

УДК 336.14
JEL H30, H61
DOI: 10.17223/22229388/28/5

Н.К. Сагайдачная

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РФ: ПРОСТРАНСТВЕННО-ВРЕМЕННОЙ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

Проанализированы и обоснованы серьезные структурные изменения, происходящие в бюджетной системе РФ, на основе статистических данных показано, как меняются состав и виды бюджетов, отражено состояние региональных и местных бюджетов. Сделаны авторские предложения о внесении корректировок в понятийный аппарат бюджетного законодательства.

Ключевые слова: бюджетная система РФ, местные бюджеты.

На текущий 2018 г. было намечено принятие важнейших стратегических документов – стратегий социально-экономического и пространственно-развития России, более отвечающих геополитическим и экономическим условиям.

В связи с этим пространственно-временные аспекты во всех сферах жизнедеятельности приобретают большее значение, чем ранее; бюджетная система исключением не является: напротив, она основывается на устройстве государства и его административно-территориальных единиц и потому отражает в своем составе и строении изменения этих основ государственного устройства, а также соответствующие экономические отношения, являясь их существенной частью.

Бюджетная система может характеризоваться разными показателями – количественными и стоимостными. За последние 10 лет произошли значи-

тельные изменения в составе и количестве бюджетов на региональном и местном уровнях (таблица).

Так, расширение территорий субъектов РФ привело к уменьшению числа региональных бюджетов с 89 до 83 в 2014 г., а затем в связи с изменением государственного и территориального устройства – к увеличению их до 85; присоединение Крыма увеличило число республиканских бюджетов до 22, а к бюджетам городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга присоединился и бюджет Севастополя.

В результате этих процессов удельный вес республиканских бюджетов вырос с 24 до 25,8% и республиканские бюджеты республик заняли четверть всех видов бюджетов регионального уровня. Краевые бюджеты краев – прежних расширенных и новых – также изменили структуру бюджетной системы – их доля увеличилась с 8 до 10,6% (при уменьшении базы расчета с 87 до 85). Таким образом, доля сложных по субъектному составу регионов увеличилась с 32 до 36,5%, т.е. на 4,5%.

Укрупнение регионов и вхождение в состав Российской Федерации новых субъектов федерации потребовали серьезной работы по изменению бюджетно-налоговых потоков, которая проводилась на протяжении нескольких лет и в отношении Крыма еще не завершена.

Одновременно количество окружных бюджетов автономных округов сократилось с 9 до 4 с соответствующим уменьшением их доли в составе региональных бюджетов с 10,3 до 4,7%, т.е. более чем в два раза. Изменения, коснувшиеся областных бюджетов, выглядят следующим образом: их число уменьшилось с 48 до 46, а удельный вес – с 55,1 до 54,1% за счет общего уменьшения числа субфедеральных бюджетов.

**Количество и состав местных бюджетов РФ
за период с 2008 по 2017 г. [1, 2]**

Данные о бюджетах по состоянию на:	Местные бюджеты									
	в том числе по видам бюджетов и подуровням бюджетной системы									
	I подуровень системы местных бюджетов: районно-городской						II подуровень системы местных бюджетов: поселенческий			
	Всего	Всего бюджетов I уровня	районные	в том числе бюджеты:			внутригородских районов	внутригородских муниципальных образований городов федерального значения	Всего внутригородских поселений	в том числе бюджеты:
городских округов				всего	в том числе с внутригородским делением	городских поселений				сельских поселений
01.01.2008	24 151	2 556	1 799	521	–	–	236	21 595	1 734	19 861
01.01.2014	22 777	2 592	1 815	520	–	–	257	20 185	1 660	18 525
01.01.2015	22 923	2 615	1 823	535	–	–	267	20 298	1 644	18 654
01.01.2017	22 327	2 637	1 784	567	3	19	267	19 690	1 589	18 101

Такие количественные изменения состава регионов и их собственных бюджетов повлекли за собой и качественные процессы, связанные с перенастройкой региональных бюджетных систем на новые условия, что потребовало серьезной совместной работы финансовых, казначейских, налоговых органов, территориальных учреждений Центрального банка РФ и в некоторой степени других кредитных учреждений.

Но самые серьезные изменения произошли на местном уровне – уровне муниципальных образований и соответствующих им местных бюджетов. На протяжении последнего десятилетия общее количество муниципальных образований менялось из-за происходящих процессов преобразования состава муниципальных образований. Если проанализировать состав и структуру местных бюджетов, то данные по ним будут следующими (см. таблицу).

Прежде всего, бросается в глаза уменьшение общего числа муниципальных образований – с 24 151 в 2008 г. до 22 327 в 2017 г., составившее 1 824.

