

Мст. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, И. В. Кривоногов

# Бюджет и бюджетная система

Учебник

3-е издание, стереотипное  
Предисловие А. Л. Кудрина

Под редакцией члена коллегии Минфина России,  
доктора экономических наук,  
профессора Мст. П. Афанасьева

*Рекомендовано ФГОУ ВПО АБиК Минфина России в качестве учебника для студентов высших учебных заведений и слушателей программ повышения квалификации и дополнительного образования, обучающихся по направлению подготовки высшего профессионального образования 080100 «Экономика» (протокол заседания Ученого совета АБиК Минфина России № 9 от 05 марта 2008 г., п. 15)*

*Рекомендовано ГОУ ВПО ГУ — ВШЭ в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению 080100 «Экономика», специальности 080105 «Финансы и кредит» (рег. номер рецензии 296 от 22 апреля 2009 г., МГУП)*

Москва  
Юрайт  
2012

УДК 33  
ББК 65.261я73  
А94

*Рецензенты:*

*Ясин Е. Г.* — доктор экономических наук, профессор НИУ ВШЭ;  
*Мау В. А.* — доктор экономических наук, профессор АНХ при Правительстве РФ.

А94

**Афанасьев, Мст. П.**

Бюджет и бюджетная система : учебник / Мст. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, И. В. Кривошов ; под ред. Мст. П. Афанасьева ; [предисловие А. Л. Кудрина]. — 3-е изд., стереотип. — М. : Издательство Юрайт, 2012. — 777 с. — Серия : Университеты России.

ISBN 978-5-9916-2021-5

В учебнике в полном соответствии Федеральному государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования третьего поколения по специальности 080105 «Финансы и кредит» раскрываются все обязательные термины и понятия по дисциплине «Бюджетная система». В основу положены фундаментальные категории бюджета — доходы, расходы, сбалансированность. Важное место отведено значению бюджета как макроэкономическому регулятору, а также ключевым вопросам бюджетной реформы, включая бюджетирование, ориентированное на результат, и аудит эффективности.

*Для студентов, аспирантов, слушателей и преподавателей экономических университетов и системы повышения квалификации специалистов бюджетной сферы.*

**Budget and Budgeting System**  
by

**Prof. Dr. Mstislav Afanassiev, Anna Belenchuk, Ilya Krivogov**

In the textbook in full accordance with the state standard of higher professional education on speciality «Finance and credit» all obligatory terms and concepts of the discipline «Budgeting system» are revealed. The fundamental categories of budget — incomes, costs, balance — form the textbook basis. Significance is placed on the budget as a macroeconomic regulator as well as on the key issues of a budgetary reform including performance budgeting and efficiency audit.

На обложке: Олав Маран (Olav Maran).  
Композиция. 1965. 50×40 см,  
картон, гуашь. Частная коллекция.

УДК 33  
ББК 65.261я73

ISBN 978-5-9916-2021-5

- © Афанасьев Мст. П., Беленчук А. А., Кривошов И. В., 2009
- © Афанасьев Мст. П., Беленчук А. А., Кривошов И. В., 2010, с изменениями
- © ООО «Издательство Юрайт», 2012

## Оглавление

Слова благодарности .....	11
Предисловие А. Л. Кудрина .....	13
Предисловие авторов .....	15
Введение .....	18

### Раздел I.

#### Роль бюджета в исторической ретроспективе

Глава 1. Бюджетные реформы М. М. Сперанского .....	23
<i>Выводы</i> .....	33
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	34
Глава 2. «План финансов» и манифест от 2 февраля 1810 г. ....	35
<i>Выводы</i> .....	39
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	39

### Раздел II.

#### Управление бюджетами

Глава 3. Правовые основы бюджетной системы .....	43
<i>Выводы</i> .....	57
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	58
Глава 4. Бюджетное устройство. Три уровня бюджетной системы .....	59
4.1. Бюджетная система Российской Федерации .....	59
4.2. Принципы бюджетной системы Российской Федерации .....	68
<i>Выводы</i> .....	73
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	74
Глава 5. Бюджетная классификация .....	75
5.1. Понятие бюджетной классификации .....	75
5.2. Классификация доходов бюджетов .....	78

5.3. Классификация расходов бюджетов .....	83
5.4. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов .....	86
<i>Выводы</i> .....	90
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	91

### **Раздел III. Политика формирования доходов бюджетов**

<b>Глава 6. Содержание и принципы формирования доходов бюджетов .....</b>	<b>95</b>
6.1. Формирование доходной части бюджетов.....	95
6.2. Нормативы распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.....	104
<i>Выводы</i> .....	109
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	110
<b>Глава 7. Методология планирования доходов .....</b>	<b>111</b>
<i>Выводы</i> .....	119
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	120
<b>Глава 8. Федеральные налоговые доходы .....</b>	<b>121</b>
8.1. Налог на добавленную стоимость .....	122
8.2. Акцизы .....	127
8.3. Налог на доходы физических лиц.....	131
8.4. Налог на прибыль организаций .....	138
8.5. Налог на добычу полезных ископаемых .....	144
8.6. Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов .....	148
8.7. Водный налог .....	149
8.8. Государственная пошлина.....	150
8.9. Специальные налоговые режимы .....	151
8.9.1. Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог) .....	151
8.9.2. Упрощенная система налогообложения .....	153

8.9.3.	Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности .....	156
8.9.4.	Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции .....	159
	<i>Выводы</i> .....	160
	<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	161
<b>Глава 9.</b>	<b>Региональные налоговые доходы</b> .....	<b>162</b>
9.1.	Транспортный налог.....	163
9.2.	Налог на имущество организаций .....	164
9.3.	Налог на игорный бизнес .....	165
	<i>Выводы</i> .....	166
	<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	166
<b>Глава 10.</b>	<b>Местные налоговые доходы</b> .....	<b>167</b>
10.1.	Земельный налог .....	168
10.2.	Налог на имущество физических лиц .....	169
	<i>Выводы</i> .....	172
	<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	173
<b>Глава 11.</b>	<b>Неналоговые доходы бюджетов</b> .....	<b>174</b>
	<i>Выводы</i> .....	180
	<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	181

