

УДК 338.2
JEL: H6, G18, G28, E02, E4

АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Владимир Васильевич Бандурин¹,
Владимир Иванович Щедров²

¹⁻² ФБУ «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации» (ФБУ НИИ СП)

119048, г. Москва, ул. Усачева д. 64, стр. 1

¹ Доктор экономических наук, главный научный консультант ФБУ НИИ СП
E-mail: Bandurin.VV@niisp.ru

² Доктор экономических наук, директор ФБУ НИИ СП
E-mail: schvi@niisp.ru

Поступила в редакцию: 20.03.2015 Одобрена: 28.04.2015

Аннотация. В статье проведен анализ бюджетного устройства Российской Федерации. Рассмотрены элементы бюджетного устройства и типы бюджетного федерализма. Особое внимание обращено проблеме аудита (контроля) формирования и исполнения бюджетов, органам внешнего и внутреннего государственного финансового контроля.

Ключевые слова: бюджет, бюджетное устройство, бюджетный федерализм, аудит, государственный финансовый контроль, внутренний контроль.

Для ссылки: Бандурин В. В., Щедров В. И. Анализ состояния бюджетного устройства Российской Федерации // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 2. С. 8–13.

Бюджетное устройство любой страны и его тип определяются формой государственного и административного устройства, действующими нормативными правовыми актами.

Правовые основы бюджетного устройства Российской Федерации заложены Конституцией Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. Частью 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации установлено, что «Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» [1]. В связи с этим бюджетное устройство Российской Федерации характеризуется как бюджетное устройство федеративного типа.

Законом РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» [2] (статья 3) дано следующее определение бюджетному устройству: «Бюджетное устройство – это организация бюджетной системы, принципы ее построения».

Бюджетная система России в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (статья 6) представляет собой основанную на экономических отношениях и государственном устройстве и регулирующую нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Взаимоотношения между бюджетами бюджетной системы, правовые основы их функционирования, состав бюджетов, процедуры их составления, рассмотрения, утверждения и исполнения, осуществление контроля за формированием и расходованием бюджетных средств и т.д. – все это определяется бюджетным устройством страны [3]. К сожалению, Бюджетный кодекс Российской Федерации не дает определение понятию «бюджетное устройство», что свидетельствует о недооценке взаимосвязи важнейших бюджетных категорий.

Как известно, Бюджетный кодекс Российской Федерации состоит из пяти частей: часть первая – «Общие положения»; часть вторая – «Бюджетная система Российской Феде-

рации»; часть третья – «Бюджетный процесс в Российской Федерации»; часть четвертая – «Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения»; часть пятая – «Заключительные положения».

Следует отметить, что раздел 1 части второй называется «Бюджетное устройство Российской Федерации», однако в данном разделе о бюджетном устройстве не упоминается ни слова, как отсутствует упоминание о бюджетном устройстве страны и в остальных разделах и главах Бюджетного кодекса Российской Федерации. При этом глава 3 раздела 1 «Бюджетное устройство Российской Федерации» названа «Бюджетная система Российской Федерации», в результате часть вторая и глава 3 Бюджетного кодекса Российской Федерации имеют одинаковое название, что недопустимо при соблюдении логики структуры и субординации для любого официального документа, тем более для кодифицированного нормативного правового акта.

При подготовке новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации необходимо устранить указанные гносеологические трудности, что позволит решить ряд проблем теории и практики бюджетного устройства.

Отсутствие законодательно оформленного определения такому понятию, как «бюджетное устройство Российской Федерации» привело к тому, что до настоящего времени в стране не сформирована концепция бюджетного устройства, не намечены пути развития и совершенствования его элементов, повышения их действенности.

Бюджетное устройство любого государства состоит из следующих элементов:

- структура бюджетной системы;
- организационные принципы построения бюджетной системы;
- взаимосвязь бюджетов бюджетной системы;
- аудит (контроль) формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы.

Первый элемент – это структура бюджетной системы, то есть тип бюджетного устройства, который определяется типом государственного устройства. В унитарных государствах бюджетная система представлена двумя звеньями: государственный бюджет и местные бюджеты; в федеративных государствах – тремя: бюджеты федерального правительства, бюджеты субъектов федерации и бюджеты муниципальных образований.

Статьей 10 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что в бюджетную систему нашей страны входят:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- местные бюджеты (бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, а также бюджеты городских и сельских поселений и внутригородских районов).

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района, образуют консолидированный бюджет муниципального района. Бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации. Федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации составляют консолидированный бюджет Российской Федерации.

Следует отметить, что консолидированные бюджеты не утверждаются в качестве нормативного правового акта, а используются в аналитических целях.

