

СТРАТЕГИЯ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 2017-2023 ГОДЫ



ФИНАНСОВОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ
Российской Федерации



Бюджет и бюджетный процесс

При рассмотрении данной темы мы остановимся на таких вопросах, как:

1. Бюджетная система Российской Федерации.
2. Принципы бюджетной системы Российской Федерации.
3. Бюджетный процесс.
4. Участники бюджетного процесса.
5. Источники финансирования дефицита бюджета.

Одним их наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовая система государства, главное звено которой — бюджетная система.

Согласно **статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации**, под **бюджетной системой Российской Федерации** понимают основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулирующую законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Статьей 10 Бюджетного кодекса Российской Федерации **установлен состав бюджетной системы Российской Федерации:**

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- местные бюджеты, в том числе:
 - бюджеты муниципальных районов;
 - бюджеты муниципальных округов;
 - 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.

К городскому округу с внутригородским делением относятся Махачкала, Самара, Челябинск. Количество внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения таково: в Севастополе — 10, в Москве — 146, в Санкт-Петербурге — 111.

В Общероссийском классификаторе территорий муниципальных образований (ОКТМО) содержится список всех муниципальных образований России.

Необходимо отметить, что **муниципальные округа** — это новый вид муниципальных образований, которые появились в Российской Федерации в 2019 году. Муниципальные округа необходимы, чтобы обеспечить большее разнообразие подходов к осуществлению местного самоуправления с учетом особенностей территорий. **Основная особенность муниципального округа — это одноуровневость организации местного самоуправления на его территории.** Новый вид муниципального образования обеспечивает возможность консолидации представительских и административных ресурсов, в том числе на сельских территориях, для оптимизации расходов на содержание органов местного самоуправления.

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации установлены федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Второй уровень бюджетной системы Российской Федерации — это региональные бюджеты или бюджеты субъектов Российской Федерации. К ним относятся республиканские бюджеты, краевые бюджеты, областные бюджеты, окружные бюджеты и другие виды региональных бюджетов, которые обобщены и представлены на рисунке

1. Всего насчитывается 89 субъектов Российской Федерации и соответственно столько же региональных бюджетов.

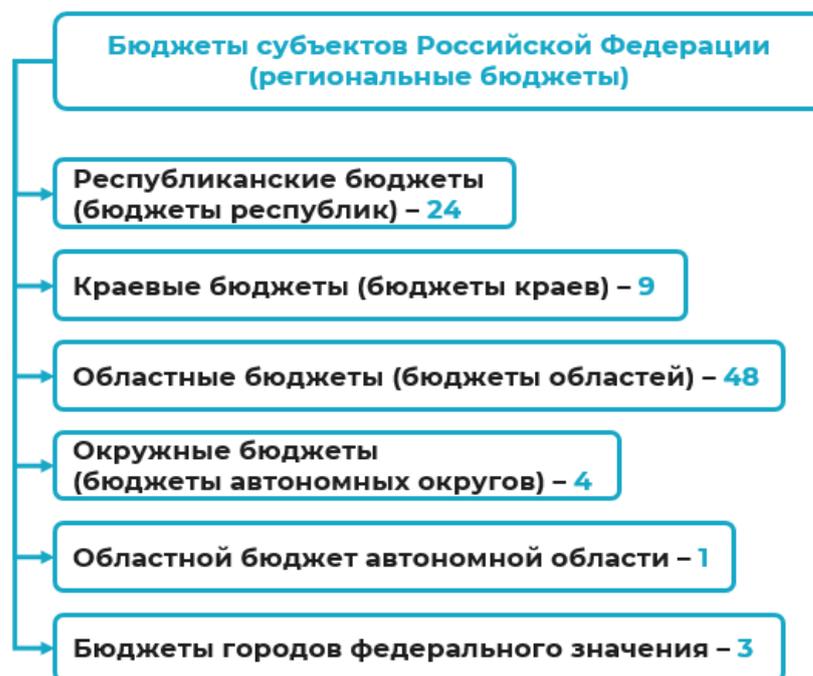


Рисунок 1. Региональные бюджеты и бюджеты субъектов РФ.

Государственные внебюджетные фонды — это обособленная от бюджетных средств часть финансовых ресурсов в распоряжении органов государственной власти. Эти фонды имеют самостоятельные источники формирования и используются в соответствии с целевым назначением.