## **Раздел IV. Финансовое обеспечение государственных обязательств**

<b>Глава 12.</b>	<b>Общая характеристика расходов бюджетов</b> .....	<b>185</b>
12.1.	Основы осуществления и разграничения расходных обязательств .....	186
12.2.	Реализация расходных обязательств в бюджетном процессе .....	200
12.3.	Действующие и принимаемые расходные обязательства .....	209
12.4.	Исполнение расходных обязательств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств .....	213
12.5.	Исполнение бюджета по расходам .....	217

12.6. Формирование и исполнение расходов федерального бюджета .....	219
12.7. Основные параметры расходов федерального бюджета .....	226
12.8. Повышение эффективности бюджетных расходов.....	233
<i>Выводы</i> .....	236
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	237
<b>Глава 13. Финансирование государственной инвестиционной политики .....</b>	<b>238</b>
13.1. Приоритетные национальные проекты .....	240
13.2. Государственные корпорации .....	246
13.3. Особые экономические зоны .....	259
13.4. Федеральные целевые программы .....	264
13.5. Ведомственные целевые программы .....	272
13.6. Бюджетные инвестиции .....	274
<i>Выводы</i> .....	278
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	280
<b>Глава 14. Расходы на обеспечение государственных функций и социально-ориентированные расходы.....</b>	<b>281</b>
<i>Выводы</i> .....	305
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	305
 <b>Раздел V. Сбалансированность бюджетов: профицит и дефицит</b>	
<b>Глава 15. Использование профицита и формирование финансового резерва .....</b>	<b>309</b>
<i>Выводы</i> .....	315
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	316
<b>Глава 16. Дефицит бюджета и источники его финансирования.....</b>	<b>317</b>
<i>Выводы</i> .....	330
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	330
<b>Глава 17. Управление государственным долгом .....</b>	<b>331</b>
<i>Выводы</i> .....	353
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	354

<b>Глава 18. Внешние долговые требования Российской Федерации.....</b>	<b>355</b>
<i>Выводы.....</i>	<i>359</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>359</i>

## **Раздел VI. Бюджетный федерализм**

<b>Глава 19. Правовые основы межбюджетных отношений в Российской Федерации .....</b>	<b>363</b>
<i>Выводы.....</i>	<i>374</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>375</i>
<b>Глава 20. Финансовая поддержка субъектов Российской Федерации и муниципальных образований .....</b>	<b>376</b>
20.1. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета.....	377
20.2. Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации.....	389
20.3. Межбюджетные трансферты из местных бюджетов.....	392
<i>Выводы.....</i>	<i>393</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>394</i>
<b>Глава 21. Реформа межбюджетных отношений .....</b>	<b>395</b>
<i>Выводы.....</i>	<i>417</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>419</i>

## **Раздел VII. Бюджеты государственных внебюджетных фондов**

<b>Глава 22. Общая характеристика государственных внебюджетных фондов.....</b>	<b>422</b>
<i>Выводы.....</i>	<i>427</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>427</i>
<b>Глава 23. Пенсионный фонд Российской Федерации.....</b>	<b>428</b>
<i>Выводы.....</i>	<i>438</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>439</i>
<b>Глава 24. Фонд социального страхования Российской Федерации .....</b>	<b>440</b>
<i>Выводы.....</i>	<i>447</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>448</i>

<b>Глава 25. Фонды обязательного медицинского страхования</b> .....	<b>449</b>
<i>Выводы</i> .....	465
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	466

## **Раздел VIII. Бюджетный процесс**

<b>Глава 26. Участники бюджетного процесса и их полномочия</b> .....	<b>469</b>
<i>Выводы</i> .....	485
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	485

<b>Глава 27. Порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджетов</b> .....	<b>486</b>
27.1. Составление проектов бюджетов .....	487
27.2. Рассмотрение и утверждение бюджетов .....	492
27.3. Составление, рассмотрение и утверждение федеральных законов о федеральном бюджете и о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации .....	493
<i>Выводы</i> .....	506
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	507

<b>Глава 28. Исполнение бюджетов</b> .....	<b>508</b>
<i>Выводы</i> .....	519
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	519

<b>Глава 29. Основы бюджетного учета и бюджетной отчетности</b> .....	<b>520</b>
<i>Выводы</i> .....	528
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	528

## **Раздел IX. Экономическая и контрольная работа государственных органов**

<b>Глава 30. Работа органов по обеспечению доходов и расходов бюджетов</b> .....	<b>531</b>
<i>Выводы</i> .....	544
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	544

<b>Глава 31. Органы, осуществляющие бюджетный контроль</b> .....	<b>545</b>
<i>Выводы</i> .....	565
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	565



<b>Глава 32. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства .....</b>	<b>566</b>
<i>Выводы.....</i>	<i>574</i>
<i>Вопросы для самоконтроля .....</i>	<i>574</i>

## **Раздел X. Совершенствование бюджетного процесса**

<b>Глава 33. Этапы реформирования государственных финансов .....</b>	<b>578</b>
33.1. Реформирование бюджетного процесса .....	581
33.2. Реструктуризация сети бюджетных учреждений .....	593
<i>Выводы.....</i>	<i>602</i>
<i>Вопросы для самоконтроля .....</i>	<i>602</i>
<b>Глава 34. Повышение эффективности — цель бюджетной реформы.....</b>	<b>604</b>
<i>Выводы.....</i>	<i>627</i>
<i>Вопросы для самоконтроля .....</i>	<i>628</i>
<b>Глава 35. Региональный аспект бюджетной реформы .....</b>	<b>629</b>
<i>Выводы.....</i>	<i>639</i>
<i>Вопросы для самоконтроля .....</i>	<i>640</i>
<b>Глава 36. Итоги бюджетной реформы и направления ее дальнейшего осуществления .....</b>	<b>641</b>
<i>Выводы.....</i>	<i>649</i>
<i>Вопросы для самоконтроля .....</i>	<i>651</i>

## **Раздел XI. Мировой опыт управления государственными финансами**

<b>Глава 37. Международный опыт бюджетных реформ.....</b>	<b>656</b>
37.1. США .....	658
37.2. Новая Зеландия.....	668
37.3. Великобритания .....	671
37.4. Австралия.....	679
37.5. Швеция.....	685
37.6. Франция .....	687
<i>Выводы.....</i>	<i>697</i>
<i>Вопросы для самоконтроля .....</i>	<i>697</i>