Второй элемент раскрывает организационные принципы построения бюджетной системы страны. Бюджетная система Российской Федерации в настоящее время согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации (статья 28) базируется на 13 принципах, а именно:

- единство бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- самостоятельность бюджетов;
- равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- сбалансированность бюджета;
- эффективность использования бюджетных средств;
- общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов;
- прозрачность (открытость);
- достоверность бюджета;
- адресность и целевой характер бюджетных средств;
- подведомственность расходов бюджетов;
- единство кассы.

Все перечисленные принципы – это нормы-принципы, которые представляют собой правила поведения, обязательные для исполнения всеми субъектами бюджетных правоотношений в Российской Федерации. По своей сути они являются прикладными и базируются на основополагающих конституционных принципах, таких как федеративное устройство, государственная целостность, единство системы государственной власти. Организационные принципы бюджетной системы Российской Федерации находятся в системной взаимосвязи друг с другом, зачастую один принцип вытекает из другого, способствуя его поступательному развитию и совершенствованию.

Следует отметить, что динамичность их поступательного развития и совершенствования в последнее время достаточно высока. К сожалению, на практике не все принципы бюджетной системы Российской Федерации реализуются в полном объеме.

Третий элемент бюджетного устройства раскрывает взаимосвязи бюджетов бюджетной системы страны, которые в федеративных государствах проявляются через бюджетный федерализм, представляющий собой систему налогово-бюджетных взаимоотношений между властными структурами на всех стадиях бюджетного процесса.

Центральным постулатом бюджетного федерализма является законодательное закрепление доходной базы и расходной ответственности бюджетов соответствующих уровней и вытекающей из этого проблемы бюджетного выравнивания. Бюджетное выравнивание подразделяется на вертикальное и горизонтальное. Вертикальное выравнивание способствует достижению баланса между объемом расходов каждого уровня власти с доходами его бюджета. Горизонтальное выравнивание достигается в результате пропорционального распределения доходных источников между властными структурами одного и того же иерархического уровня.

Мировой опыт доказывает, что вертикальное выравнивание в обязательном порядке должно сочетаться с горизонтальным выравниванием.

Применительно к России это означает, что, наряду с достижением баланса между обязательствами, возложенными на субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, и их финансовыми возможностями, необходимо пропорциональное распределение налогов и трансфертов между ними, направленное на устранение неравенства в доходных потенциалах, вызванных экономико-историческими факторами, включая территориальный.

Выравнивание бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется посредством межбюджетных отношений, необходимость кото-

рых обусловлена неоднородностью социально-экономического развития административно-территориальных единиц страны, несоответствием налоговых доходов отдельных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возложенным на них расходным обязательствам, неравномерностью распределения налогового потенциала, необходимостью обеспечения всему населению равной доступности к бюджетным услугам. Таким образом, к расходам федерального бюджета, предусматриваемым для решения задач общегосударственного масштаба, включая финансовое обеспечение обороноспособности страны и социально значимых проектов, добавляются еще и расходы по сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации.

В настоящее время различают два типа бюджетного федерализма. Первый тип – это конкурентный федерализм, для которого характерны собственные налоги (один налог – один бюджет), самостоятельность в расходах, непринятие «мандатов», слабое выравнивание, свобода заимствований, возможность «банкротства». Ярким примером конкурентного федерализма выступают США.

Для второго типа бюджетного федерализма – кооперативного – характерны совместные налоги (один налог – три бюджета), совместное регулирование расходов, финансируемые «мандаты», сильное выравнивание, ограничения заимствований, помощь кризисным регионам. На принципах кооперативного федерализма построены межбюджетные отношения в ФРГ.

В Российской Федерации бюджетный федерализм уникальным образом сочетает в себе отдельные элементы и кооперативного и конкурентного федерализма.

В основу формирования российской модели бюджетного федерализма [4] положены такие базовые принципы, как:

- единство общегосударственных интересов и частных интересов как основа сбалансированности всех интересов по бюджетным вопросам;
- сочетание централизма и децентрализации в разграничении бюджетно-налоговых полномочий, доходов и расходов по вертикали бюджетной системы, распределение и перераспределение их между бюджетами на объективной основе;
- высокая степень самостоятельности бюджетов и ответственность властных структур за сбалансированность соответствующих бюджетов, бюджетную обеспеченность исходя из налогового потенциала администрируемых территорий при их наделении необходимой для этого налоговой инициативой;

- активное участие субъектов Российской Федерации в формировании и реализации бюджетно-налоговой политики государства, включая межбюджетные отношения.

Следует отметить, что в последнее время в российской модели бюджетного федерализма все определеннее стали проявляться признаки некоторого усиления централизма, которое обусловлено рядом, в том числе и объективных, причин.

