

## Характеристика расходов бюджета

**Расходы бюджета** — денежные средства, предоставляемые из бюджета на выполнение органами государственной власти и местного самоуправления возложенных на них функций и задач.

Основное назначение расходов бюджета проявляется в использовании бюджетных средств органами государственной власти и местного самоуправления в ходе их деятельности по управлению экономикой, регулированию социальной сферы, стимулированию научно-технического прогресса, обеспечению обороноспособности и правопорядка в государстве и т. п.

На величину и структуру расходов бюджетов оказывают влияние: объем валового внутреннего продукта как основного источника государственных и муниципальных финансовых ресурсов; особенности исторического развития государства (например, в периоды военных действий возникает объективная необходимость в наращивании объема бюджетных ресурсов, направляемых на военные цели); социально-экономические задачи (например, проводимая в Российской Федерации судебная реформа обуславливает рост бюджетных расходов на судебную власть в связи с увеличением численности судей, расширением состава судебных участков, повышением должностных окладов судей и работников аппарата судов и др.); функции, выполняемые органами государственной власти и местного самоуправления.

В соответствии с принципом самостоятельности бюджетов, установленным в Бюджетном кодексе РФ (ст. 28, 31 БК РФ), органы государственной власти РФ, субъектов РФ и органы местного самоуправления самостоятельно определяют направления расходования средств соответствующих бюджетов. Многообразие видов расходов бюджетов предусматривает необходимость их группировки по функциональному и экономическому назначению, а также ведомственной принадлежности.

Функциональный состав расходов отражает распределение бюджетных средств по основным направлениям деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в различных сферах жизни общества:

- осуществление правотворческой, судебной, управленческой, правоохранительной деятельности;
- реализация социальных прав граждан, устанавливаемых Конституцией РФ, включая права на образование, охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение, защиту материнства и детства, на жилище;
- обеспечение внутренней и внешней безопасности государства, международное сотрудничество;
- государственное регулирование и стимулирование экономики, научно-технического прогресса;
- формирование государственных (муниципальных) запасов и резервов;
- управление государственным (муниципальным) долгом и др.

Функциональная структура расходов позволяет раскрыть роль государства в управлении экономикой и социальной сферой общества.

За счет средств федерального бюджета обеспечивается реализация полномочий органов государственной власти РФ по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Средства бюджетов субъектов РФ используются на финансирование полномочий органов государственной власти субъектов РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Местные бюджеты обеспечивают реализацию полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Иными словами, принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, установленный в ст. 5 Конституции РФ, а также самостоятельность местного самоуправления, гарантированная в ст. 12 и 130 Конституции РФ, лежат в основе разграничения расходных полномочий между уровнями власти в Российской Федерации. Основная задача таких разграничений — закрепление за органами государственной власти различного уровня и органами местного самоуправления прав и обязанностей по использованию бюджетных средств в объеме, достаточном для реализации возложенных функций и задач. Объем расходных полномочий, закрепляемых за органом государственной власти либо местного самоуправления, должен соответствовать объему финансовых ресурсов, предоставляемых в его распоряжение.

В настоящее время решение задачи разграничения расходных полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления осложнено существенным разрывом между суммарным объемом действующих расходных обязательств органов государственной власти и местного самоуправления и величиной финансовых ресурсов в их

распоряжении. Это проявляется в передаче органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления федеральных обязательств без адекватного возмещения дополнительных расходов; в накоплении кредиторской задолженности перед получателями бюджетных средств; в привлечении кредитных ресурсов на погашение задолженности по социальным обязательствам. В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике» указывалось на двукратное превышение объема расходных обязательств над объемом доходов консолидированного бюджета РФ и ставится задача отмены тех из них, на исполнение которых отсутствуют финансовые средства.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 83 БК РФ) в законе (решении) о бюджете может утверждаться перечень законодательных и иных нормативных актов, действие которых приостанавливается на очередной финансовый год в связи с отсутствием средств на их реализацию. В перспективе исполнение расходных обязательств связывается с их разделением на действующие и вновь принимаемые, что необходимо для выделения ассигнований на новые расходные обязательства в пределах превышения прогнозируемого объема бюджетных доходов над величиной действующих расходных обязательств.