<b>Глава 38. Построение системы государственного аудита в зарубежных странах .....</b>	<b>669</b>
38.1. Европейская счетная палата.....	700
38.2. Великобритания .....	707
38.3. Новая Зеландия .....	711
38.4. Франция .....	716
38.5. Швеция .....	720
<i>Выводы</i> .....	723
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	724

## **Раздел XII. Предпосылки теории государственных финансов**

<b>Глава 39. Классические теории государства .....</b>	<b>727</b>
Вопросы для самоконтроля .....	746
<b>Глава 40. К науке государственных финансов .....</b>	<b>747</b>
<i>Выводы</i> .....	756
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	756
Глоссарий.....	757
Список рекомендуемой литературы и интернет-ресурсов .....	772

*Посвящается нашим родителям*

*Авторы*

## **Слова благодарности**

Наш небольшой творческий коллектив, прежде всего, адресует слова искренней благодарности Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации — Министру финансов Российской Федерации Алексею Леонидовичу Кудрину. Именно А. Л. Кудрин подсказал нам принципиальную мысль о необходимости написания современного фундаментального учебника о бюджете. Надеемся, что мы оправдали его ожидания.

Этот учебник не смог бы появиться на свет без активной поддержки всего профессорско-преподавательского состава, докторантов и аспирантов кафедры финансов Академии бюджета и казначейства Минфина России и кафедры государственных финансов Государственного университета — Высшей школы экономики.

Мы благодарны за помощь и содействие руководству и сотрудникам Минфина России, Минэкономразвития России, Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы и Пенсионного фонда Российской Федерации: Р. Е. Артюхину, А. В. Дроздову, А. Н. Клепачу, Э. С. Набиуллиной, Т. Г. Нестеренко, А. Г. Силуанову, В. Е. Чистовой, а также А. А. Афанасьеву, А. В. Глаголеву, Т. А. Егоровой, В. К. Зайцеву, А. А. Каульбарсу, А. А. Комкову, Т. В. Краснянской, А. М. Лаврову, А. Г. Ловидовой, С. Е. Прокофьеву, В. В. Ряснову, А. Л. Саватюгину, А. Т. Сайтову, В. В. Сидоренко, В. А. Шалаеву.

Особая благодарность профессорам А. Д. Артамонову, С. М. Игнатьеву, Л. Л. Любимову, В. А. Мау, В. П. Орешину, Ю. П. Филякину, Ф. И. Шамхалову, Е. Г. Ясину.

Большое спасибо профессору Университета Париж-VII — Дени Дидро Бернару Шавансу (Prof. Dr. Bernard Chavance), с которым нас связывает многолетнее научное сотрудничество.

Самые искренние слова благодарности Жаку Дельпла (Jacques Delpla) за помощь, поддержку и замечания, связанные с подготовкой рукописи данного учебника.

Для нас было важным и плодотворным общение с Асидо Есидой (Ashido Yoshida), Вито Танзи (Vito Tanzi), профессором Мартином Эрхартом (Prof. Dr. Martin Erhart).

Мы также благодарны Вадиму Беседину, Дирку Венцелю (Prof. Dr. Dirk Wentzel), Олаву Марану (Olav Maran), Юрию Новицкому, Тьерри Пике (Thierry Piquet).

Авторы искренне благодарны начальнику ГМА им. адмирала С. О. Макарова В. Л. Михееву, ректору МГАВТ Б. Ф. Новосельцеву, а также доцентам кафедры судовождения МГАВТ М. В. Бурханову и И. М. Малкину

Мы признательны руководству Russian Kendo Federation, особенно Р. С. Алоеву и А. В. Банюку.

Мы глубоко признательны руководителю издательства «Юрайт» Сергею Дарию, Альбине Гусейновой и всем сотрудникам за высокопрофессиональную подготовку рукописи к печати.

***Авторы***

## Предисловие А. Л. Кудрина

В эпоху глобализации, среди важнейших национальных приоритетов России особое место занимает проект развития высшего образования. Именно уровень высшего образования, соответствующий потребностям экономики, определяет позитивные перспективы и конкурентоспособность нашей страны и общества на длительную перспективу, рост его благосостояния. Современные учебники и образовательные технологии являются важнейшими характеристиками, которые определяют этот уровень, представляя собой концентрацию накопленного опыта управления и решения социальных задач.

Предлагаемый вниманию читателей учебник «Бюджет и бюджетная система», подготовленный под редакцией доктора экономических наук, профессора М. П. Афанасьева, является примером того, как теоретические знания и реальные процессы функционирования системы государственных финансов обобщены, классифицированы и дидактически представлены для наиболее глубокого и эффективного освоения обучающимися в системе вузовского и послевузовского университетского образования.

С 2004 г. в нашей стране идет бюджетная реформа. Реформа, которая носит не «догоняющий», как это было во многих случаях, а «опережающий» характер. Одной из основных целей реформы является повышение качества предоставляемых обществу государственных услуг. Практически аналогичные бюджетные реформы в это же время проходят в ведущих мировых державах «Большой восьмерки»: в США, Франции, Германии, Великобритании.

В связи с многолетним систематическим ростом доли национального дохода государств, перераспределяемой через систему государственного бюджета, общество предъявляет все более растущие требования к процессам формирования доходов государства, их обоснованности, к эффективности и прозрачности государственных расходов, направленных на долгосрочный экономический рост.

Авторам удалось всестороннее изучить и доступно изложить новый для понимания и исследований материал относительно

современных проблем управления сбалансированностью государственных бюджетов с использованием различных инструментов макроэкономического регулирования.


В данном учебнике впервые многопланово, со знанием реального бюджетного устройства и бюджетного процесса, раскрывается система управления бюджетами различных уровней.

Отличительной особенностью учебника «Бюджет и бюджетная система» стало использование разностороннего опыта Министерства финансов РФ и его федеральных служб в области управления финансами государства. Учебник оказался максимально приближенным к пониманию и воссозданию текущей жизни федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов.

Инновационный характер современного развития сферы государственного бюджета убедительно представлен на страницах данной книги. Модернизация государственных финансов была и остается основным приоритетом деятельности Минфина России. Взаимодействие макроэкономики и эффективного управления бюджетными средствами является отличительной чертой нового учебника, который наверняка окажется интересен студентам и специалистам различных финансовых, юридических, управленческих и политологических дисциплин.