Третий уровень бюджетной системы – местный – состоит из двух подуровней: районного городского и поселенческого. Эти термины мы применяем для классификации бюджетов, которые являются собственными бюджетами муниципальных образований.

В настоящее время бюджетное законодательство указывает семь видов бюджетов в качестве форм организации бюджетных ресурсов органов местного самоуправления, финансовой базой деятельности которых они являются. С этой точки зрения на местном уровне бюджетной системы функционирует совокупность однородных видов бюджетов, но именно как виды они различаются, так как финансово обеспечивают различные задачи, стоящие перед разными типами муниципальных образований, отличающихся по масштабам деятельности, полномочиям и сфере ответственности.

В связи с этим первый подуровень можно назвать районно-городским, так как он сформирован из бюджетов муниципальных районов и городских округов, а также бюджетов внутригородских районов в городских округах с внутригородским делением. В настоящее время таких городов в стране три – Самара, Челябинск и Махачкала, и на эти городские округа приходится 19 внутригородских районов. За четыре года это количество не изменилось и в ближайшее время вряд ли существенно изменится, поскольку при переустройстве бюджетной системы городского округа приходится одновременно решать и другие вопросы местного самоуправления.

Другим подуровнем системы местных бюджетов является поселенческий, который состоит из бюджетов поселений двух видов – городских и

сельских. К этому уровню можно отнести и бюджеты внутригородских районов, как это видно из ст. 10 Бюджетного кодекса РФ, где они указаны в одном абзаце с поселениями, но в целях анализа тенденций бюджетной системы мы их относим к первому подуровню.

За анализируемый период число бюджетов первого уровня увеличилось с 2 556 до 2 637, т.е. на 81 бюджет, а число бюджетов поселений уменьшилось на 1 905. Эти изменения произошли за счет разных факторов, в первую очередь из-за изменения структуры бюджетов, формирующих этот подуровень: если в 2008 г. на долю бюджетов муниципальных районов приходилось 70,4%, бюджетов городских округов – 20,4%, а на бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения – 9,2%, то к 2017 г. структура бюджетов районно-городского подуровня изменилась: доля полноценных бюджетов снизилась до 67,6%, доля городских округов увеличилась до 21,5% с одновременным увеличением удельного веса бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения до 10,1%.

Кроме того, появился новый вид бюджета – бюджет внутригородского района, на который приходится 0,8% от общего количества бюджетов районно-городского подуровня. В основе таких структурных изменений лежат изменения государственного устройства и процессы, приводящие к укрупнению муниципальных образований по всей стране.

За период с 2008 по 2014 г. (кроме 2009 и 2010 гг.) число муниципальных районов и соответствующих им районных бюджетов ежегодно уменьшалось, в 2015 г. их число в связи с образованием Крымского федерального округа выросло с 1 815 до 1 823, но уже в следующем году снизилось до 1 788, а к 2017 г. их стало 1 784. Появление за этот период новых муниципальных образований со статусом городских округов коррелирует с уменьшением числа городских поселений и появлением на карте страны городов республики Крым.

Такие изменения в бюджетной системе свидетельствуют о центростремительных тенденциях на первом уровне, являющемся подуровнем крупных муниципальных образований. Это заметно и на уровне внутригородских территорий города федерального значения – Москвы, когда произошло расширение его границ с одновременным увеличением числа таких территорий, и на уровне муниципальных районов, где особенно становится очевидным, что при уменьшении налогооблагаемой базы в муниципальных районах районный бюджет становится неспособным финансово решать многие вопросы местного значения.

Районные бюджеты формируются за счет налогов, взимаемых на межселенных территориях, отчислений от налогов, взимаемых на территориях городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района, поэтому налоговая составляющая доходов бюджета муниципального района определяется состоянием налогооблагаемой базы поселений: при уменьшении последней районный бюджет теряет налоговые доходы.

По данным Росстата, в Российской Федерации примерно одна треть населения проживает в селах, еще одна треть – в малых и средних городах, и одна треть – в городских округах, являющихся по численности населения крупными. Всего в России по разным оценкам в настоящее время насчитывается 50–54 млн домохозяйств, из которых 15–17 млн – это семьи пенсионеров. При таком распределении на первое место выходит несоответствие доходов местных бюджетов и их расходных полномочий.