Распределение бюджетных расходов по уровням бюджетной системы РФ сложилось следующим образом:

Расходы бюджетов	Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов РФ	Местные бюджеты
Государственное управление и местное самоуправление	40	27	33
Судебная власть	92	8	0
Национальная оборона	100	0	0
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	83	13	4
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	95	5	0
Исследование и использование космического пространства	100	0	0
Промышленность, энергетика и строительство	29	41	30

Сельское хозяйство и рыболовство	47	40	13
Транспорт, связь и информатика	11	42	47
Жилищно-коммунальное хозяйство	0	6	94
Образование	21	12	67
Здравоохранение и физическая культура	14	32	54
Культура, искусство и кинематография	23	24	53
Социальная политика	58	19	23
Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы РФ	92	8	0

Источник. Составлено на основе Пояснительной записки к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год».

Таким образом, по основным направлениям расходов привлекаются средства бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

Участие органов государственной власти и местного самоуправления в совместном финансировании расходов определяется наличием полномочий по предметам совместного ведения.

Совместное финансирование расходов предполагает распределение между органами государственной власти и органами местного самоуправления полномочий по нормативно-правовому регулированию бюджетных расходов, по их финансированию, а также полномочий по организации производства общественных благ. Например, в соответствии с федеральным законодательством на федеральные органы государственной власти возложены полномочия по нормативно-правовому регулированию и финансированию расходов на содержание мировых судей (в том числе по выплате денежного содержания мировых судей и работников их аппаратов; оплате социальных льгот и денежных компенсаций мировым судьям; страхованию их жизни, здоровья и имущества). В свою очередь организация деятельности по осуществлению правосудия мировыми судьями (в том числе наделение служебным помещением, обеспечение техническими средствами, приобретение служебного обмундирования и др.) осуществляется органами государственной власти субъектов РФ за счет соответствующих бюджетов.

Исполнение расходных обязательств, нормативно-правовое регулирование которых проводятся вышестоящим органом государственной

власти либо местного самоуправления, предусматривает необходимость возмещения дополнительных расходов. В частности, финансовое обеспечение прав граждан на получение бесплатного общего образования по основным образовательным программам в муниципальных образовательных учреждениях осуществляется органами местного самоуправления за счет средств местных бюджетов с правом возмещения части расходов (на оплату труда, приобретение учебных пособий и технических средств обучения и др.) в виде субвенций из бюджетов субъектов РФ.

Из бюджетов разных уровней бюджетной системы РФ финансируются следующие виды расходов:

- государственная поддержка приоритетных отраслей национальной экономики (в том числе сельского хозяйства, отдельных видов транспорта, связи, дорожного хозяйства, метрополитенов);
- обеспечение правоохранительной деятельности;
- финансирование общего образования по основным образовательным программам;
- обеспечение социальной защиты населения;
- развитие рыночной инфраструктуры;
- охрана окружающей среды, воспроизводство природных ресурсов;
- иные виды расходов, связанные с реализацией полномочий органов государственной власти по предметам совместного ведения.

Сокращение состава расходов, совместно финансируемых за счет бюджетов разных уровней бюджетной системы РФ, составляет одно из основных направлений реформы межбюджетных отношений, определенное Программой развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2016 года. Его реализация связывается с необходимостью усиления ответственности органов власти каждого из уровней за выполнение принимаемых социальных обязательств; сдерживания процессов передачи расходных полномочий на иной уровень государственной власти или местного самоуправления; сужения регламентации расходов региональных и местных бюджетов через финансовые нормы и нормативы, устанавливаемые федеральными правовыми актами.

Сокращение совместно финансируемых расходов осуществляется на основе дальнейшего разграничения расходных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в соответствии с критериями и принципами, предусмотренными Программой развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2016 года.

Исключительно из федерального бюджета финансируются следующие виды расходов: деятельность Президента РФ, федеральных органов законодательной и исполнительной власти; функционирование федеральной

судебной системы; международная деятельность (реализация межгосударственных договоров); национальная оборона (содержание Вооруженных Сил РФ); утилизация и ликвидация вооружений; правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства (содержание учреждений уголовно-исполнительной системы, деятельность таможенных органов, содержание органов прокуратуры, деятельность органов пограничной службы, обеспечение органов государственной безопасности); фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу; исследование и использование космического пространства; государственная поддержка атомной энергетики; конверсия оборонной, угольной промышленности; государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта; деятельность учреждений образования, здравоохранения, культуры и искусства, находящихся в федеральной собственности или в ведении органов государственной власти РФ; деятельность средств массовой информации Российской Федерации; обеспечение миграционной политики; предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба; обслуживание государственного долга РФ; пополнение государственных запасов и резервов; проведение выборов и референдумов Российской Федерации; финансовая поддержка субъектов РФ (ст. 84 БК РФ).