Учебник соответствует государственному образовательному стандарту по дисциплине «Бюджет и бюджетная система Российской Федерации» и отвечает требованиям, предъявляемым к образовательным технологиям в рамках Болонского процесса.

Изучение данного учебника станет важным этапом профессионального роста и освоения современной науки о государственных финансах.



*А. Л. Кудрин*

## Предисловие авторов

Становление российской бюджетной системы началось с принятия в 1991 г. Закона «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», который действовал вплоть до появления в 1998 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации, позволившего упорядочить систему государственных финансов в России и сформулировать единые требования для бюджетов всех уровней. Динамичное развитие российской экономики, а также внешнеэкономические вызовы сформировали совершенно новые требования к качеству управления современными государственными финансами, которое стало во многом определять состояние экономической системы государства. Поэтому научные исследования в этой области в последнее время носят актуальный характер и являются предметом самых горячих дискуссий в научных кругах.

Министерство финансов Российской Федерации всегда стремилось быть открытым для таких дискуссий, при этом понимая всю ту ответственность за проведение бюджетных преобразований, следствием которых могли стать негативные последствия для экономики страны. Примером может служить проблема устойчивого бюджетного профицита в условиях давления сверхдоходов от экспорта на курс национальной валюты и рост индекса потребительских цен. Ведь фактически глубоких научных исследований по данной тематике, которые могли бы быть уже опробованы многолетним опытом управления государственными финансами, на настоящий момент еще не проводилось. Поэтому, несмотря на тот факт, что реформы бюджетной системы современной России практически не останавливаются, Минфин России остается сторонником проведения взвешенной бюджетной политики, которая основывается на системном и всестороннем анализе рисков нововведений и преобразований.

Профессор М. П. Афанасьев начал осуществлять преподавательскую деятельность в ГУ—ВШЭ еще в 1993 г., т.е. практически с момента создания Школы. Преподавание различных экономи-

ческих и финансовых дисциплин в ГУ—ВШЭ<sup>1</sup> позволило обобщить накопленный опыт работы в области государственных финансов, а также сформулировало понимание необходимости появления современной научной литературы на данную тему. Первым шагом стало популярное в финансово-экономических университетах страны учебное пособие «Основы бюджетной системы»<sup>2</sup>, выпущенное в 2004 г.

Одновременно авторами проводилась исследовательская деятельность по анализу преобразований в бюджетной сфере России и других государств. Результатом данной работы стала публикация ряда научных статей на бюджетную тематику в ведущих экономических изданиях России<sup>3</sup>. Обобщение российского и международного опыта бюджетных реформ, а также проведение ряда исследований в этой сфере позволило завершить подготовку научного пособия по бюджетной реформе — «Модернизация государственных финансов»<sup>4</sup> (2007 г.). Важно также, что теоретические и практические наработки авторов нашли применение при подготовке учебных программ для студентов и аспирантов экономических специальностей ведущих вузов страны.

Данная кропотливая работа привела авторов к пониманию необходимости подготовки фундаментального учебника по теории государственного бюджета, в котором, с одной стороны, были бы изложены теоретические аспекты финансов государства, а с другой — их осмысление с практической точки зрения, т.е. применимости в современных условиях управления ограниченными финансовыми ресурсами государства.

Предлагаемый вниманию читателей учебник дает комплексное представление о современной бюджетной системе, основные принципы построения которой были во многом сформулированы известными российскими реформаторами XIX — начала XX вв.

В учебнике государственный бюджет рассматривается как регулятор экономического развития страны. Важное место отведено

---

<sup>1</sup> Дисциплины «Бюджетная политика и бюджетный процесс», «Государственный финансовый контроль» и др.

<sup>2</sup> Афанасьев, М. П. Основы бюджетной системы. — М., 2004.

<sup>3</sup> Афанасьев, М., Кривоогов, И. Бюджетная реформа в России: первые итоги и возможные перспективы // Вопросы экономики. 2005. № 11. — С. 57—70; Афанасьев, М., Кривоогов, И. Управление сбалансированностью федерального бюджета: иностранный долг перед Россией // Вопросы экономики. 2005. № 4. — С. 4—22; *они же*. Модернизация государственных финансов России // Вопросы экономики. 2006. № 9. — С. 103—111.

<sup>4</sup> Афанасьев, М. П., Кривоогов, И. В. Модернизация государственных финансов : учеб. пособие. — М., 2007.



системе управления бюджетами различных уровней, а также политике формирования доходов бюджета, которая в среднесрочной и долгосрочной перспективе должна обеспечивать устойчивость бюджетной системы.

Современный бюджет должен также гарантировать конституционные права граждан на качественное и своевременное получение медицинской помощи, образовательных услуг, пенсионного обслуживания, а также социальной защиты. Этому посвящен отдельный раздел, рассматривающий финансовое обеспечение государственных обязательств.

Особое место в учебнике занимает тема сбалансированности бюджетной системы. Проведен глубокий анализ профицита бюджета, а также вопросов управления нефтегазовыми доходами, в том числе в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Рассмотрены вопросы управления государственными внебюджетными фондами, а также бюджетным процессом.

Очевидно, что реформирование бюджетного процесса невозможно без соответствующих изменений в методологии и процедурах работы органов, осуществляющих государственный финансовый контроль. Учебник рассматривает работу таких органов, в том числе под призмой аудита эффективности, который также должен быть внедрен в их практику.

Также учебник рассматривает все элементы бюджетной системы, установленные процедуры бюджетного процесса с учетом последних инновационных преобразований в бюджетной сфере, которые были ранее инициированы Минфином России. Поэтому авторы довольно подробно рассмотрели все направления совершенствования бюджетного процесса в России с учетом мировых тенденций внедрения в систему государственных финансов методов бюджетирования, ориентированного на результат.

В заключение хотелось бы отметить, что в учебнике в полном соответствии государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования по специальности 080105 — «Финансы и кредит» раскрываются все обязательные термины и понятия по дисциплине «Бюджетная система». Поэтому он должен стать не только полезным для понимания логики бюджетных реформ и бюджетной системы, но и обеспечить полноценное освоение учебного материала студентам, аспирантам, слушателям и преподавателям экономических университетов и системы повышения квалификации специалистов бюджетной сферы.

