

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

Илинич Е. В.

Бюджетная система Российской Федерации

Учебное пособие

Москва
2017

ББК 65.261.3

И43

Илинич, Е. В.

Бюджетная система Российской Федерации : учебное пособие / Е. В. Илинич. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. – 240 с. ISBN 978-5-9694-0447-2.

В учебном пособии в доступной форме рассмотрены основные вопросы, предусмотренные федеральным государственным образовательным стандартом и рабочей программой учебной дисциплины «Бюджетная система Российской Федерации».

На основе анализа теории государственных финансов и правового регулирования бюджетной практики раскрыты вопросы бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации, реализации бюджетной политики. Раскрываются особенности формирования доходной части бюджета и осуществления бюджетных расходов на всех уровнях бюджетной системы, вопросы межбюджетных отношений, сбалансированности бюджета и управления государственным долгом. Анализируются проблемы перехода к программно-целевому планированию, бюджетированию, ориентированному на результат.

Каждая глава пособия сопровождается вопросами для самоконтроля, которые способствуют закреплению изученного материала и акцентируют внимание слушателей на проблемных вопросах.

Учебное пособие разработано для курсантов и слушателей системы МВД России, адъюнктов и преподавателей экономических дисциплин.

ББК65.261.3

Рецензенты:

Зрилова Е. С. – старший оперуполномоченный по ОВД 4 отдела УОГЗ МВД России, кандидат экономических наук;

Васильева И. А. – старший специалист-ревизор группы ОД ОЭБиПК УВД по Зеленоградскому АО ГУ МВД России по г. Москве, кандидат экономических наук, доцент.

ISBN 978-5-9694-0447-2

© Московский университет МВД России
имени В.Я. Кикотя, 2017

© Илинич Е. В., 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	6
1.1. <i>Понятие и значение государственного бюджета.....</i>	<i>6</i>
1.2. <i>Функции государственного бюджета и его роль.....</i>	<i>10</i>
1.3. <i>Бюджетная система и бюджетное устройство государства.....</i>	<i>13</i>
1.4. <i>Принципы построения бюджетной системы Российской Федерации.....</i>	<i>16</i>
1.5. <i>Бюджетная классификация.....</i>	<i>19</i>
1.6. <i>Бюджеты государственных внебюджетных фондов.....</i>	<i>27</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>40</i>
ГЛАВА 2. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА И РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	41
2.1. <i>Сущность бюджетной политики государства и ее правовое регулирование.....</i>	<i>41</i>
2.2. <i>Бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.....</i>	<i>45</i>
2.3. <i>Межбюджетные отношения в Российской Федерации.....</i>	<i>53</i>
<i>Вопросы для самоконтроля:.....</i>	<i>62</i>
ГЛАВА 3. ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	64
3.1. <i>Понятие и виды доходов бюджета.....</i>	<i>64</i>
3.2. <i>Налоговые доходы бюджетов.....</i>	<i>72</i>
3.3. <i>Неналоговые доходы бюджетов.....</i>	<i>86</i>
3.4. <i>Прогнозирование доходов бюджетов.....</i>	<i>106</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>113</i>
ГЛАВА 4. РАСХОДЫ БЮДЖЕТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	114
4.1. <i>Понятие и структура расходов бюджета.....</i>	<i>114</i>
4.2. <i>Классификация расходов бюджета.....</i>	<i>116</i>
4.3. <i>Реализация расходных обязательств в бюджетном процессе.....</i>	<i>124</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>139</i>
ГЛАВА 5. СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТОВ. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ.....	140
5.1. <i>Сбалансированность бюджета и методы ее достижения.....</i>	<i>140</i>
5.2. <i>Использование профицита и формирование финансового резерва.....</i>	<i>150</i>
5.3. <i>Структура государственного и муниципального долга.....</i>	<i>153</i>
5.4. <i>Управление государственным и муниципальным долгом.....</i>	<i>158</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>163</i>
ГЛАВА 6. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	164
6.1. <i>Сущность и участники бюджетного процесса.....</i>	<i>164</i>
6.2. <i>Составление проектов бюджетов.....</i>	<i>172</i>
6.3. <i>Порядок рассмотрения и утверждения бюджетов.....</i>	<i>177</i>
6.4. <i>Исполнение бюджетов.....</i>	<i>183</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>190</i>
ГЛАВА 7. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ) ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ...	191
7.1. <i>Содержание финансового контроля в бюджетной сфере и принципы его организации.....</i>	<i>191</i>
7.2. <i>Виды государственного (муниципального) финансового контроля и формы его проведения.....</i>	<i>196</i>
7.3. <i>Функции и задачи органов государственного (муниципального) финансового контроля...</i>	<i>207</i>
7.4. <i>Ответственность за нарушение бюджетного законодательства.....</i>	<i>211</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>217</i>
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	219
ГЛОССАРИЙ.....	227
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	238