Таким образом, основной объем расходов федерального бюджета приходится на финансовую поддержку бюджетов субъектов РФ и отдельных муниципальных образований, а также на обеспечение национальной обороны, правоохранительной деятельности и безопасности государства.

Приоритетные направления расходов федерального бюджета ежегодно формулируются в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ и находят отражение в Основных направлениях бюджетной и налоговой политики РФ на очередной финансовый год (ст. 182, 192 БК РФ).

Исключительно из бюджетов субъектов РФ финансируются следующие виды расходов: деятельность президентов республик в составе РФ и глав администраций субъектов РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ; содержание мировых судей и судов субъектов РФ; организация междугородного автомобильного пассажирского транспорта; содержание учреждений образования, здравоохранения, культуры и искусства, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов РФ; деятельность средств массовой информации субъектов РФ; обеспечение молодежной политики; предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий регионального масштаба; обслуживание и погашение государственного долга субъектов РФ; проведение выборов и референдумов субъектов РФ; финансовая поддержка муниципальных образований (ст. 86 БК РФ).

Состав расходов местных бюджетов приближен к сферам деятельности, обеспечивающим удовлетворение потребностей граждан, связанных с их проживанием на территории данного муниципального образования. Исключительно за счет средств местных бюджетов финансируются: деятельность органов местного самоуправления; функционирование муниципальных органов охраны общественного порядка; содержание муниципального жилого фонда, благоустройство и озеленение территории муниципального образования и иные мероприятия в области жилищно-коммунального хозяйства; муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения; организация наземного пассажирского транспорта общего пользования; деятельность учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, находящихся в муниципальной собственности либо в ведении органов местного самоуправления; деятельность средств массовой информации муниципальных образований; предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий местного масштаба; обслуживание муниципального долга; проведение муниципальных выборов и местных референдумов.

Традиционно формирование резервных фондов связывается с необходимостью финансирования расходов на проведение аварийно-спасательных, восстановительных и иных видов работ, вызванных чрезвычайными ситуациями и стихийными бедствиями. Между тем содержание непредвиденных расходов не ограничивается их экстренным характером, предполагая финансирование различного рода мероприятий, не предусмотренных на текущий финансовый год. Иными словами, за счет резервных фондов обеспечивается финансирование расходов, не предусмотренных законом (решением) о бюджете и определяемых решениями органов исполнительной власти.

В федеральном бюджете формируются резервный фонд Президента РФ, резервный фонд Правительства РФ, резервный фонд Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий. Общий размер резервных фондов в федеральном бюджете не может превышать 3% утвержденных расходов федерального бюджета (ст. 81 БК РФ). В свою очередь резервный фонд Президента РФ утверждается в размере не более 1% расходов федерального бюджета (ст. 82 БК РФ). Ограничений по формированию резервных фондов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований Бюджетным кодексом РФ не предусматривается. Конкретный размер фондов устанавливается ежегодно при утверждении закона (решения) о бюджете.

Следуя принципу адресности и целевого характера бюджетных средств, предусмотренному Бюджетным кодексом РФ (ст. 28, 38), функциональная группировка расходов дополняется их ведомственным

распределением. Ведомственная структура расходов предусматривает распределение бюджетных средств между органами исполнительной власти, в распоряжение которых они предоставляются, с последующей группировкой расходов в зависимости от их функционального назначения. Таким образом, ведомственная структура расходов позволяет раскрыть состав органов исполнительной власти, осуществляющих расходы одного функционального назначения, так же, как и функциональный состав расходов, осуществляемых органом исполнительной власти и подведомственными ему государственными (муниципальными) учреждениями.

В соответствии с федеральным законодательством расходы бюджетов в их функциональной и ведомственной структуре утверждаются законом (решением) о бюджете на очередной финансовый год.