## Введение

Проблема справедливого и рационального распределения ограниченных ресурсов государства всегда являлась актуальной темой для исследований. Экономическая наука еще с момента своего зарождения уделяла значительное внимание тематике финансов государства. Наиболее важные шаги в понимании и переосмыслении теории финансов государства были сделаны XVIII в. такими известными исследователями, как Уильям Петти (William Petty), Адам Смит (Adam Smith), Иоганн Юсти (Justi, Johannes Heinrich Gottlob), Ф. Кенэ. Труды И. Юсти «Системы государственных финансов» (1766) и А. Смита<sup>1</sup> «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776) можно по праву назвать фундаментом современной теории государственных финансов.

В России значительный вклад в развитие системы государственных финансов внес в XIX в. видный государственный деятель М. М. Сперанский. В своей работе «План финансов» (1810) он изложил основы построения государственной бюджетной системы. Принципы построения бюджетной системы современной России во многом схожи с «Планом финансов» Сперанского.

Особое место среди российских реформаторов государственных финансов занимает Сергей Юльевич Витте. С его именем связана проведенная в 1895—1897 гг. денежная реформа, в результате которой в России появилась стабильная денежная система, основанная на конвертируемом курсе рубля по отношению к золоту. Интересно, что правительство России решилось приступить к проведению реформ в 1895 г. именно в период промышленного подъема и благоприятной финансовой конъюнктуры. Принятие указанных мер открывало возможности для привлечения в Россию иностранного капитала, а также позволило сконцентрировать значительные бюджетные средства на развитие приоритетных для государства отраслей промышленности, в первую очередь развитие инфраструктуры и железнодорожного строительства.

---

<sup>1</sup> Афанасьев, М. П. Очерки истории экономической мысли. — М., 2005.

Похожие цели преследуются в настоящее время Министерством финансов Российской Федерации<sup>1</sup> при проведении реформы государственных финансов России. Поэтому для полноценного понимания логики современной бюджетной реформы в России авторы подробно остановились на преобразованиях начала XX в., которые не потеряли актуальности и на сегодняшний день.

Также очевидно, в настоящее время назрела необходимость в принципиально новых знаниях о принципах построения современной бюджетной системы, которые основаны как на передовом международном опыте в области бюджетной реформы, так и на российской практике последнего десятилетия. Важно понимание как основ бюджетной системы, заложенных еще в 1998 г. в Бюджетном кодексе Российской Федерации, так и последних принципиальных изменений бюджетного законодательства, инициированных Минфином России. Фактически в 2007 г. в бюджетный процесс были заложены самые последние инновационные идеи управления бюджетом, и в настоящее время мы имеем принципиально новую бюджетную систему, основанную на среднесрочном планировании доходов и расходов. Постепенно внедряются в бюджетный процесс методы бюджетирования, ориентированного на результат.

Поэтому авторы подробно изложили логику и построение современной бюджетной системы РФ. Проведен анализ бюджетного планирования доходов и расходов, процедур исполнения бюджета, инструментов макроэкономической стабилизации, управления долговыми обязательствами государства.

Сейчас стало очевидно, что сама бюджетная реформа еще не завершена. До настоящего времени не нашло должного применения в бюджетном процессе программное финансирование, или, как его чаще называют бюджетирование, ориентированное на результат. С одной стороны, инструменты программного финансирования в российском бюджете представлены довольно широко, но с другой — они не являются ключевой его частью. Более того, эффективность многих из них, в частности бюджетных целевых программ, регулярно подвергается жесткой критике самого Правительства РФ. Использование докладов о результатах и основных направлениях деятельности министерств и федеральных служб также не

---

<sup>1</sup> Далее в учебнике наименования органов государственной власти даны в сокращенном виде в соответствии с Перечнем полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти, утвержденным распоряжением от 16.07.2008 Администрации Президента РФ № 943 и Аппарата Правительства РФ № 788.

нашло должного применения при подготовке и исполнении бюджета, так как качество данных докладов по-прежнему оставляет желать лучшего.

Очевидно также, что влияние мирового финансового кризиса не могло не отразиться на бюджетной системе России: уже приняты меры по снятию ограничений в бюджетном законодательстве на дефицит федерального бюджета, а также временно сокращен срок бюджетного планирования до одного года. Это позволит оперативно принимать корректирующие решения в области бюджетной политики с целью снижения негативных последствий кризиса. Вместе с тем данные меры носят временный характер и после поэтапного сбалансирования бюджета эти ограничения будут сняты.

Авторы в 2005—2008 гг. проводили анализ осуществляемых преобразований в бюджетной сфере как России, так и иностранных государств. Результатом данной работы стала публикация ряда научных статей в ведущих экономических изданиях России<sup>1</sup>, а также издание научного пособия по бюджетной реформе<sup>2</sup>. Практические наработки авторов также нашли применение при подготовке учебных программ для студентов и аспирантов экономических специальностей ведущих вузов страны.

В предлагаемом вниманию читателей учебнике раскрыты не только все ключевые термины и понятия по дисциплине «Бюджетная система» с использованием научного и графического материала, но и проведен системный анализ самой бюджетной реформы и перспектив ее дальнейшего развития.

Книга построена в полном соответствии государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования по специальности 080105 — «финансы и кредит».

---

<sup>1</sup> *Афанасьев, Мст.* Бюджетная реформа в России: первые итоги и возможные перспективы / *Мст. Афанасьев, И. Кривоногов* // Вопросы экономики. — 2005. — № 11. — С. 57—70; *Афанасьев, Мст., Кривоногов, И.* Управление сбалансированностью федерального бюджета: иностранный долг перед Россией // Вопросы экономики. 2005. № 4. — С. 4—22; *Афанасьев, Мст., Кривоногов, И.* Модернизация государственных финансов России // Вопросы экономики. — 2006. — № 9. — С. 103—111.

<sup>2</sup> *Афанасьев, М. П., Кривоногов, И. В.* Модернизация государственных финансов : учеб. пособие. — М. : Изд. дом ГУ—ВШЭ, 2006.

