходя из 1/32 фактического исполнения бюджета прошлого года в расчете на месяц

До рассмотрения проекта федерального бюджета всеми членами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект бюджета рассматривается:

- а) Президентом Российской Федерации

- б) Правительством Российской Федерации
- в) Комитетом по бюджету Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
- г) Министерством финансов Российской Федерации.

Текущий финансовый год – это:

- а) год, в котором осуществляется исполнение бюджета, составление и рассмотрение проекта бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период)
- б) год, следующий за текущим финансовым годом
- в) два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом
- г) год, предшествующий текущему финансовому году

РАСЧЕТНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Распределение поступлений между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации

Распределите поступления между бюджетами различных уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Поступления	Сумма, тыс. р.
Налог на прибыль организаций (за исключением консолидированных групп налогоплательщиков), зачисляемый в федеральный бюджет	77 000
Межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам сельских поселений на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока	90 000
Доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов	30 000
Сбор за проезд автотранспортных средств, зарегистрированных на территории иностранных государств, по автомобильным дорогам Российской Федерации	10 000
Государственная пошлина за право использования наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний в наименованиях юридических лиц	7 000
Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации, зачисляемые в Пенсионный фонд Российской Федерации на выплату страховой пенсии	24 000
Акцизы на автомобильный бензин, производимый на территории Российской Федерации	17 000
Акцизы на автомобили легковые и мотоциклы, производимые на территории Российской Федерации	35 000
Доходы от размещения временно свободных средств Пенсионного фонда Российской Федерации, сформированных за счет сумм страховых взносов на страховую пенсию	98 000

Поступления	Сумма, тыс. р.
Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку производства льна и конопли	90 000

На основе полученных результатов заполните таблицу:

Бюджеты бюджетной системы Российской Федерации	Виды доходов		
	налоговые	неналоговые	безвозмездные поступления
Федеральный бюджет			
Региональный бюджет			
Бюджет городского округа			
Бюджет муниципального района			
Бюджеты городских поселений			
Бюджеты сельских поселений			
Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации			
Бюджет фонда социального страхования Российской Федерации			
Бюджет федерального фонда обязательного медицинского страхования			
Бюджет территориального фонда обязательного медицинского страхования			

2. Распределение поступлений между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации

Согласно выписке банка на расчетный счет Управления Федерального казначейства по Иркутской области № 40101 «Доходы, распределяемые органами федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации» поступили следующие платежи в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

	Сумма, р.	Перечисления на единые счета бюджетов					
		ФБ	РБ	МБ	ФФСС	ПФР	ФОМС
Поступления							
налог на доходы физических лиц	20 000						
водный налог	7 500						
налог на добавленную стоимость	24 000						

	Сумма, р.	Перечисления на единые счета бюджетов					
		ФБ	РБ	МБ	ФФСС	ПФР	ФОМС
налог на имущество организаций	1 500						
налог на игорный бизнес	7 810						
земельный налог	2 300						
налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	5 100						
единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	4 700						
Всего							
Возврат							
транспортный налог	- 2 000						
ИТОГО							

Определить сумму, подлежащую перечислению со счета Управления Федерального казначейства по Иркутской области № 40101 на единый счет местного бюджета с учетом следующих положений п.27 Приказа Минфина России от 18.12.2013 № 125н «Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации»:

– возврат сумм поступлений осуществляется исходя из законодательно установленных нормативов распределения поступлений;

– в случае недостаточности средств на соответствующем едином счете бюджета возврат осуществляется в последующие дни.

3. Расчет показателей при осуществлении казначейских контрольных процедур по санкционированию оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета

Проведите расчеты и определите какие документы-основания должны предоставить клиенты для осуществления контрольных процедур, предусмотренных при санкционировании оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета органами Федерального казначейства.

В отчете о состоянии лицевого счета получателя средств федерального казенного учреждения «N», открытом в УФК по Иркутской области содержится следующая информация:

На текущий финансовый год в адрес учреждения доведены лимиты бюджетных обязательств (ЛБО) в сумме 100 тыс. р.

Учреждением заключены договора, государственные контракты с юридическими лицами на текущий финансовый год в общей сумме на 89 тыс. р.

Доведены до учреждения предельные объемы финансирования (ПОФ) в сумме 75 тыс. р.

Сумма оплаты денежных обязательств согласно заключенным договорам, государственным контрактам – 60 тыс. р.

Учреждение предоставило в УФК по Иркутской области Заявку на кассовый расход по принятым бюджетным обязательствам на сумму 10 тыс. р.

Будет ли данная Заявка на кассовый расход исполнена ответственным работником УФК по Иркутской области? При условии, что необходимые документы-основания для проведения контрольных процедур, предусмотренных при санкционировании оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета органами Федерального казначейства, учреждением представлены в полном объеме и надлежащем виде.

