

Научная статья

Original article

УДК 658.14

DOI 10.55186/27131424_2023_5_3_16



**ФИСКАЛЬНАЯ ДИСЦИПЛИНА И КОНТРОЛЬ В УПРАВЛЕНИИ
БЮДЖЕТОМ ГОСУДАРСТВА: РОЛЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**
FISCAL DISCIPLINE AND CONTROL IN STATE BUDGET MANAGEMENT:
THE ROLE OF LEGAL REGULATION

Арсаханова Зина Абдуловна, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «финансов, кредита и антимонопольного регулирования», Чеченский государственный университет имени А. А. Кадырова (366021 Россия, г. Грозный, ул. Асланбека Шерипова, д. 32), тел. +7(495)816-13-11, mguspaeva@mail.ru

Zina A. Arsakhanova, Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Professor, Department of Finance, Credit and Antimonopoly Regulation, Kadyrov Chechen State University (32 Aslanbek Sheripov st., Grozny, 366021 Russia), tel. +7(495)816-13-11, mguspaeva@mail.ru

Аннотация. Одним из основных экономических механизмов государственного управления является государственный бюджет, через который производится основная часть расходов государства. Бюджет фиксирует основные направления расходования средств, через него осуществляются процессы перераспределения национального дохода и валового внутреннего продукта. Бюджетное устройство Российской Федерации, как и множества демократических

Международный журнал прикладных наук и технологий "Integral"

стран, основывается наряду универсальных принципов, важнейшим из которых является принцип разделения бюджетов, определяющий экономическую базу территориального управления. Суть его состоит в следующем. Каждый уровень государственного и муниципального управления составляет и исполняет бюджет по закрепленным за этим уровнем доходам и расходам. Между бюджетами могут осуществляться трансферты, с помощью которых происходит перераспределение бюджетных ресурсов между регионами. На федеральном и территориальном уровнях составляются два типа бюджетов. По одному - собственному бюджету - финансируются расходы, относящиеся к компетенции того или иного уровня управления. По другому - консолидированному - сводятся в единый документ все доходы и расходы нижестоящих бюджетов. Средства федерального бюджета являются источником финансирования общегосударственных органов власти и управления, мероприятий, связанных с обеспечением обороноспособности страны, развитием науки, финансированием общегосударственных программ.

Abstract. One of the main economic mechanisms of public administration is the state budget, through which the bulk of state expenditures are made. The budget fixes the main directions of spending funds, through it the processes of redistribution of national income and gross domestic product are carried out. The budgetary structure of the Russian Federation, like many democratic countries, is based on a set of universal principles, the most important of which is the principle of budget separation, which determines the economic basis of territorial administration. Its essence is as follows. Each level of state and municipal administration draws up and executes a budget for the income and expenses assigned to this level. Transfers can be made between budgets, with the help of which budget resources are redistributed between regions. Two types of budgets are drawn up at the federal and territorial levels. According to one - its own budget - expenses related to the competence of a particular level of management are financed. According to another - consolidated - all revenues and expenditures of subordinate budgets are consolidated into a single document. Federal budget funds are a source of financing for national authorities and management, measures related to ensuring the country's defense capability, the development of science, and the financing of national programs.

Ключевые слова: *федеральный бюджет, финансирование, власть, управление, ресурсы*

Keywords: *federal budget, financing, power, management, resources*

К числу функций федерального бюджета относится реализация государственной федеральной политики. Эта функция федерального бюджета связана как с непосредственным перераспределением бюджетных средств между субъектами Федерации, так и с другими расходами, которые осуществляются на территории при выполнении федеральных функций [2].

Регионально ориентированные расходы федерального бюджета включают в себя финансовую поддержку отдельных отраслей, финансирование федеральных программ и другие расходы.

Региональные бюджетные системы включают в себя бюджеты субъектов Федерации (региональные бюджеты), а также бюджеты муниципальных образований, которые, в свою очередь, в зависимости от пространственной организации муниципального образования включают в свой состав бюджеты городов и районов [5].

Бюджеты разных уровней связаны между собой сложной системой прямых и обратных финансовых потоков, определяемых бюджетно-налоговыми отношениями, складывающимися между бюджетами центра и регионов, а также между бюджетами регионов и муниципальных образований.

Поскольку Россия является страной с федеративным государственным устройством, регулирование взаимоотношений бюджетов разных уровней осуществляется на основе специально создаваемых для этого законодательных и договорно-согласительных процедур [10].

Основная цель политики управления долгом должна свести к минимуму в долгосрочной перспективе расходы на удовлетворение потребностей финансирования правительства с учетом потенциального риска конфликта интересов фискальной и денежно-кредитной политики.