---

# **РАЗДЕЛ**

---

**Роль бюджета  
в исторической  
ретроспективе**

**I**

**П**оследние десятилетия экономическая наука стала больше внимания уделять роли государственных финансов в системе финансовых отношений государства. Во многом это связано с возрастающей ролью государства в функционировании экономик, в том числе рыночных. Значительно возросли расходы, направленные на обеспечение социальных обязательств государства, а также расходы на правоохранительную деятельность.

Ключевым инструментом регулирования экономической и финансовой системы государства является государственный бюджет. Фактически бюджет определяет совокупный спрос со стороны государства на определенные виды товаров, работ и услуг, которые закупаются для обеспечения основных функций государства. Здесь важную роль играет степень развитости и прозрачности применяемой системы закупок для государственных нужд.

Также очевидно, что в определенных случаях государству необходимо вмешиваться в экономические процессы, когда существует риск появления так называемых «провалов рынка». Последствия такого вмешательства также могут быть разными. Наиболее известный пример — это вывод экономики США из рецессии, в которую она попала в 30-е гг. XX в., в том числе с помощью значительных государственных вложений в дорожную инфраструктуру, которая стала своего рода катализатором развития всей экономики. План Маршалла по восстановлению послевоенной Европы и Японии тоже можно считать глобальным проектом по воссозданию и стимулированию развития разрушенных войной экономик.

Ключевым вопросом и проблемой здесь является та степень, с которой государство может вмешиваться в экономические процессы страны, а также временной интервал, в течение которого такое вмешательство происходит. Ведь экономической науке известно, что государство во многих случаях является не самым эффективным собственником и управленцем, а осуществить своевременный выход государства из тех или иных секторов экономики не всегда получается возможным.

---

# ГЛАВА 1

## Бюджетные реформы М. М. Сперанского

---

Функционирование и динамичное поступательное развитие современной экономики невозможно представить без эффективно работающей системы государственных финансов. Поэтому наиболее известные преобразования сектора государственного управления многих стран, как правило, сопровождались одновременным реформированием бюджетной системы.

В данной главе представлены воззрения великих экономистов на устройство государственного бюджета. В частности, обозначен вклад в развитие науки о бюджете выдающегося русского государственного деятеля М. М. Сперанского, который в своих работах выделил наиболее актуальные финансово-бюджетные проблемы в России и предложил пути их решения. Также представлена суть ряда реформ сектора государственного управления, произошедших в России в начале XIX в. Приведены содержание и основные критерии классификации доходов и расходов бюджета, а также основные принципы бюджетного процесса, предложенные М. М. Сперанским.

### **Ключевые понятия**

*Необходимые расходы, полезные расходы, излишние расходы, общие и частные, обыкновенные и чрезвычайные доходы*

В России одним из наиболее выдающихся государственных деятелей, фактически заложившим еще в XIX в. основы современной финансовой системы, является М. М. Сперанский. Именно графом М. М. Сперанским была предложена модель бюджетной системы, предусматривающая значительное сокращение расходов всех государственных ведомств, а также устанавливающая жесткий контроль над государственными расходами. Также им были

предложены меры по реформированию налоговой системы и развитию внутренней и внешней торговли.

М. М. Сперанским был осуществлен ряд реформ сектора государственного управления. В первую очередь был реформирован Государственный совет, вслед за которым были преобразованы министерства, учрежденные манифестом 8 сентября 1802 г. Министерства были преобразованы двумя актами — манифестом 12 июля 1810 г. о разделении государственных дел на особые управления и «Общим учреждением министерств» от 25 июня 1811 г.

Сходство базовых теоретических положений «Плана финансов» М. М. Сперанского и Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (далее — БК) свидетельствует о преемственности российской финансовой мысли и основных принципов эффективной бюджетной политики. «Планы и размышления Михаила Сперанского приобрели неожиданную актуальность в последнее десятилетие XX в., когда Россия снова осознала необходимость реформы государственных структур, решения старых вопросов, на которые, как неожиданно выяснилось, все ждали ответов»<sup>1</sup>.

Из-за тяжелого состояния государственных финансов России, вызванного войнами и серьезными проблемами в торговле, император Александр I был вынужден непосредственно заняться проблемами бюджета. Он поручил М. М. Сперанскому<sup>2</sup> составить роспись на 1810 г. и сформулировать основные принципы российского бюджетного законодательства. Данное поручение было обусловлено прежде всего тем, что в 1809 г. государственные доходы составили 125 млн руб., а расходы — 230 млн руб. Дефицит бюджета равнялся 105 млн руб., или около 85% доходной части. Выпуск необеспеченных ассигнаций достиг 600 млн руб., что фактически сделало Россию банкротом. В 1810 г. дефицит бюджета также составлял более половины всех ее доходов.

М. М. Сперанский приступил к реформированию финансового управления, опираясь на идеи европейских экономистов. Он пригласил на работу широко известного и европейски образованного специалиста М. А. Балугьянского<sup>3</sup>. Через два месяца после

<sup>1</sup> Геллер, М. История Российской империи. — Т. 2. — М.: МИК, 1997. — С. 265.

<sup>2</sup> К наиболее важным работам о М. М. Сперанском как финансисте относятся: Корф, М. Жизнь графа Сперанского. — Т. 1—2. — СПб., 1861; Довнар-Запольский, М. Политические идеалы М. М. Сперанского. — М., 1905; История русской экономической мысли. — Т. 2. — М., 1958; Твердохлебов, В. Сперанский и его деятельность в области финансов и денежного обращения // Советские финансы. — 1945. — № 12.

<sup>3</sup> Более подробно о М. А. Балугьянском см.: Штейн, В. Очерки развития русской общественно-экономической мысли XIX—XX веков. — Л.: ЛГУ, 1948. — С. 29—41.



получения задания был представлен знаменитый «План финансов», состоявший из двух частей. Часть I — устройство финансов на 1810 г. — включала два отделения: в первом описывались причины, определяющие принятие мер, предлагаемых в «Плане»; во втором были изложены сами меры и способы их реализации. Часть II — устройство финансов с 1810 г. на будущее время — содержала четыре отделения: расходы; приходы; систему монетную и кредитную; управление.