В связи с этим особый интерес представляет анализ бюджетов второго подуровня системы местных бюджетов – поселенческого. Это наиболее многочисленный по количеству бюджетов подуровень, включавший в 2008 г. 1 734 бюджетов городских поселений и 19861 сельских. Соотношение между ними характеризовалось как 8 и 92%, где на одно городское поселение приходилось 11,4 сельских. К 2017 г. число и городских и сельских поселений уменьшилось: городских – на 145, сельских – на 1 760, что практически не повлияло на их соотношение. Исчезновение с карты страны мелких населенных пунктов одновременно с присоединением других сельских поселений к более крупным поселениям сельского или городского типа привело к сокращению числа бюджетов в бюджетных системах муниципальных районов.

В конечном счете мы имеем уменьшение количества бюджетов на муниципальном уровне, укрупнение входящих и исходящих бюджетных потоков при увеличении централизации бюджетных ресурсов на региональном и федеральном уровнях с дельнейшим перераспределением средств через систему межбюджетных трансфертов.

Очевидно, что в бюджетной системе России происходят серьезные структурные изменения, меняются состав и виды бюджетов. Существенные изменения количественной характеристики бюджетной системы приводят и к качественным изменениям, которые характеризуются стоимостными параметрами. В настоящее время Минфин России прогнозирует и рассчитывает основные параметры бюджетной системы с точки зрения соотношения федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов и консолидированных бюджетов субъектов, но необходимо отделение

региональных бюджетов от местных с выделением подуровней бюджетов муниципальных образований.

С точки зрения организации управления финансами муниципальных образований и их развития очевидно, что для решения проблем муниципалитетов недостаточно одного территориально-регионального подхода. Созданное в свое время Министерство регионального развития РФ полностью оправдывало свое название, так как решало проблемы именно субъектов Российской Федерации, региональных проектов и межрегионального взаимодействия, но на уровень муниципальных образований свое внимание не обращало. Заслуживает внимания предложение о создании нового министерства муниципального развития или аналогичной структуры, которая бы помогала решать проблемы муниципалитетов более комплексно, прежде всего в создании собственной налоговой базы.

Состояние региональных и местных бюджетов на протяжении длительного времени остается тяжелым: консолидированные бюджеты регионов в 2017 г. исполнены с дефицитом 51,9 млрд руб. (в 2016 г. – 12,6 млрд руб.) с превышением по сравнению с 2016 г. более чем в 4 раза; из этой суммы 38,46 млрд руб. приходится на местные бюджеты, в том числе 5,4 млрд руб. – на бюджеты муниципальных районов, 29,5 млрд руб. – на бюджеты городских округов; 1,9 млрд руб. – на бюджеты городских поселений.

Из 85 субъектов РФ 60 регионов, т.е. 70,5%, своими законами дополнительно закрепили за сельскими поселениями вопросы местного значения. Реальные расходы для исполнения расходных полномочий составили 34 млрд руб., а для их исполнения поступило менее 60% средств – 20,3 млрд руб. [3].

Возможности муниципалитетов в части получения бюджетных кредитов ограничены: в 2017 г. регионы получили 278 бюджетных кредитов (57 субъектов РФ), а муниципальные образования – 481 бюджетный кредит (118 муниципалитетов на сумму 109,7 млрд руб., что в 6,6 раза меньше по сумме, чем кредиты регионам) [4].

Наряду с организационными изменениями и пересмотром нормативов отчислений в пользу муниципальных образований необходимо и внесение изменений в понятийный аппарат бюджетного законодательства.

Бюджетный кодекс РФ [5] определяет бюджетную систему как совокупность бюджетов разных уровней и бюджетов государственных внебюджетных фондов, т.е. понятие подменяется перечислением составных частей, элементов его структуры и по сути является остенсивным. Безусловно, перечень составных элементов понятия характеризует его содержание, но это не единственные его

признаки. Для более полного раскрытия содержания среди существенных признаков необходимо введение бюджетной системы в более широкое понятие, т.е. определение родового признака, которым, по нашему мнению, является бюджетное устройство. Законодательство не дает определения данного устройства, хотя раздел с таким названием в Бюджетном кодексе РФ имеется и включает в себя главы о структуре бюджетной системы, бюджетной классификации и принципах, на которых основано функционирование самой бюджетной системы. Хотя ст. 10 Бюджетного кодекса РФ называется «Структура бюджетной системы», но четкого представления как раз о структуре не дает, а характеризует лишь состав бюджетной системы. Представляется, что исключение из ст. 10 БК РФ термина «уровень» сделало структуру аморфной и затруднило выделение видовых отличий бюджетов.