Правительство должно обеспечить открытие соответствующих счетов для всего государственного сектора. При нормальной работе эти счета должны быть сделаны на консолидированной основе [13]. Правительство также должно учитывать ресурсы и осуществлять бюджетирование для планирования и учета затрат ресурсов, потребляемых правительством, на основе общепринятых принципов бухгалтерского учета (при необходимости адаптированных для государственного сектора).

Кодексом четко регламентирован процесс представления отчетности по разработке, выполнению и контролю за использованием бюджетных средств.

Казначейство должно публиковать доклад о предыдущем бюджете (ДПБ) по крайней мере за три месяца до того, как первый проект бюджета будет передан в парламент. ДПБ должна иметь консультативный характер и содержать предложения по любым существенным изменениям в фискальной политике, разработанных для дальнейшего внедрения в бюджет [4].

Однако ДПБ не может рассматриваться как указание для тех сфер налоговой политики, где правительство на законодательном уровне может самостоятельно выбирать направления своей деятельности.

В частности, консультации не должны:

- способствовать повышению риска значительного опережения активности существующих или потенциальных налогоплательщиков;
- приводить к значительным временным искажениям в поведении налогоплательщиков и способствовать нарушениям на финансовых рынках.

ДПБ должна также содержать:

- экономические и фискальные проекты;
- анализ влияния экономического цикла по ключевым фискальным агрегатам, в частности оценивание циклически скорректированного положения, с целью содействия прогрессу в достижении фискальных целей [7].

Министерство финансов должно публиковать финансовую отчетность и отчет о выполнении бюджета (ОВБ) в течение бюджетного периода. ЗВБ должен предусматривать, как минимум:

Международный журнал прикладных наук и технологий "Integral"

- экономические и фискальные проекты;
- объяснение существенных мер фискальной политики, утвержденных в бюджете.
- объяснение, какие меры политики восстановления государственных финансов согласуется с:
 - а) с целями фискальной политики;
 - б) европейскими обязательствами правительства, в частности с условиями Пакта стабильности и роста.

Достаточно жесткой должна быть процедура разработки и внедрения прогнозов в бюджетной сфере. Так, экономические и фискальные прогнозы должны содержать, как минимум:

- ключевые предположения, прогнозы и конвенции, положенные в основу проектов;
- проекты и расчеты, касающиеся:
 - 1) ВВП и его компонентов;
 - 2) розничных цен;
 - 3) текущей позиции платежного баланса;
- учет ресурсов и бюджетирования, что отражает прогнозируемые текущие доходы и текущие расходы для каждого финансового года;
- отчет о движении денежных потоков, отражающий прогнозируемые денежные потоки для каждого финансового года;
- отчет с разъяснением статей доходов, полученных от продажи государственных активов;
- любые другие отчеты, необходимые для отражения прогнозируемых финансовых показателей деятельности правительства;
- анализ экономических и фискальных рисков, в частности потенциальных рисков от правительственных решений.

Финансовая отчетность должна содержать прогнозы ключевых фискальных агрегатов, в частности:

- профицит текущего бюджета;

- чистые заимствования общественного сектора;
- чистые денежные средства государственного сектора;
- валовой финансовый дефицит;
- валовой государственный долг.

Где это возможно, отчетность должна отражать разбивку расходов и доходов по секторам экономики и по экономическим или функциональным категориям [11].

Финансовая отчетность должна также содержать показатели, позволяющие делать вывод о достижении целей фискальной политики правительства и не противоречащие европейским обязательствам правительства, в частности Пакту стабильности и роста [9].

Согласно Бюджетному кодексу, все экономические и фискальные проекты должны содержаться в докладе, опубликованном в рамках данного Кодекса в отношении всех правительственных решений и всех других обстоятельств, которые могут существенно влиять на фискальные перспективы:

- фискальные последствия правительственных решений и обстоятельства, которые могут иметь место, должны быть с достаточной степенью точности прогнозированы и представлены в опубликованных прогнозах;

- если фискальные последствия правительственных решений не могут быть количественно с достаточной степенью точности рассчитаны по каждому дню бюджетного периода, эти последствия необходимо отметить как конкретные финансовые риски.

Прогнозный период не может быть меньше двух полных финансовых лет с даты публикации [3]. Казначейство также должно предоставлять объяснения своей учетной политики, в том числе любые изменения по сравнению с предыдущей практикой.

Также кодексом определена роль Национального аудиторского офиса как важного субъекта фискальных отношений. Министерство финансов приглашает Национальный аудиторский офис для аудита изменений в ключевых допущениях и условиях, положенных в основу бюджетных прогнозов. Контролер и

генеральный ревизор должны гарантировать, что любые советы передаются в казначейство и представляются перед парламентом [8].

Отдельным пунктом кодекса являются постулаты по управлению задолженностью и работа с отчетом по управлению долгом.