Так, Конституцией Российской Федерации (статья 72) к совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесена значительная часть жизненно важных для общества полномочий [1]. В связи с этим институциональная среда российского федерализма оказалась недостаточно четкой, что легко может привести к нарушению баланса распределения властных полномочий.

Кроме того, в результате исторически сложившейся неравномерности размещения производительных сил у многих субъектов Российской Федерации отсутствуют необходимые ресурсы для реализации своих полномочий. В условиях ограниченности доходной базы бюджетной системы страны заинтересованность субъектов Российской Федерации-реципиентов в перераспределительных процессах значительно возрастает, что обуславливает усиление централизма в межбюджетных отношениях.

Также усилению централизации власти способствует осознание населением нашей страны ценности сохранения, во что бы то ни стало, единства политического и экономического пространства Российской Федерации, особенно в условиях новых глобальных вызовов, рисков и угроз.

Тем не менее, необходимо признать, что бюджетный федерализм в Российской Федерации развит недостаточно. И не важно, элементы конкурентного или кооперативного федерализма в нем преобладают. Российская модель бюджетного федерализма должна быть оптимально гибкой, трансформируясь в зависимости от обстоятельств в более централизованную или в более децентрализованную.

Четвертый элемент – аудит (контроль) формирования и исполнения бюджетов – играет особую роль в достижении высокой эффективности функционирования бюджетного устройства Российской Федерации.

Следует отметить, что в последние годы в Российской Федерации проводится определенная работа по совершенствованию системы государственного (муниципального) финансового контроля. Так, на законодательном уровне [3] введено понятие внешнего государственного (муниципального) финансового контроля, осуществляемого органами

внешнего контроля, и внутреннего, осуществляемого соответственно органами внутреннего контроля.

Бюджетным кодексом Российской Федерации (статья 265) установлено, что органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений являются Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; к органам внутреннего контроля отнесены Росфиннадзор, органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, Федеральное казначейство (финансовые органы субъектов Российской Федерации или муниципальных образований).

Однако законодательное введение в понятийный аппарат государственного (муниципального) финансового контроля терминов «внешний» и «внутренний», к сожалению, не добавило принципиальной ясности и более четкого разграничения полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля. Более того, правовое регулирование государственного (муниципального) финансового контроля было ограничено только сферой бюджетных правоотношений, что, по мнению законодателей, связано с необходимостью установления некоего единообразия в российском финансовом законодательстве. Так, Налоговый кодекс Российской Федерации [5] регламентирует вопросы осуществления налогового контроля, Таможенный кодекс Российской Федерации [6] – таможенного контроля, федеральные законы «О валютном регулировании и валютном контроле» [7] и «О банках и банковской деятельности» [8] – валютного и банковского контроля соответственно.

Росфиннадзор [9], имеющий территориальные подразделения во всех субъектах Российской Федерации с общей численностью более 6 тыс. человек, подведомственный Минфину России, по-прежнему дублирует полномочия Счетной палаты Российской Федерации [10] как органа внешнего государственного аудита в части осуществления контроля за использованием средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов, имущества, находящегося в федеральной собственности, а также за соблюдением требований бюджетного законодательства Российской Федерации получателями финансовой помощи из федерального бюджета, государственных гарантий, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций.

В сложившейся ситуации эксперты предлагают передать Росфиннадзор в ведение Правительства Российской Федерации, наделив его полномочиями по контролю за закупками для государственных

(муниципальных) нужд, в том числе на стадии планирования госзаказа.

Кстати следует отметить, что Федеральное казначейство, как и Росфиннадзор, также подведомственно Минфину России, что порождает возможность возникновения нестандартных ситуаций при осуществлении Федеральным казначейством контрольных функций

В большинстве стран применяется следующая схема взаимоотношения внешнего и внутреннего контроля. Высшие органы финансового контроля (ВОФК) критически оценивают работу служб внутреннего контроля. При этом они имеют право полагаться на результаты работы этих служб или проводить самостоятельный аудит. В некоторых странах отмечены даже жесткие формы контроля со стороны ВОФК. Так, в Китае предусмотрено профессиональное руководство и надзор ВОФК за деятельностью системы внутреннего контроля.

Система внутреннего контроля – это внутренние процедуры предотвращения ошибок и нарушений действующего законодательства, это внутренние правила осуществления проверок законности и прозрачности всех проводимых операций. Система внутреннего контроля должна охватывать три уровня: уровень сотрудника, уровень функционального подразделения и уровень субъекта ведомственной структуры соответствующего бюджета.

Именно на создание такой системы внутреннего контроля должны быть направлены законодательные инициативы Правительства Российской Федерации.