4. Расчет соблюдения требований Бюджетного кодекса Российской Федерации по условиям введения временной администрации

Определите, возможно ли введение в субъекте Российской Федерации по решению Верховного Суда Российской Федерации временной финансовой администрации при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета перед бюджетом субъекта Российской Федерации, если известны следующие данные за 2017 год:

Объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации, млн р.

Виды доходов бюджета	Сумма
Налоговые доходы	7 345
Неналоговые доходы	3 595
Безвозмездные перечисления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	1 980
из них:	
– дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	241
– единая субвенция бюджетам субъектов РФ	1 425
– субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства	9
– субсидии бюджетам субъектов на реализацию отдельных мероприятий государственной программы РФ «Развитие здравоохранения»	45
– субвенции на осуществление первичного воинского учета на территории, где отсутствуют военные комиссариаты.	50
– субсидии на реализацию федеральных целевых программ	210
Расходы бюджета	14 050
Просроченная задолженность по исполнению бюджетных обязательств субъекта Российской Федерации	3 950

Вывод обоснуйте расчетами.

5. Расчет соблюдения требований Бюджетного кодекса Российской Федерации по бюджетному дефициту

Определите, соблюдаются ли требования Бюджетного Кодекса Российской Федерации о предельных размерах дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в 2018 году, если известны следующие данные:

Показатели	Сумма, тыс. р.
1. Поступления в бюджет субъекта Российской Федерации, в том числе:	5 885 562
дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации	1 052 658
субвенции от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	355 956
субсидии от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	785 695
поступления от продажи акций, находящихся в государственной собственности субъекта Российской Федерации	152 351
2. Расходы бюджета субъекта Российской Федерации	6 326 996

Кроме того, за последние три года показатели консолидированного бюджета субъекта РФ имели следующие значения:

Показатели	Сумма, тыс. рублей		
	2015	2016	2017
Поступления в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации, в том числе:	7 654 876	8 745 634	8 974 633
дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	2 265 439	3 276 548	2 143 265
субвенции от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	1 609 876	1 708 432	750 143
субсидии от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	1 256 709	1 547 985	1 563 214
поступления от продажи акций, находящихся в государственной (муниципальной) собственности	367 005	200 251	250 850
доходы от сдачи государственного (муниципального) имущества в аренду	689 756	765 981	812 547

6. Расчет соблюдения требований Бюджетного кодекса Российской Федерации по условиям предоставления межбюджетных трансфертов

Определить:

а) имеет ли право финансовый орган субъекта Российской Федерации заключать соглашения о кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов входящих в его состав муниципальных образований,

исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

б) обязаны ли участники бюджетного процесса открывать лицевые счета исключительно в органах Федерального казначейства при следующих условиях:

Таблица

Объем доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, млн р.

Виды доходов бюджета	2014	2015	2016
Налоговые доходы	6 723	6 396	7 345
Неналоговые доходы	3 181	2 552	3 595
Безвозмездные перечисления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	1 895	1 912	1 980
из них:			
– дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	250	245	241
– единая субвенция бюджетам субъектов Российской Федерации	1 325	1 350	1 425
– субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства	7	8	9
– субсидии бюджетам субъектов на реализацию отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»	33	40	45
– субвенции на осуществление первичного воинского учета на территории, где отсутствуют военные комиссариаты.	46	49	50
– субсидии на реализацию федеральных целевых программ	234	220	210

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ : // СПС «КонсультантПлюс».
2. О Федеральном казначействе [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 1 дек. 2004 г. № 703 // СПС «КонсультантПлюс».
3. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=119695.
4. Гордиенко М.С. Бюджетно-налоговая политика России [Электронный ресурс] : генезис, оценка качества. Монография / М.С. Гордиенко. – Электрон. текстовые данные. – М. : Русайнс, 2016. – 245 с. – 978-5-4365-0907-5. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/61596.html>.
5. Бежаев О. Г. Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования / О. Г. Бежаев; под. ред. д.э.н. М. А. Якъева. – М. : Экзамен. – 2001. – 128 с.
6. Березкин Ю. М. Проблемы и способы организации финансов / Ю. М. Березкин. – Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001. – 248 с.
7. Бушмин Е. В. Роль и место бюджетных процедур в системе государственных финансов / Е. В. Бушмин // Вопросы экономики. – 2001. – № 5. – С. 44–49.
8. Бюджетный процесс в Российской Федерации: методология, практика и перспективы развития: монография/ Г. В. Цветова. – Хабаровск : ДВИУ – филиал РАНХиГС, 2015. – 161 с.
9. Вознесенский Э. А. Финансы как стоимостная категория / Э. А. Вознесенский. – М. : Финансы и статистика, 1985. – 159 с.
10. Годин А. М. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: учеб. пособие / А. М. Годин, И. В. Подпорина. – М. : Издательский Дом «Дашков и Ко», 2001. – 480 с.
11. Государственные и муниципальные финансы. Учебник [Электронный ресурс] / Поляк Г.Б. – Электрон. текстовые дан. – М. : Юнити-Дана, 2012. – 376 с. – Режим доступа : <http://www.biblioclub.ru/book/114699/>.
12. Джусоева Л. Х. Понятие бюджета и его роль в социально-экономическом развитии региона / Л. Х. Джусоева // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К. Л. Хетагурова. Общественные науки. – 2012. – № 1. – С. 369–374.
13. Зотова А. И. Бюджетная политика: региональный аспект [Электронный ресурс] / А. И. Зотова, М. В. Кириченко. – Электрон. текстовые данные. – Ростов-на-Дону: Южный федеральный университет, 2010. – 192 с. – 978-5-9275-0740-5. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/46926.html>.
14. Ковтун Л. Р. Организация исполнения бюджетов [Электронный ресурс] : учеб. пособие / Л.Р. Ковтун. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2017. – 198 с. – Режим доступа: <http://lib-catalog.isea.ru>.

