



**Усманова Алина Сергеевна,**  
сертифицированный тьютор  
по вопросам бюджетной грамотности  
кандидат экономических наук

## **Бюджетный кодекс: от истории к современности**

Каждый год жители Саратовской области следят за принятием федерального, регионального, а также местных бюджетов. Все эти бюджеты формируют бюджетную систему нашего государства. Процесс их составления, утверждения и исполнения является достаточно трудоемким и строго регламентирован. Главным документом, регулирующим бюджетную систему в нашей стране, является Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс).

До его принятия в России не было кодифицированного акта, определяющего бюджетные правоотношения. Бюджетный процесс на федеральном и региональном уровнях регулировался множеством документов различного статуса, начиная от Указов Президента и законов о федеральном бюджете, постановлений Правительства и приказов Министерства финансов Российской Федерации до нормативно - правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Важным шагом в формировании бюджетной системы было принятие закона «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» в октябре 1991 года. В данном документе были определены основы бюджетного устройства, понятие бюджета, бюджетного процесса и структура бюджетной системы. В Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года, было закреплено трехуровневое устройство системы и полномочия органов власти при формировании бюджетов. Однако, несмотря на существующие нормативные документы, все еще требовалось единообразие в уплате и зачислении налогов, в распределении доходов между уровнями бюджетов, в правилах расходования бюджетных средств. Все это обусловило необходимость создания единого нормативно-правового акта, позволяющего упорядочить бюджетные процедуры и бюджетный процесс. Им стал Бюджетный кодекс, принятый 31 июля 1998 года.

Бюджетный кодекс является законодательным актом, который подробно регламентирует не только общие принципы, но и все основные институты бюджетного законодательства. На настоящий момент времени он состоит из 5 частей, 30 глав и более 300 статей, в которых содержатся основы

функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, основы бюджетного процесса в Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Следует особо отметить тот факт, что с момента принятия Бюджетный кодекс неоднократно дополнялся нормами в ответ на вызовы, с которыми сталкивалась российская экономика. Кроме того, в него вносятся и технические корректировки в целях гармонизации и приведения документа в соответствие с изменениями в других отраслях права. Но главные изменения Бюджетный кодекс претерпел в ходе реализации комплексных бюджетных реформ.

В 2003 году были введены главы, определяющие особый режим формирования и использования нефтегазовых доходов федерального бюджета – так называемые «бюджетные правила». Данные нормы направлены на снижение влияния конъюнктуры рынка энергоносителей на экономику страны, обеспечение стабильности и устойчивости государственных финансов.

В 2004 году в рамках реформы бюджетного федерализма в Бюджетный кодекс внесли поправки, связанные с разграничением бюджетных полномочий федерации, регионов и муниципальных образований. Были закреплены источники их доходов и направления расходования средств. Трансформация коснулась и деятельности Казначейства. Так, с января 2005 года Федеральное казначейство было выделено из состава Министерства финансов Российской Федерации и преобразовано в федеральную службу, наделенную полномочиями по обеспечению исполнения федерального бюджета и составлению отчета об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации.

В 2007 году изменение Бюджетного кодекса было связано с переходом управления государственными финансами на среднесрочное финансовое планирование. В его рамках бюджет стал составляться и утверждаться на три года и видоизменяться по принципу «скользящей трехлетки». Первый трехлетний бюджет страны был утвержден на 2008 и плановый период 2009 и 2010 годов, а Саратовской области – на 2013 и плановый период 2014 и 2015 годов.

В 2010 году были закреплены нормы, направленные на совершенствование правового положения государственных и муниципальных учреждений. Бюджетные учреждения в зависимости от установленных прав, порядка финансирования и системы управления были разделены на три типа: казенные, бюджетные и автономные. Это позволило за 2-3 года перейти к оказанию услуг гражданам на основе государственных и муниципальных заданий, а также создать условия для конкуренции на рынке бюджетных услуг и повышения их качества.

В 2013 году произошел переход к формированию бюджета на основе программно-целевых инструментов. Планирование бюджетов стало

строиться с учетом государственных и муниципальных программ, а бюджетные средства распределяться по принципу достижения целевых показателей, обозначенных в них. Это повысило качество бюджетного планирования и результативность использования государственных средств.

В 2017 году в Бюджетный кодекс внесены поправки, связанные с изменением конструкции бюджетных правил. Величина расходов федерального бюджета стала определяться исходя из объема базовых нефтегазовых доходов и размера первичного дефицита. Еще одно изменение подходов было закреплено в 2023 году. Сейчас эти правила адаптированы под новые условия и защищены от внешних колебаний конъюнктуры.

В 2018 году в Бюджетный кодекс вносятся поправки, связанные с созданием и развитием комплексной системы учета, анализа и оценки налоговых льгот. Было введено понятие налоговых расходов публично-правового образования, закреплена их ежегодная оценка и учет при формировании основных направлений бюджетной, налоговой, таможенно-тарифной политики, а также при анализе эффективности реализации государственных и местных программ.

В 2019 и 2021 годах в рамках двухэтапной реформы произошло внедрение системы казначейских платежей, а также казначейского сопровождения. Бюджетный кодекс пополнился новыми главами – «Система казначейских платежей» и «Казначейское обслуживание». Система повысила оперативность управления бюджетной ликвидностью, ускорила поступление средств на счета организаций. Также в Бюджетный кодекс ввели положения, направленные на недопущение финансовых нарушений при проведении операций с бюджетными средствами участниками казначейского сопровождения – подрядчиками по государственным и муниципальным контрактам.

В 2020 году изменился порядок зачисления в бюджет доходов от штрафов. По новому принципу штраф должен поступать в тот бюджет, из которого финансируется деятельность органа, налагающего штраф.

Начиная с 2005 года можно наблюдать изменения Бюджетного кодекса, затрагивающие управление долговой политикой регионов. Одной из форм финансирования расходов бюджетов являются бюджетные кредиты, которые с 2005 года предоставлялись на один год, в 2008 году – уже на три года, а с 2015 года – на пять лет. Помимо сроков предоставления, в Бюджетном кодексе расширились и направления предоставления бюджетных кредитов. В настоящее время бюджетный кредит может быть направлен на погашение дефицита регионального бюджета, выступать источником финансирования инфраструктурных проектов. Также средства, полученные в рамках бюджетного кредита, можно направить на замещение рыночных обязательств и на пополнение остатков на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях покрытия временных кассовых разрывов или опережающего финансирования строительства объектов социальной инфраструктуры.

Особо следует отметить, что Российская Федерация является одной из немногих стран, в которых функционирует Бюджетный кодекс как основополагающий документ, регулирующий бюджетные правоотношения. И в настоящее время наше государство оказывает консультационную поддержку дружественным странам, проявляющим интерес к созданию подобного рода нормативных документов.

Таким образом, Бюджетный кодекс своевременно адаптируется к тем системным изменениям и процессам, которые происходят в экономике, и является ключевым документом для понимания того, как устроены государственные и муниципальные финансы в России.

*Материал подготовлен Межрегиональным институтом развития при участии ГАУ СО «Центр бюджетных исследований» в рамках мероприятия «Повышение бюджетной грамотности в Саратовской области» подпрограммы «Управление региональными финансами Саратовской области» государственной программы Саратовской области «Развитие государственного и муниципального управления».*

*Ответственный исполнитель подпрограммы: министерство финансов Саратовской области.*