



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЁТ

Авторы: Т. Г. Нестеренко, Б. А. Хейфец

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЁТ, бюджет сектора *государственного управления* (public economics, public sector economics).

В рос. законодательстве используется альтернативное понятие – бюджет бюджетной системы РФ как совокупность бюджетов публично-правовых образований (публичных бюджетов).

По определению Ф. С. *Hummu*, «бюджет есть не что иное, как подтверждённая документами роспись предполагаемых доходов и разрешённых государству или административным учреждениям расходов, это акт, содержащий предварительное одобрение государственных доходов и расходов». Главное назначение Г. б. – с помощью денежных средств обеспечить функционирование гос. институтов.

Первоосновой бюджета РФ является установленное конституционно-правовое пространство и наличие публично-правовых образований, вопросы ведения которых установлены Конституцией РФ, а также федеральными законами, разграничивающими полномочия РФ, субъектов РФ и местного самоуправления. В рамках реализации вопросов ведения и закреплённых полномочий публично-правовые образования принимают нормативные правовые акты, порождающие их обязательства перед гражданами, а также нормативные правовые акты, обеспечивающие создание и функционирование гос. институтов (армия, органы правопорядка, суды и т. п.). Исполнение конституц. обязанностей публично-правовых образований обеспечивается конституц. правом взимать установленные законом налоги и сборы.

Т. о., у государства, являющегося одновременно публично-правовым образованием и собственником гос. имущества, имеются обязательства (пассивы), возникающие непосредственно в силу законов, и обязательства, возникающие в сфере гражданско-правовых отношений [т. е. в силу договоров (соглашений), в которых государство или его представители являются одной из сторон], а также финансовые активы в виде законодательно установленных налогов и сборов и активы от управления гос. имуществом. Данное положение распространяется и на такой вид публично-правового образования, как местное самоуправление, являющееся одновременно собственником муниципального имущества.

В процессе реализации бюджетно-налоговой политики государства и управления соответствующими активами и обязательствами возникают экономич. отношения между государством (муниципальным образованием) и др. субъектами экономич. деятельности, в результате которых формируются потоки денежных средств, отражающиеся в бюджете. Т. о., как экономич. категория бюджет – структурированная совокупность денежных потоков, возникающих в процессе управления активами и обязательствами публично-правовых образований.

Бюджет принимается в форме правового акта (закона о бюджете), устанавливающего план поступлений по доходам и ограничения по осуществлению расходов, а также предельный объём гос. (муниципального) долга на конец планируемого периода.

Положения закона о бюджете в части доходов не имеют обязательной силы в том смысле, что являются лишь прогнозом поступления денежных средств от существующих гос. (муниципальных) активов.

Большая же часть расходов связана с исполнением обязательств, возникших в силу действия других законов либо в силу гражданско-правовых договоров (соглашений). Эти обязательства государства (муниципалитета) действуют вплоть до отмены или исполнения соответствующих правовых актов, договоров (соглашений).

Помимо ассигнований на оплату действующих обязательств, в законе о бюджете утверждаются ассигнования, которые дают органам исполнит. власти (или их представителям) право осуществлять действия, результатами которых будут являться новые обязательства – договоры (контракты, соглашения), оплата по которым должна осуществляться за счёт бюджетных средств. Закон (решение) о бюджете в части расходов устанавливает предельный объём прав на их осуществление.

Закон (решение) о бюджете принимается на планируемый период (обычно в расчёте на финансовый год) и порождает правовые отношения, не выходящие за эти пределы.

В соответствии с федеративным устройством России к бюджетам бюджетной системы РФ относятся: федеральный бюджет и бюджеты гос. внебюджетных фондов (утверждаются в форме федеральных законов и предназначены для исполнения расходных обязательств РФ); бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов (утверждаются в форме законов субъектов РФ и предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта РФ); местные бюджеты (утверждаются в форме муниципальных правовых актов и предназначены для исполнения расходных обязательств муниципального образования).

Будучи неотъемлемой частью бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики, бюджет является важнейшим инструментом государственного регулирования экономики и выполняет следующие функции: распределительную (перераспределительную), стабилизационную и контрольную.

Распределительная функция бюджета проявляется в связи с предоставлением государством общественных благ. Обществ. блага, в отличие от частных, не могут быть обеспечены посредством рыночных отношений, поскольку в некоторых случаях рынок несостоятелен либо неэффективен. Осн. причина состоит в том, что нужда в этих благах осуществляется коллективно, в то время как в частных благах – индивидуально. Польза, которую приносят обществ. блага, не ограничена одним частным потребителем, а становится доступной в том же объёме и качестве остальным потребителям (напр., при реализации мер по охране воздуха от загрязнения при достижении заданной чистоты воздуха выгода будет доступна всем, кто дышит). Потребление обществ. благ является «неконкурентным» в том смысле, что получение выгоды одним потребителем не уменьшает её для других потребителей.