15. Комягин Д. Л. Что такое бюджет: форма, план или фонд? [Электронный ресурс] : офиц. сайт / Журнал бюджет. – Режим доступа: <http://www.bujet.ru>.
16. Кудрин А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики / А. Кудрин, И. Соколов // Вопросы экономики. – 2017. – № 11. – С. 5–32.
17. Ляпунова Г. В. Бюджетная система : учеб. пособие / Г. В. Ляпунова, Т. В. Файберг. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2012. – 182 с.
18. Ляпунова Г. В. Бюджетная политика и бюджетный процесс: учеб. пособие / Г. В. Ляпунова, Т. В. Сорокина. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2004. – 201 с.
19. Саунин А. Н. Аудит эффективности использования государственных средств [Электронный ресурс] : учеб. пособие / А. Н. Саунин. – Электрон. текстовые данные. – М. : Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, 2015. – 336 с. – 978-5-19-011000-5. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/54616.html>
20. Сорокина Т. В. Финансовое обеспечение бюджетного сектора субъектов Российской Федерации (теория, методология, практика) : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Т. В. Сорокина. – Иркутск, 2013. – 336 с.
21. Уклонение от уплаты налогов. Проблемы и решения / под ред. И. А. Майбурова, А. П. Кириенко, Ю. Б. Иванова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – 383 с.
22. Файберг Т. В. Государственный (муниципальный) заказ как форма организации бюджетного финансирования : дис. ... к-та экон. наук : 08.00.10 / Т. В. Файберг. – Иркутск, 2006. – 300 с.
23. Финансы: учебник / В. М. Родионова; Ю. Я. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др.; под ред. В. М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 1993. – 400 с.
24. Финансы: учебник для вузов / М. В. Романовский; под ред. проф. М. В. Романовского, проф. О. В. Рублевской, проф. Б. М. Сабанти. – М. : Юрайт, 2002. – 480 с.
25. Цибулькинова В. Ю. Государственные и муниципальные финансы [Электронный ресурс] : учеб. пособие / В. Ю. Цибулькинова. – 2-е изд. – Электрон. текстовые данные. – Томск : Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники, Эль Контент, 2015 – 170 с. – 978-5-4332-0254-2. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/72085.html>
26. Швецов Ю. Г. Бюджет как финансовая основа реализации общественных проектов / Ю. Г. Швецов, О. А. Булаш // Проблемы учета и финансов. – 2013. – № 3 (11). – С. 38–48.
27. Швецов Ю. Г. Теоретические аспекты бюджета как экономической категории / Ю. Г. Швецов // Проблемы современной экономики. – 2011. – № 3 – С. 128–132.
28. Шмиголь Н. С. Бюджетные правила как инструмент достижения финансовой стабильности и экономического роста / Н. С. Шмиголь // Экономика. Налоги. Право. – 2017. – Т. 10 – № 1. – С. 66–74.

Интернет-ресурсы

29. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации [Электронный ресурс] : офиц.сайт / Минфин России. – Режим доступа: <http://www.budget.gov.ru>.

30. Министерство финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] : офиц. сайт / Минфин России. – Режим доступа: <http://www.mifin.ru>.

31. Федеральное казначейство (Казначейство России) [Электронный ресурс] : офиц. сайт. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>.

32. Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU – профессиональная база данных, адрес доступа: <http://elibrary.ru/>. доступ к российским журналам, находящимся полностью или частично в открытом доступе при условии регистрации.

33. ЭБС «IPRbooks», адрес доступа: www.iprbookshop.ru/. доступ круглосуточный неограниченный из любой точки Интернет при условии регистрации в БГУ.

Учебное издание

Ковтун Лира Раисовна

Бюджетный процесс и бюджетная политика

Учебное пособие

Издается в авторской редакции

Подписано в пользование 22.054.18.

Издательство Байкальского государственного университета.
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

<http://bgu.ru>.