Так, правительство ежегодно должно отчитываться о структуре его заимствования и размере государственного долга, давая достаточную информацию, чтобы позволить общественности тщательно исследовать политику управления долгом [14]. Общий портфель долгов на финансирование бюджетного дефицита должен быть представлен в отчете по управлению долгом, будет опубликован в рамках каждого финансового года. Агенты правительства для реализации политики управления долгом, офис управления долгом и национальных сбережений публикуют более подробную информацию в своих годовых отчетах.

Правительство отчитывается за деятельностью своих агентов в годовом отчете по управлению долгом [6]. Этот доклад должен содержать:

- прогноз чистого финансирования через национальные сбережения;
- общий размер ставок на будущий финансовый год;
- плановую структуру погашения задолженности и пропорции относительно индексированных и обычных ставок.

Отчет должен пересматриваться и уточняться в течение финансового года. Министерство финансов должно публиковать отчет о направлениях своей деятельности и подавать его на усмотрение обществу и Казначейству.

Министерство финансов должно время от времени публиковать дополнительную информацию, что позволит общественности тщательно исследовать фискальную политику и состояние государственных финансов.

Казначейство по каждому докладу, представленному в качестве отчета в правительство, должно публиковать уведомление с указанием копии отчета, доступной для осмотра бесплатно или за определенную плату [12].

Также Казначейство должно предоставлять копии каждого отчета для осмотра не позднее 6 месяцев после его представления. Копии всех докладов должны быть также доступны на интернет-сайте Казначейства.

Таким образом, по нашему мнению, система управления бюджетом в РФ имеет целый ряд недостатков, основным из которых является недостаточная освещенность теоретических основ и основных целей функционирования бюджетной системы РФ в рамках Бюджетного кодекса. Обязательства правительства и других субъектов системы управления бюджетом слишком размыты и иногда дублируют друг друга [15].

Однако этот проект содержит лишь общие расчеты и не может в полной мере учесть потенциальные риски и угрозы бюджетной системы РФ на следующий бюджетный период.

Ни в одном из нормативно-правовых и законодательных актов РФ не определены основные цели функционирования системы управления бюджетом, что имеет фундаментальное значение для построения, функционирования и, при необходимости, реформирования указанной сферы.

Так, Кодексом фискальной стабильности четко указаны основные фундаментальные положения, а именно: фискальная политика, проводимая правительством, не может ставить под угрозу стабильное экономическое положение страны, которое, в свою очередь, является жизненно важным для процветания государства и может быть достигнуто путем роста уровня занятости населения.

Несмотря на то, что в РФ Бюджетным кодексом определено 10 принципов бюджетной системы, один из важнейших принципов отнесен на последнее место. Принцип ответственности в управлении государственными финансами вообще не отражен в Бюджетном кодексе РФ.

Еще одним из важных аспектов, необходимых для эффективного функционирования экономики РФ в целом, является утверждение на законодательном уровне принципа справедливости относительно будущих поколений. До сих пор данная проблематика не была освещена и обнародована на

законодательном уровне [1]. Трактовка этого принципа должна быть четкой и не противоречить основным ориентирам развития нашего государства.

Экономическая и политическая нестабильность, несбалансированность бюджетных поступлений и целый ряд других проблем, с которыми столкнулась экономика РФ на протяжении последнего времени, свидетельствуют о том, что использование ключевых положений Кодекса фискальной стабильности и опыта развитых стран мира в сфере реформирования системы управления бюджетом, с учетом особенностей отечественной бюджетной системы может стать приоритетным направлением для проведения реформ и обеспечить устойчивое поступательное развитие нашей страны в будущем.

Литература

1. Александрова, И.И. Фискальная дисциплина и контроль в системе государственного управления. Финансы и кредит. 2018. № 8. С. 60-69.
2. Голиков, С.С. Фискальная дисциплина в России: теоретические и практические аспекты. Вопросы экономики. 2020. № 2. С. 112-126.
3. Клиническое наблюдение: стромальная опухоль предстательной железы у пациента 22 лет / В. Б. Матвеев, А. И. Карселадзе, Б. Ш. Камолов [и др.] // Онкоурология. – 2013. – № 1. – С. 74-77. – EDN QALSOP.
4. Ковалева, Е.А., Мягков, А.А. Правовое регулирование бюджетного контроля в Российской Федерации. Правоведение. 2019. № 1. С. 77-84.
5. Комарова, Е.В. Контроль за исполнением бюджета и фискальная дисциплина в государственном финансовом контроле. Финансы и кредит. 2018. № 4. С. 27-36.
6. Лапина, Е.В. Фискальная дисциплина и контроль в системе государственного финансового управления. Финансы и кредит. 2019. № 7. С. 30-37.
7. Миронов, И.В., Пащенко, О.В. Роль правового регулирования в обеспечении фискальной дисциплины в Российской Федерации. Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2018. № 3. С. 29-49.
8. Нечаева, Е.А. Фискальная дисциплина в условиях федерализма: проблемы и перспективы. Финансы и кредит. 2020. № 1. С. 84-92.