Следует отметить, что в экономически развитых странах не предусмотрено параллельное функционирование служб внутреннего финансового контроля в главных администраторах бюджетных средств и органов с функциями и полномочиями, аналогичными полномочиям Росфиннадзора.

В экономически развитых странах в министерствах, ведомствах и организациях функционируют достаточно сильные службы внутреннего контроля, назначаемые руководителем соответствующего органа и подчиняющиеся только ему, причем в большинстве случаев функционально и организационно независимые от других структурных подразделений. Указанные службы осуществляют аудиты и обзоры финансовой деятельности министерств, ведомств и организаций и докладывают о результатах руководству данного органа.

В США руководители служб, отвечающие за внутренний контроль, как правило, назначаются Президентом страны по согласованию с Сенатом или в результате консультаций с руководителями соответствующих министерств и ведомств. Отчеты по

результатам внутреннего контроля представляются в обязательном порядке не только руководителю соответствующего министерства, ведомства или организации, но и Конгрессу США.

Кроме того, например, в Великобритании и Нидерландах созданы дополнительные аудиторские комитеты при руководителях министерств, ведомств и организаций, которые согласовывают годовые планы работы служб внутреннего контроля в указанных органах, рассматривают отчеты о проведенных внутренних проверках, осуществляют мониторинг выполнения рекомендаций по исправлению выявленных нарушений, улучшению финансовой деятельности соответствующего органа.

Поэтому создание действенных систем внутреннего контроля у главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств должно стать одним из направлений повышения эффективности бюджетного устройства Российской Федерации.

Таким образом, проведенный анализ современного состояния бюджетного устройства Российской Федерации в целом, а также каждого из его элементов показал:

- наличие значительного объема полномочий совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что в определенной мере отрицательно сказывается на их самостоятельности;
- высокую степень централизации доходных источников при значительной децентрализации фактических расходов;
- недостаточную заинтересованность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в наиболее эффективном использовании собственных возможностей;
- несовершенство системы государственного (муниципального) финансового контроля (аудита).

По нашему мнению, устранение этих недостатков повысит эффективность бюджетного устройства Российской Федерации в условиях современных санкций, вызовов и угроз.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, принятых федеральными конституционными законами). Режим доступа: constitution.kremlin.ru
2. Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (утратил силу с 1 января 2000 года)//Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

3. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). Режим доступа: www.consultant.ru/popular/budget/
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 34. Ст. 3503.
5. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации», часть 1 (с изменениями и дополнениями). Режим доступа: www.consultant.ru/popular/nalog1/
6. Федеральный закон от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ «Таможенный кодекс Российской Федерации». (с изменениями). Режим доступа: www.tks.ru/codex
7. Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (с изменениями). Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>
8. Федеральный закон от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ «О банках и банковской деятельности» (с изменениями). Режим доступа: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_168072/
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1092 «О порядке осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 49. Ст. 6435.
10. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изменениями). Режим доступа: base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=170581
11. Бандурин В.В., Мешалкина Р.Е., Щедров В.И. Проблемы современного состояния бюджетного устройства Российской Федерации // Государственный аудит. Право. Экономика. 2014. № 4.
12. Бандурин В.В., Мешалкина Р.Е. Проблемы бюджетного устройства Российской Федерации // Вестник АКСОР. 2014. № 4.
13. Пансков В.Г. О пополнении доходной части бюджетной системы // Финансы. 2014. № 8.
14. Щедров В.И. К вопросу о сущности и функциях финансов // Финансы. 2012. № 3.
15. Щедров В.И. Зарубежный опыт функционирования суверенных фондов // Финансы. 2014. № 10.

M.I.R. (Modernization. Innovation. Research)

ISSN 2411-796X (Online)

ISSN 2079-4665 (Print)

MODERNIZATION

ANALYSIS OF THE CURRENT STATE OF THE BUDGET SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Vladimir V. Bandurin, Vladimir I. Shchedrov

Abstract

The article analyzes the budgetary system of the Russian Federation. The elements of the budgetary system and the types of fiscal federalism. Particular attention is paid to the problem of the audit (control) budget formulation and execution, the external and internal state financial control.

Keywords: budget, budget structure, fiscal federalism, auditing, state financial control, internal control.

Correspondence: Bandurin Vladimir V., Shchedrov Vladimir I., The Federal Research Institute of System Analysis of the Accounts Chamber of the Russian Federation (64-1 Usecheva street, Moscow 119048), Russian Federation, Bandurin.VV@niisp.ru, schvi@niisp.ru

Reference: Bandurin V. V., Shchedrov V. I. Analysis of the current state of the budget system of the Russian Federation. M.I.R. (Modernization. Innovation. Research), 2015, vol. 6, no. 2, pp. 8–13.