Реализация распределит. функции бюджета влияет на использование экономич. ресурсов таким образом, что результат отличается от того, который мог бы быть получен в процессе рыночных действий частных субъектов.

В целях создания условий для эффективного использования ресурсов с учётом сложившегося в обществе разделения по доходам и выбранной модели потребительских предпочтений осуществляется корректировка, т. е. перераспределение бюджета, которое обычно требует создания сложной системы налогов и трансфертов (субсидий, субвенций, дотаций и т. п.).

Стабилизационная функция бюджета проявляется при реализации антициклической политики государства. Антициклическая политика имеет целью сгладить колебания, связанные с функционированием экономики, основанной на рыночных отношениях (в т. ч. предотвратить «провалы рынка» в сферах, где рыночные механизмы могут вызвать отрицат. эффект), и выражается в устранении или избежании отклонений от «общеэкономического равновесия». Установление соотношения доходов и расходов (дефицит и профицит) бюджета – важный инструмент антициклической политики. Увеличение расходов бюджета может быть инфляционным, поскольку спрос увеличивается – первоначально в обществ. секторе, а затем и в частном. Инфляционным может быть и снижение налогов (уменьшение доходов бюджета), так как налогоплательщики остаются с более высоким доходом и намерением потратить больше. Особую роль играет изменение в уровне дефицита бюджета, а также источники финансирования дефицита – в комплексе со слабой монетарной политикой инфляционный эффект финансирования дефицита будет больше.

Контрольная функция бюджета осуществляется в процессе формирования доходов и расходов соответствующего бюджета. Она позволяет через прогнозирование и анализ отчётности об исполнении бюджета делать выводы о мобилизации ресурсов и их использовании, о соотношении доходов и расходов публично-правового образования в очередном плановом периоде.

Поступление средств в бюджет (и их расходование) показывает как успех, так и недостатки в сферах производства и обращения, что позволяет предупредить появление диспропорций в секторах экономики и принять меры по совершенствованию налогового и бюджетного законодательства.

Кроме того, контроль исполнения бюджета является частью парламентского контроля за действиями исполнит. власти в социально-экономич. сфере. Доклады и отчёты министерств и ведомств перед парламентом (парламентскими комиссиями) о расходовании бюджетных средств – осн. элемент парламентского контроля. Парламент также утверждает отчёт об исполнении федерального бюджета.

Г. б. появился на определённой стадии развития государства, когда более остро стала ощущаться необходимость введения планового начала в учёте и распределении его доходов и расходов. Так, в Англии с кон. 17 в. бюджетом стал называться документ о доходах и расходах государства. Первые сведения об общей смете гос. доходов и расходов в России относятся к 1645. В 1802 было учреждено Мин-во финансов, которое начало регулярно составлять ежегодные бюджеты. До 1862 не было систематизированного Г. б. Он представлял собой механич. соединение смет отд. ведомств. Позднее Г. б. стал составляться как единый документ. Вплоть до нач. 20 в. проект Г. б. утверждался императором. С 1906 утверждение бюджета вошло в компетенцию Гос. думы. В СССР в Г. б. часто не включались все фактич. расходы государства, что позволяло скрывать превышение расходов над доходами. В постсоветской России становление нормального бюджетного процесса протекало с известными трудностями. Федеральные бюджеты 1992 и 1993 не принимались, а бюджеты 1994, 1995, 1997–99 были приняты уже после начала финансового года. Первый бездефицитный Г. б. принят в 2001.

Сущность Г. б. каждой страны определяется типом устройства государства, экономич., природными и социальными условиями развития, особенностями внутр. и внешней политики и т. п. К осн. характеристикам Г. б. относятся: общий объём доходов бюджета, общий объём расходов и дефицит (профицит) бюджета. Превышение расходов бюджета над его доходами формирует дефицит Г. б. (дефицитный бюджет). Если же доходы бюджета

больше его расходов, образуется профицит Г. б. (профицитный бюджет).

В некоторых странах принято деление Г. б. на две части – бюджет текущих расходов и бюджет развития. Логика двойного бюджета исходит из того, что текущие расходы должны покрываться за счёт налогов и др. текущих доходов, а профицит текущего бюджета вместе с заёмными средствами нужно использовать для финансирования капитальных расходов. Это позволяет отделить текущие денежные потоки от капитальных, даёт более чёткое представление об использовании заёмных средств и фактич. формировании капитала в гос. секторе.

В государствах континентальной системы права Г. б., как правило, разрабатывается в форме единого законодат. акта (Франция, ФРГ). В государствах англосаксонской системы права по доходной и расходной частям бюджета разрабатываются отд. законодат. акты (Великобритания, Канада, США).

Литература

Лит.: Болтинова О. В. Стадии бюджетного процесса в зарубежных странах. М., 2002; Афанасьев М. Основы бюджетной системы. М., 2004; Бюджетная система Российской Федерации. М., 2004.