Некоторые экономисты (А. А. Ялбулганов) выдвинули предположение, что основное идеологическое влияние на формирование финансовых идей Сперанского оказало «Богатство народов» А. Смита. Действительно, один из ключевых финансовых сотрудников М. М. Сперанского М. А. Балугьянский был известным знатоком и популяризатором смитианских идей в России. Однако представляется, что воздействие идей Ж. Кондорсе и Р. Кантильона (Р. Кантйона) на Сперанского прежде всего в области управления эмиссией ассигнаций, поощрения торговли, а также бюджетного устройства более очевидно<sup>1</sup>.

Финансовые инициативы Сперанского были обусловлены насущными требованиями современной ему российской экономической жизни. Они опирались на тенденции, уже существовавшие в ней, и указывали пути дальнейшего развития и улучшения бюджетной системы страны. Эти инициативы были направлены на борьбу с теми явлениями, которые негативно влияли на хозяйственную действительность.

Предложения Сперанского в целом характеризовались систематизацией накопленного знания и имеющегося опыта финансового управления. «План финансов» не только вводил в него некоторые новые элементы, но и определял форму и порядок их устройства и выражения. Организационно-управленческое упорядочение действий органов власти стало несомненным приоритетом в финансовых начинаниях Сперанского.

М. М. Сперанский придавал первостепенное значение формированию законодательной базы. Одной из главных задач он считал систематизацию действующих правил и российских нормативных актов о бюджетной системе. В отличие от европейских государств того времени в России государственный бюджет не имел силы закона, был тайной и не публиковался.

---

<sup>1</sup> См.: *Cantillon, R. Essai sur la nature du commerce en general* (1755). — Paris : INED, 1997; *Condorcet, M. Memoires et discours sur les monnaies et les finances* (1790—1792). — Paris : L'Harmattan, 1994.

В своей работе М. М. Сперанский выделил наиболее актуальные финансово-бюджетные проблемы и предложил пути их решения. Он полагал, что для санации финансов России следует выполнить два главнейших требования: платить долги и уравнивать доходы с расходами. В частности, нужно было провести следующие мероприятия: установить принцип рационального расходования средств; учреждать государственные расходы «по приходам»; увеличить доходы путем совершенствования налоговой системы; предоставить государственному бюджету статус закона; обеспечить гласность в утверждении и исполнении бюджета.

Практически все вышеизложенные принципы построения бюджетной системы М. М. Сперанского нашли свое отражение в современной бюджетной системе России.

Впервые в отечественной экономической литературе М. М. Сперанский в «Плане финансов» отметил явление «инфляционной спирали», учет которого был исключительно важен при бюджетном планировании доходов и расходов государства. Он описал это явление так: «Когда сей несчастный круг, в коем цены возвышаются от новых долгов, а новые долги делаются необходимы от возвышения цен, раз заведется, то выйти из него будет почти невозможно, если в середине или при конце его обращения правительство его не остановит. Но остановить его нельзя без сильных мер и без важных пожертвований»<sup>1</sup>.

С тех пор инфляция в России регулярно принималась в расчет при составлении документов в области экономической политики, например, при подготовке реформы налоговой системы после отмены крепостного права в 1861 г.: «Чтобы судить о действительном повышении окладов (т.е. налогов. — *Авт.*), необходимо принять в соображение то обстоятельство, что наша денежная единица имела различную ценность в различные периоды»<sup>2</sup>.

**Расходы: содержание и классификация.** В своей работе М. М. Сперанский указывал, что основное расстройство в финансах есть несоразмерность расходов доходам. Их соответствие восстанавливается двумя способами: сокращением расходов и приумножением доходов. Сокращение государственных расходов должно базироваться на основополагающем правиле: *необходимые расходы следует сохранить, полезные — отложить, а излишние — полно-*

<sup>1</sup> Сперанский, М. М. План финансов / Сборник императорского русского исторического общества. — Т. 45. — СПб., 1885.

<sup>2</sup> Труды комиссии, высочайше утвержденной для пересмотра системы податей и сборов. — Т. 3. — Ч. 2. Об изменении подушной системы сборов. — СПб.: В. Безобразов, 1869. — С. 7.

стью прекратить. Однако, как известно, необходимость, польза и излишество есть понятия относительные.

Под *необходимыми* подразумеваются расходы:

— связанные с реализацией функций обеспечения безопасности государства как внешней, так и внутренней;

— отсрочка которых может причинить государственной финансовой системе значительный ущерб, превышающий выгоды от их отсрочки, или вызвать неустойку по обязательствам, или банкротство в частном секторе;

— без которых различные органы управления не смогут действовать и осуществлять свои полномочия.

*Полезные* расходы включают расходы:

— которые не относятся к категории необходимых, используются для поощрения и развития тех или иных отраслей народного хозяйства, а польза которых доказана и очевидна;

— без которых различные органы государственного управления хотя и могли бы обойтись и не остановиться в своем действии, но без которых могут произойти временные трудности в экономике и увеличатся издержки управления;

— отсрочка которых, не нарушая контрактных обязательств и не причиняя убытков частному сектору экономики, может временно уменьшить экономические выгоды и доходы, получаемые от этого сектора государством и обществом.

К разряду *излишних* расходов отнесены расходы, которые служат роскоши, чрезмерным украшениям, оказанию щедрости — все те расходы, польза от которых подвержена сомнению и которые можно допустить лишь при наличии дополнительных доходов.

Создавая свою классификацию расходов, М. М. Сперанский выделил пять критериев их разделения.

Первый критерий — по виду *управления*. Другими словами, каким органом власти (министерством, ведомством) эти расходы производятся. Такое разделение является, по мнению Сперанского, наименее существенным. Ведь от того, что расходы будут расписаны по разным их наименованиям, ни «прозрачности», ни экономии их произойти не сможет. Это необходимо для учета и направления финансовых средств согласно ведомственной принадлежности.

Второй критерий — по степени *необходимости*. Расходы в данном отношении делятся на необходимые, полезные, избыточные, излишние и бесполезные. Общее правило для всех необходимых расходов: они должны производиться из доходов общих и постоянных. Расходы полезные должны производиться из доходов «особенных», менее постоянных и образующихся, как правило, от реализации

тех самых мероприятий, на которые ранее эти расходы были произведены. Подобные расходы только тогда бывают полезны, когда они производятся по мере развития отраслей народного хозяйства, а все преждевременные расходы такого рода являются неэффективными. Расходы избыточные могут быть допущены только из остатков доходов предыдущих периодов (лучше, если двух и более лет) и только после погашения имеющихся долгов государства.