Бюджетное законодательство дает общее определение бюджета как формы образования и расходования денежных средств, которые предназначены для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, т.е. во многом это организационно-правовое определение, которое должно было бы раскрыться в более конкретизированном видовом аспекте разноуровневых бюджетов. Поскольку первичным элементом бюджетной системы является вид бюджета, то можно было бы ожидать раскрытия содержания видов бюджетов, однако все виды бюджетов (федеральный, бюджет субъекта Российской Федерации, местный) в ст.ст. 13, 14, 15 БК РФ определяются с позиций их назначения – все они предназначены для исполнения расходных обязательств соответствующих публично-правовых образований (Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования).

Введение института расходных обязательств и их разновидностей (публичных и публичных нормативных) с выделением бюджетных и денежных обязательств как этапов реализации расходных обязательств (такое деление обязательств на действующие и принимаемые является важнейшим этапом в развитии бюджетной системы), но сведение бюджетного процесса только к организации исполнения расходных обязательств представляется недостаточным и сводящим финансовую деятельность государства только к его финансовым обязательствам и предоставлению им денежных средств, материальных гарантий за счет бюджета.

При таком подходе бюджетные отношения обедняются и сужаются, а поскольку в основе реального выделения средств из бюджетов их конечным получателям (субъектам соответствующих обязательств) лежат денежные обязательства, то бюджетные отношения на практике

представлены отношениями между управомоченными сторонами и получателями бюджетных средств, т.е. органами власти и местного самоуправления, а также казенными учреждениями.

При этом государственные и муниципальные органы всегда являются обязательственной стороной, что при наличии в стране точно не определенного сектора «гаражной экономики» и многомиллионной армии самозанятых граждан приводит к фактическому исполнению обязательств за счет перераспределения средств между управомоченными сторонами. Именно такие процессы сейчас происходят в сфере пенсионного обеспечения, когда индексация пенсий неработающих пенсионеров происходит за счет отказа государства от перерасчета пенсий работающим пенсионерам. Эта проблема усугубится в ближайшее время, так как в число граждан, выходящих на пенсию, будет входить значительное число лиц, которые не исполняли своих обязательств, в первую очередь налоговых и по уплате страховых взносов, перед государством.

Росстат рассчитал несколько прогнозных вариантов демографического развития на ближайшие несколько лет, в соответствии с любым из которых прогнозируется снижение численности населения в трудоспособном возрасте на 2,3 млн человек при росте численности населения старше трудоспособного возраста.

Очевидно, что отсутствие такого понятия, как «связанные» обязательства (может быть, взаимообусловленные), ставит публично-правовые образования только в позицию обязанной стороны, а бюджет превращается в фонд денежных средств, имеющий только расходную часть, представленную суммой расходных обязательств.

В связи с этим считаем необходимым законодательное определение понятия «вид бюджета» как формы организации бюджетных ресурсов конкретного органа государственной власти и местного самоуправления, финансовой базой деятельности которого он является. Более широкое определение вида бюджета не сводит назначение бюджета только к обязательствам, а деятельность государственных и муниципальных органов – только к их исполнению. В реальности их деятельность шире и разнообразнее, а расходы бюджета не могут и не должны быть сведены к итогу реестра расходных обязательств.

Введение понятия «вид бюджета» дает возможность более четко структурировать бюджетную систему, поскольку становится возможным выделять уровень бюджетной системы как совокупность однородных бюджетов. Интересно, что при введении в действие Бюджетного кодекса РФ и Федерального закона РФ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления»

многие комментаторы говорили о четырехуровневой бюджетной системе, имея в виду то обстоятельство, что законодательство, даже при перечислении видов местных бюджетов, называет отдельно бюджеты муниципальных районов, городских округов и бюджеты внутригородских образований городов федерального значения, а также бюджеты городских и сельских поселений.

Более четкое структурирование понятийного аппарата в Бюджетном кодексе РФ позволит не только уточнить некоторые термины, что теоретически важно, но и изменит бюджетные отношения, устранив противоречия между двумя сторонами финансовой деятельности государства и муниципалитетов (мобилизация доходов и их использование) и определением бюджета, предназначенного исключительно для исполнения расходных обязательств.

Литература

1. Федеральная служба государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 20.05.2018).
2. Общероссийский классификатор муниципальных образований. URL: <http://classifikators.ru/oktmo> (дата обращения: 20.05.2018).
3. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2017 год : расширенная коллегия Министерства финансов Российской Федерации. М., 2018 // Министерство финансов Российской Федерации. URL: <https://www.minfin.ru/ru/> (дата обращения: 03.06.2018).
4. Деятельность Федерального казначейства за 2017 год // Федеральное казначейство. URL: <https://http://www.roskazna.ru/> (дата обращения: 03.06.2018).
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Консультант Плюс – справочно-информационная система. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 10.06.2018).