Бюджет государственного внебюджетного фонда — это фонд денежных средств, находящийся в распоряжении органов государственной власти и предназначенный для финансового обеспечения определенных общественных потребностей.

К государственным внебюджетным фондам Российской Федерации относятся:

1. **Социальный фонд России**, который был основан 1 января 2023 года в результате объединения Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования;

2. **ФОМС** — **Федеральный фонд обязательного медицинского страхования**.

На региональном уровне предусмотрено формирование территориальных государственных внебюджетных фондов — территориальных фондов обязательного медицинского страхования (ТФОМС).

На уровне муниципальных образований социальные внебюджетные фонды не формируются.

В целях обеспечения единства подходов к организации бюджетного процесса на разных уровнях, достижения устойчивости и эффективности бюджетной системы, Бюджетным кодексом определено, что **бюджетная система Российской Федерации основана на определённых принципах** (рис. 2).



Рисунок 2. Принципы бюджетной системы РФ.

Среди которых, например, принцип 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; полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; единства кассы и ряд других принципов. В ноябре 2021 года к уже действующим тринадцати принципам был добавлен еще один — принцип участия граждан в бюджетном процессе. Следует рассматривать все эти принципы как

целостную систему. Например, принцип самостоятельности не может рассматриваться вне его связи с принципом единства бюджетной системы.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации **бюджетный процесс** определён как 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.

Общие правовые основы бюджетного процесса, как правило, закрепляются в Конституции страны. В дополнение к конституционным нормам принимаются специальные законодательные акты, например, Бюджетный кодекс Российской Федерации. Особенности осуществления бюджетного процесса в каждом публично-правовом образовании устанавливаются правовым актом законодательного (представительного) органа соответствующего публично-правового образования.

Период от начала составления бюджета до утверждения отчета о его исполнении называется **бюджетным циклом или периодом.** В этом цикле бюджет проходит все этапы (рис. 3).



Рисунок 3. Этапы (стадии) бюджетного процесса в РФ.

Бюджетный цикл начинается до начала финансового года и завершается, спустя несколько месяцев, после его окончания. Приведу пример. Бюджетный процесс на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов начался в марте 2021 года, а завершится — в сентябре 2023 года. Таким образом, как правило, **бюджетный цикл длится около двух с половиной лет.**

Необходимо отметить, что финансовый год является частью бюджетного цикла. В России финансовый год совпадает с календарным годом, то есть начинается 1 января и заканчивается 31 декабря. В ряде стран финансовый год не совпадает с календарным годом. Например, в Великобритании, Японии, Канаде бюджетный год начинается с 1 апреля, в Швеции, Норвегии, Саудовской Аравии — 1 июля, в США — 1 октября. **Длится финансовый год всегда 12 месяцев.** Каждый год начинается работа с новым бюджетом. В этой связи в каждый период времени осуществляются разные этапы бюджетного процесса для трех разных бюджетов. Например:

- в 2023 году осуществляется исполнение бюджета на 2023 год (текущий финансовый год);
- составляется и утверждается бюджет на 2024 год и плановый период;
- составляется и утверждается отчет об исполнении бюджета за 2022 год (отчетный финансовый год).

Любой процесс в управлении можно представить в виде последовательного выполнения определённых действий, взаимосвязанных между собой. Так и **бюджетный процесс представляет собой набор действий его участников, позволяющих осуществлять управление бюджетом.** В бюджетный процесс вовлечено большое количество участников, обладающих своими специальными бюджетными полномочиями. Перечень участников бюджетного процесса определён статьей 152 Бюджетного кодекса Российской Федерации (рис.4).

Для каждого участника бюджетного процесса полномочия определены Бюджетным кодексом Российской Федерации. Участниками бюджетного процесса в той или иной форме являются все

государственные и муниципальные органы власти, а также казенные учреждения. Многие из участников выступают в бюджетном процессе сразу в нескольких ролях. Например, финансовый орган организует бюджетный процесс в силу своих основных полномочий. Одновременно он является главным администратором доходов, главным администратором источников финансирования дефицита бюджета, главным распорядителем бюджетных средств, получателем бюджетных средств.

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

Рисунок 4. Участники бюджетного процесса.