Никогда не должны производиться расходы бесполезные. По мнению Сперанского, в «доброй государственной экономии каждый раз, когда правительство делает бесполезные издержки, оно, вредя себе, пресекает усилия частной промышленности, сбивает ее с пути, дает ложное капиталам направление, возвышает цены, вводит роскошь и повреждает народную нравственность».

Излишние расходы могут заключаться не только в бесполезных издержках, но и в предметах самых полезных и даже необходимых. Ведь когда на какое-либо мероприятие расходуется более чем требуется или не используются средства наиболее удобные, то происходит расточительство сил и средств. Однако полезные (и даже излишние) расходы могут войти в категорию необходимых, когда со временем развитие капитала и предпринимательства значительно усилится.

Третий критерий — *пространство* расходов. В этом отношении расходы разделяются на общегосударственные, губернские, уездные и волостные. Предмет расходования средств бюджета определяет им место в одном из субъектов территориального деления. Расходы общегосударственные должны быть удовлетворены из общегосударственных доходов, губернские — из губернских и т.д. Однако все государственные расходы, каким бы ни было их пространство, при их распределении, назначении и отчете должны быть подчинены общим универсальным бюджетным правилам.

В эффективной финансовой системе нельзя допускать, чтобы только часть доходов и расходов была централизованно рассчитана и учтена, а все прочие были распределены произвольно и нецелевым образом. Правительство должно знать не только, что происходит с распорядителем бюджетных средств, но и то, сколько и каких ресурсов собирается в государстве в виде налогов и сборов и используется в качестве государственных расходов. Без такой информации правительство не сможет эффективно ни произвести расходы, ни рассчитать доходы.

Четвертый критерий классификации расходов — их *срочность*. Заключается в том, что они бывают обыкновенными или чрезвычайными. Никакие обыкновенные доходы не могут быть доста-

точными для расходов чрезвычайных, за исключением случая, когда правительство каждый год оставляет и хранит значительные резервы, что может быть нерациональным. По мнению Сперанского, для чрезвычайных расходов должны быть в запасе не деньги, но способы их получения.

Пятый критерий — *стабильность*. Состоит в том, что общая величина расходов может быть постоянной или переменной. Например, жалование государственных служащих есть сумма постоянная, но подряды и государственные закупки — переменны. Приняв данную классификацию, можно все статьи расходов разместить по видам так, что каждому типу расходов будет определено место их употребления, степень необходимости, пространство, время и постоянство. Только так возможно устанавливать расходы для государства и общества. Определение расходов есть первая и самая существенная операция в финансах, утверждал Сперанский.

Итак, классификация расходов состоит в следующем.

I разряд — расходы общегосударственные обыкновенные: 1) необходимые; 2) полезные; 3) избыточные; 4) лишние; 5) постоянные; 6) переменяющиеся.

II разряд — расходы губернские: подразделяются аналогично.

III разряд — расходы уездные: подразделяются аналогично.

IV разряд — расходы волостные: подразделяются аналогично.

В итоге М. М. Сперанский составляет четыре разряда расходов обыкновенных и столько же чрезвычайных. Эти восемь разрядов представляют общие рамки классификации, в которой размещаются все подробные статьи государственных расходов.

Впоследствии основные принципы классификации расходов М. М. Сперанского нашли свое отражение в действующем бюджетном законодательстве РФ.

**Доходы: содержание и классификация.** Принципы формирования доходной базы государства в соответствии с идеями М. М. Сперанского состоят в следующем: налоги не должны исчерпывать источников внутреннего богатства; налоги должны распределяться уравнительно; они не должны затрагивать оборотные фонды производителей; налоги начисляются на чистый доход; они должны взиматься для правительства как можно дешевле; процедура сбора налогов не должна притеснять частный сектор.

Всякая деятельность, приносящая чистый ежегодный доход, может быть предметом налога, но не всегда он должен устанавливаться. Нельзя на всякий труд, регулярно приносящий растущую прибыль, регулярно повышать налоги. Увеличение доходов на постоянной основе в эффективной системе финансов может быть

произведено за счет лучшего распределения налогов, улучшения состояния налоговых источников и их расширения.

М. М. Сперанский уделял большое внимание элементам налоговой системы. Он предлагал ликвидировать винные откупы<sup>1</sup>, пересмотреть изменения подушной подати, отказаться от взимания трудоемких и низкоэффективных государственных доходов.

Государственные доходы по источникам, согласно Сперанскому, разделяются на три основных вида: подати и налоги; доходы с казенных капиталов; доходы с казенной собственности. Кроме того, возможна классификация доходов «по пространству их употребления». В этом отношении они разделяются на общие и частные, обыкновенные и чрезвычайные.

*Общими* доходами называются те, которые устанавливаются для общих государственных расходов, например подушная подать.

*Частные* доходы — те, которым присвоены особенные виды расходов. Так, на содержание каналов учреждается сбор с судоходства. Возможно существование специфических видов расходов, свойственных какой-то губернии, уезду или волости, что обуславливает назначение частного вида дохода для данной территории.

*Обыкновенными* доходами называются те, действие которых не может прерываться какими-либо случайными происшествиями и их использование относится к постоянным государственным нуждам. Такова суть большинства ныне существующих доходов.

*Чрезвычайные* доходы — те, которые устанавливаются на некоторое время и на случай нужды. К этому виду доходов М. М. Сперанский относил, в частности, выпуск необеспеченных бумажных денег (ассигнаций), полагая его чрезвычайным налогом.

Согласно современным представлениям, данная классификация есть группировка доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, основанная на действующих законодательных актах, определяющих источники формирования доходов этих бюджетов. Группы доходов состоят из статей доходов, объединяющих конкретные их виды по источникам и способам получения.

Позднее С. Ю. Витте оценил предложения по классификации расходов и доходов бюджета, изложенные М. М. Сперанским, следующим образом: «Подробные правила по составлению государственных росписей были установлены в наказе министру финансов 1811 года, в основу которого лег финансовый план Сперанского.

---

<sup>1</sup> Впоследствии способы решения проблемы повышения эффективности питейных сборов, предложенные М. М. Сперанским, были востребованы. См.: Сведения о питейных сборах в России, составлены в государственной канцелярии по отделению государственной экономии. — СПб., 1860.