9. Олейникова, Е.Ю. Правовое регулирование контроля за исполнением бюджета в Российской Федерации. Правоведение. 2019. № 4. С. 67-74.
10. Селиванова, Е.М. Фискальная дисциплина и контроль в государственном финансовом управлении. Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2018. Т. 16. № 2. С. 370-376.
11. Тиунова, А.П. Правовое регулирование бюджетного контроля в Российской Федерации. Финансы и кредит. 2020. № 14. С. 59-68.
12. Чернов, В.М. Фискальная дисциплина в системе государственного финансового управления. Финансы и кредит. 2018. № 10. С. 17-26.
13. Шеховцова, О.М., Лаптев, А.А. Правовое регулирование контроля за исполнением бюджета в Российской Федерации. Правоведение. 2020. № 3. С. 78-86.
14. Щербаков, М.А. Фискальная дисциплина и ее роль в управлении бюджетом государства. Финансы и кредит. 2019. № 20. С. 45-53.
15. Ясинский, Е.В. Правовое регулирование бюджетного контроля в Российской Федерации. Государство и право. 2018. № 12. С. 33-44.
16. Яценко, Т.А. Фискальная дисциплина и контроль за исполнением бюджета. Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: История, философия, право. 2019. Т. 18. Вып. 2. С. 68-75.

References

1. Alexandrova, I.I. Fiscal discipline and control in the system of public administration. Finance and credit. 2018. No. 8. pp. 60-69.
2. Golikov, S.S. Fiscal discipline in Russia: theoretical and practical aspects. Economic issues. 2020. No. 2. pp. 112-126.
3. Clinical observation: a stromal tumor of the prostate gland in a 22-year-old patient / V. B. Matveev, A. I. Karseladze, B. S. Kamolov [et al.] // Oncourology. - 2013. – No. 1. – PP. 74-77. – EDN QALSOP.
4. Kovaleva, E.A., Myagkov, A.A. Legal regulation of budget control in the Russian Federation. Jurisprudence. 2019. No. 1. pp. 77-84.

5. Komarova, E.V. Control over budget execution and fiscal discipline in state financial control. Finance and credit. 2018. No. 4. pp. 27-36.
6. Lapina, E.V. Fiscal discipline and control in the system of state financial management. Finance and credit. 2019. No. 7. pp. 30-37.
7. Mironov, I.V., Pashchenko, O.V. The role of legal regulation in ensuring fiscal discipline in the Russian Federation. Bulletin of the Moscow University. Episode 11: Law. 2018. No. 3. pp. 29-49.
8. Nechaeva, E.A. Fiscal discipline in the conditions of federalism: problems and prospects. Finance and Credit. 2020. No. 1. pp. 84-92.
9. Oleynikova, E.Y. Legal regulation of control over budget execution in the Russian Federation. Jurisprudence. 2019. No. 4. pp. 67-74.
10. Selivanova, E.M. Fiscal discipline and control in state financial management. Economic Bulletin of Rostov State University. 2018. Vol. 16. No. 2. pp. 370-376.
11. Tiunova, A.P. Legal regulation of budget control in the Russian Federation. Finance and Credit. 2020. No. 14. pp. 59-68.
12. Chernov, V.M. Fiscal discipline in the system of state financial management. Finance and credit. 2018. No. 10. pp. 17-26.
13. Shekhovtsova, O.M., Laptev, A.A. Legal regulation of control over budget execution in the Russian Federation. Jurisprudence. 2020. No. 3. pp. 78-86.
14. Shcherbakov, M.A. Fiscal discipline and its role in state budget management. Finance and credit. 2019. No. 20. pp. 45-53.
15. Yasinsky, E.V. Legal regulation of budget control in the Russian Federation. State and law. 2018. No. 12. pp. 33-44.
16. Yatsenko, T.A. Fiscal discipline and control over budget execution. Bulletin of Novosibirsk State University. Series: History, Philosophy, Law. 2019. Vol. 18. Issue. 2. pp. 68-75.

© Арсаханова З. А., 2023 *Международный журнал прикладных наук и технологий "Integral" №3/2023*

Для цитирования: Арсаханова З. А. ФИСКАЛЬНАЯ ДИСЦИПЛИНА И КОНТРОЛЬ В УПРАВЛЕНИИ БЮДЖЕТОМ ГОСУДАРСТВА: РОЛЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ // *Международный журнал прикладных наук и технологий "Integral" №3/2023*