В любой стране формирование бюджета — важный процесс, в ходе которого устанавливаются направления расходования средств, а также источники формирования доходной части бюджета. **Превышение расходов бюджета над его доходами называют дефицитом.** Бюджетный дефицит является важным индикатором состояния бюджетной системы

государства и оказывает влияние на любые протекающие в ней процессы. Степень этого влияния зависит, например, от величины дефицита, причин его возникновения, источников финансирования дефицита.

Источники финансирования дефицита делятся на внешние и внутренние, в зависимости от валюты расчета.

К источникам внутреннего финансирования дефицита бюджетов относятся:

- государственные (муниципальные) ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации;
- кредиты кредитных организаций в валюте Российской Федерации;
- бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в валюте Российской Федерации;
- кредиты международных финансовых организации в валюте Российской Федерации;
- иные источники внутреннего финансирования дефицита.

Перечень иных источников отражен в Бюджетном кодексе в зависимости от вида бюджета. Так, **к иным источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета относят**, например:

- поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации;
- от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации.

Источниками внешнего финансирования дефицита бюджетов являются:

- государственные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте;
- кредиты иностранных государств, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;
- кредиты кредитных организации в иностранной валюте;
- иные источники.

Каждый из перечисленных источников финансирования дефицита бюджетов — **сальдовый, т.е. представляет собой результат вычитания «оттока» бюджетных средств из их «притока»**. Например, сальдо долговых источников является разницей между объемом привлечения долга и погашения действующих обязательств; сальдо операций с активами — разницей между объемом поступлений от продажи активов и средств, затраченных на приобретение новых активов.

Конкретные перечни источников финансирования дефицита бюджетов каждого уровня бюджетной системы Российской Федерации регламентируются **статьями 94,95,96 Бюджетного кодекса** Российской Федерации. Для каждого уровня бюджета свой перечень (рис. 5).

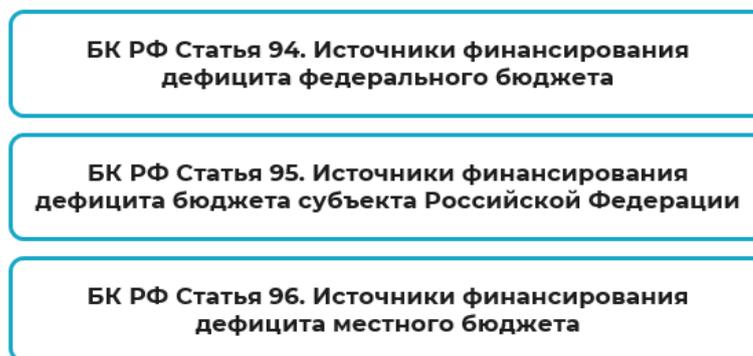


Рисунок 5. Источники финансирования дефицита бюджетов.

При этом в статье 94 Бюджетного кодекса Российской Федерации указано, что **кредиты Центрального банка Российской Федерации, а также приобретение Центральным банком Российской Федерации государственных ценных бумаг Российской Федерации при их размещении не могут быть источниками финансирования дефицита федерального бюджета**.

Необходимо отметить, что для местных бюджетов **основными источниками финансирования дефицита являются источники внутреннего финансирования**:

- разница между средствами, поступившими от размещения муниципальных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;

- разница между полученными и погашенными муниципальным образованием кредитами кредитных организаций в валюте Российской Федерации;
- разница между полученными и погашенными муниципальным образованием в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными местному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- разница между полученными в иностранной валюте от Российской Федерации и погашенными муниципальным образованием бюджетными кредитами, предоставленными в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);
- изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета в течение соответствующего финансового года;
- иные источники внутреннего финансирования дефицита местного бюджета.

Перечень источников **внешнего финансирования дефицита местного бюджета** иной, чем для федерального и регионального уровня и не так обширен:

- разница между привлеченными в иностранной валюте и погашенными муниципальным образованием бюджетными кредитами, предоставленными в рамках использования целевых иностранных кредитов;
- объем средств, направляемых на исполнение гарантий муниципального образования в иностранной валюте, предоставленных Российской Федерации в рамках использования целевых иностранных кредитов, в случае, если исполнение гарантом муниципальных гарантий ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу.

На этом мы завершаем рассмотрение темы Бюджета и бюджетного процесса.

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ
Российской Федерации



© Финансовый университет при Правительстве РФ, 2023