ВВЕДЕНИЕ

В учебном пособии на основе анализа теории государственных финансов и правового регулирования бюджетной практики раскрыты вопросы бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации, реализации бюджетной политики. Раскрываются особенности формирования доходной части бюджета и осуществления бюджетных расходов на всех уровнях бюджетной системы, вопросы межбюджетных отношений, сбалансированности бюджета и управления государственным долгом. Анализируются проблемы перехода к программно-целевому планированию, бюджетированию, ориентированному на результат.

В условиях финансовой нестабильности, введения против нашей страны экономических санкций, сокращения доходов бюджета, в том числе из-за снижения цены на нефть, вопросы бюджетной политики приобретают первостепенное значение. Переход к стратегическому планированию, программно-целевому планированию и бюджетированию, ориентированному на результат требуют новых подходов в подготовке специалистов.

Учебное пособие «Бюджетная система Российской Федерации» предназначено для курсантов и слушателей системы МВД России, обучающихся по специальности 38.05.01 Экономическая безопасность.

Изучение учебного пособия «Бюджетная система Российской Федерации» позволит курсантам и слушателям получить знания:

- о сущности и роли бюджета;
- об организационно-правовых основах построения бюджетной системы Российской Федерации и принципах ее функционирования;
- о назначении и составе бюджетной классификации;
- об основах формирования бюджетной политики в Российской Федерации;
- о сущности бюджетного федерализма и механизме межбюджетных отношений;
- об особенностях формирования доходов бюджетов;
- об особенностях финансирования расходов бюджетов;

- о порядке исполнения бюджетов получателями бюджетных ассигнований;
- о сбалансированности бюджета и способах ее обеспечения;
- о государственном (муниципальном) долге и управлении им;
- о стадиях и участниках бюджетного процесса и их полномочиях;
- о программно-целевом планировании и бюджетировании, ориентированном на результат.

Курсанты и слушатели должны уметь выявлять проблемы при составлении проектов бюджетов, принятии, исполнении и контроле за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы, а также бюджетов внебюджетных фондов Российской Федерации; анализировать, толковать и правильно применять положения Бюджетного Кодекса Российской Федерации, другие нормативные правовые акты, являющиеся источником бюджетного законодательства.

В результате изучения дисциплины «Бюджетная система Российской Федерации» курсанты и слушатели должны обладать способностью оценивать эффективность формирования и использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов, выявлять и пресекать нарушения в сфере государственных и муниципальных финансов.

Каждая глава учебного пособия сопровождается вопросами для самоконтроля, которые способствуют закреплению изученного материала, акцентируют внимание слушателей на проблемных вопросах.

Глава 1. ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 1.1. *Понятие и значение государственного бюджета.*
- 1.2. *Функции государственного бюджета и его роль.*
- 1.3. *Бюджетная система и бюджетное устройство государства.*
- 1.4. *Принципы построения бюджетной системы Российской Федерации.*
- 1.5. *Бюджетная классификация.*
- 1.6. *Бюджеты государственных внебюджетных фондов.*

Ключевые слова: государственные и муниципальные финансы, бюджет, бюджетный фонд, бюджетный план, распределительная и контрольные функции бюджета, консолидированный бюджет, федеральный, региональные и местные бюджеты, внебюджетные фонды, принципы построения бюджетной системы, местное самоуправление, бюджетная классификация, код бюджетной классификации, Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

1.1. Понятие и значение государственного бюджета

Финансовая система государства, включающая в себя государственные и муниципальные финансы, является по сути инструментом, позволяющим реализовывать ту или иную экономическую политику государства.