Экономическая группировка расходов бюджета предполагает распределение бюджетных средств в зависимости от целей и условий их выделения. Ее использование предоставляет возможности для включения расходов бюджетов в расчеты валового внутреннего продукта и валового регионального продукта, для анализа влияния бюджетных расходов на структуру общественного потребления и накопления. Экономическая группировка расходов является базовой при оценке целевого использования бюджетных средств.

В рамках этой группировки выделяют:

- текущие расходы бюджета — бюджетные средства, направляемые на обеспечение деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, функционирование бюджетных учреждений, государственную поддержку отраслей экономики, социальные выплаты населению, финансовую поддержку бюджетов иных уровней бюджетной системы РФ, обслуживание долговых обязательств и финансирование иных расходов, не включенных в состав капитальных;
- капитальные расходы — бюджетные средства, направляемые на капитальные вложения в основные средства, создание государственных (муниципальных) запасов, приобретение земли, нематериальных и иных активов, а также безвозмездные платежи, передаваемые с целью приобретения их получателями аналогичных активов;
- расходы, связанные с предоставлением бюджетных ссуд и бюджетных кредитов, а также государственных кредитов, — бюджетные средства, предоставляемые на возвратной и платной основе органам государственной власти (местного самоуправления) и субъектам хозяйствования, а также правительствам иностранных государств и их юридическим лицам.

Экономическая структура расходов бюджета в законе (решении) о бюджете на очередной финансовый год не утверждается.

Расходы бюджетов осуществляются в различных формах, определенных ст. 6, 69 Бюджетного кодекса РФ.

Совершенствование форм расходов бюджета является одним из основных направлений современной бюджетной политики в Российской Федерации. Это обусловлено необходимостью предоставления финансовых ресурсов с учетом достижения заранее формализованных целей деятельности субъекта хозяйствования либо органа государственной власти (местного самоуправления), повышения его стимулов к сокращению расходов на производство государственных (муниципальных) услуг, усиления ответственности за результативность использования средств, расширения конкурсной основы в распределении бюджетных ресурсов.

Основные формы расходов бюджета		
Виды расходов	Формы расходов бюджета	Условия предоставления средств
Расходы на государственную (муниципальную) поддержку коммерческих организаций	Субвенция	На безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов
	Субсидия	На безвозмездной и безвозвратной основах на условиях долевого финансирования целевых расходов
	Дотация	На безвозмездной и безвозвратной основах на покрытие убытков, в том числе в связи с реализацией товаров (работ и услуг) по регулируемым органами государственной власти (органами местного самоуправления) ценам
	Бюджетный кредит	Срочность, возвратность, платность
Расходы на содержание бюджетных учреждений	Ассигнования на содержание бюджетных учреждений	В соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов в пределах лимитов бюджетных обязательств по мере выполнения плана по сети, штатам и контингентам с учетом использования ранее

		предоставленных средств
Расходы на государственную (муниципальную) поддержку населения	Трансферты населению	На безвозмездной и безвозвратной основах на обеспечение совокупных потребностей гражданина
	Субсидии населению	На безвозмездной и безвозвратной основах на обеспечение определенных потребностей гражданина
	Бюджетный кредит	Срочность, возвратность, платность

В настоящем основные изменения в бюджетном финансировании организаций связываются с реструктуризацией бюджетного сектора на основе преобразования бюджетных учреждений. В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2016 году» поставлена задача отказаться от сметного финансирования бюджетной сети и перейти к принципу оплаты бюджетных услуг в соответствии с получаемыми обществом результатами.

С преобразованием бюджетного учреждения его бюджетное финансирование по смете доходов и расходов становится неприемлемым. Тем не менее это не исключает его участия на рынке государственных (муниципальных) услуг, в том числе оказываемых в соответствии с государственными (муниципальными) социальными заказами. При оказании государственными (муниципальными) некоммерческими организациями (за исключением бюджетных учреждений) социальных услуг на бесплатной или частично оплачиваемой потребителями этой услуги основе органы государственной власти (местного самоуправления) принимают обязательства по возмещению соответствующих видов затрат в форме субсидий.

Процесс реформирования системы социальных выплат связывается с необходимостью применения адресных форм социальной поддержки нуждающегося населения, а также использования дополнительных денежных выплат за особые условия труда отдельных категорий работников (в частности, военнослужащих и приравненных к ним лиц). Соответственно последовательное увеличение состава и объема субсидий, предоставляемых населению, сопровождается постепенной отменой социальных и ведомственных льгот.