По экономической сущности **государственные и муниципальные финансы** – это денежные отношения, возникающие в распределительном процессе в связи с формированием денежных средств у органов государственной власти и местного самоуправления и их использованием на удовлетворение социальных потребностей граждан, регулирование экономики, финансирование национальной обороны и правоохранительной деятельности, национальной экономики, управления и других расходов государства и муниципальных образований.

Государственные и муниципальные финансы должны обеспечивать выполнение органами государственной власти и местного самоуправления присущих им экономических, социальных и политических функций. Обеспечение этих функций происходит за счет финансовых ресурсов, состоящих из денежных доходов и поступлений,

формируемых в распоряжении государственных и муниципальных властных структур.

Таким образом, при функционировании государственных и муниципальных финансов возникают два тесно взаимосвязанных процесса. Во-первых, государство и местные органы власти аккумулируют финансовые ресурсы, а во-вторых, используют полученные финансовые ресурсы на выполнение своих функций и решение различных задач, стоящих перед органами государственной власти и местного самоуправления. Первый из этих процессов находит отражение в понятии государственных доходов, второй – в понятии государственных расходов.

В соответствии с функциональным назначением в составе государственных финансов можно выделить бюджет и внебюджетные фонды.

В России становление государственных финансов и их главного составного звена – государственного бюджета – связано с развитием в начале XIX века министерской формы организации государственного управления и появлением Министерства финансов, пришедшего на смену Коллегии, а также с реформами, которые предлагал Михаил Михайлович Сперанский в своем «Плане финансов», в котором была обоснована необходимость разработки и утверждения законом сметы государственных доходов и расходов.

Термин «бюджет» появился еще в XVIII веке. Сначала этим словом обозначалось содержание речи канцлера казначейства по финансовым вопросам, а затем так стал называться документ с росписью доходов и расходов государства. По мере роста роли государства в решении различных социально-экономических вопросах все более актуальными становились вопросы эффективного использования государственных ресурсов, что повышало необходимость составления бюджета государства.

В настоящее время бюджеты являются финансовой базой деятельности для органов государственной власти, а также органов местного самоуправления. С помощью финансового механизма мобилизуется значительная часть национального дохода, перераспределяемого финансовым методом.

Главным назначением внебюджетных фондов является финансирование отдельных (особенно приоритетных для государства) мероприятий за счет специальных целевых отчислений.

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) **бюджет** определяется как форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Бюджет отражает размеры необходимых государству финансовых ресурсов, определяет направления расходования средств, т. е. через бюджет происходит перераспределение национального дохода и валового внутреннего продукта.

Бюджет одновременно является и экономической, и правовой категорией.

Как экономическая категория бюджетные отношения являются частью финансовых отношений, которым присущи денежная форма и основные функции финансов – распределительная (перераспределение ВВП) и контрольная (контроль за образованием и использованием централизованных фондов денежных средств).

Под бюджетом понимается система императивных денежных отношений, в процессе которых образуется и используется **бюджетный фонд**.

Государственный бюджет как финансовый фонд денежных средств дает органам власти реальную экономическую возможность осуществления властных полномочий и выполнения возложенных на государство функций: содержание государственного аппарата, обеспечение обороноспособности страны, функционирование судебной системы и правоохранительных органов, жилищно-коммунального хозяйства, функционирование систем здравоохранения и образования, осуществление социальных мероприятий, реализации других экономических задач.

Бюджет как система экономических отношений имеет две взаимосвязанные составляющие: отношения по поводу образования бюджетного фонда за счет различных видов доходов и по поводу его использования в форме бюджетных расходов. Структура доходов и рас-

ходов бюджета на очередной год является основным содержанием бюджетного плана. Структура определяет перспективные направления социально-экономической политики государства и ресурсы для их осуществления.

Как правовая категория бюджет является документом, принимаемым в форме закона. Документ, законодательно устанавливающий роспись доходов и расходов государства на федеральном, региональном или местном уровне на определенный период времени, называется **бюджетным планом**. Исполнение бюджетного плана заключается в формировании и расходовании централизованного фонда финансовых ресурсов, который называется **бюджетным фондом**. Бюджетный план составляется органами исполнительной власти, рассматривается и утверждается законодателями, после чего обретает силу закона. Закон о бюджете является основным финансовым документом страны.

Бюджетный фонд, как форма материализации бюджетных отношений, организован в виде баланса доходов и расходов.

Бюджетный фонд является видом финансового фонда и поэтому обладает всеми чертами, характерными для финансовых фондов:

- обособленным характером;
- самостоятельностью функционирования;
- целевым назначением;
- сбалансированностью;
- правовой регламентацией порядка образования и использования.

Наряду с наличием общих черт, характерных для всех финансовых фондов, бюджетный фонд обладает еще одной специфической чертой – исключительной мобильностью в процессе его формирования и использования.

Мобильность бюджетного фонда предполагает, что в закон о бюджете можно внести изменения, позволяющие осуществлять ранее не запланированные расходы. Также мобильность бюджетного фонда достигается также тем, что все доходы и поступления консолидируются на едином счете бюджета и направляются на запланированные ранее расходы, которые не увязаны с определенными видами доходов.

Таким образом, бюджет не может быть определен однозначно. По экономической сущности бюджет – это совокупность объективно

существующих денежных отношений; по материальному воплощению – фонд денежных средств; по организационной форме – финансовый документ, утверждаемый в форме закона.

1.2. Функции государственного бюджета и его роль

Бюджет играет значительную роль в воспроизводственном процессе. С помощью бюджета национальный доход перераспределяется между отраслями, оказывая влияние на развитие экономики. Создаются налоговые льготы для одних отраслей и дополнительно облагаются налогом другие отрасли.

Бюджетное финансирование обеспечивает реализацию социальных задач государства: финансирование образования, здравоохранения, мероприятий в сфере социальной политики.

Основное назначение бюджета заключается в том, что он позволяет аккумулировать финансовые средства в руках государства и использовать их для финансирования различных программ.

Две основные **функции бюджета – распределительная и контрольная.**

1. Реализация распределительной функции бюджета происходит при распределении средств на производственную и непроизводственную сферы, межотраслевом и территориальном распределении национального дохода, перераспределении средств в качестве трансфертов между бюджетами различных уровней.

2. Контрольная функция. Бюджетный контроль реализуется на всех этапах бюджетного процесса – от составления бюджетного плана до отчета об исполнении бюджета. Контроль необходим для того, чтобы полностью мобилизовать запланированные средства в соответствующие бюджеты и затем эффективно их использовать. Бюджет также позволяет осуществлять контроль за действиями исполнительной власти, который может осуществляться в различных формах – со стороны специализированных органов, наделенных контрольными полномочиями (например, Счетная палата, Федеральное Казначейство), со стороны контрольно-ревизионных управлений и др.

Если трактовать функции бюджета расширительно, можно дополнительно выделить следующие функции бюджета:

1. Информационная функция. Бюджет является индикатором текущего состояния экономики страны. Структура его доходной и расходной части позволяет судить о приоритетах государственной политики, масштабах влияния на нее отдельных групп интересов. Более того, поскольку закон о бюджете на очередной год составляется как плановый документ, он выступает как прогноз будущей экономической ситуации. Его разработка сопровождается прогнозными расчетами основных показателей развития страны, на которые ориентируются не только государственные учреждения, но и организации негосударственного сектора экономики, а также простые граждане. Закладываемые в закон о бюджете планово-прогнозные показатели формируют в обществе определенные ожидания, которые могут быть как позитивными, так и негативными.

2. Институционализация общественных предпочтений. Принятию закона о бюджете обязательно предшествует его рассмотрение в парламенте. На этом этапе в составленный правительством законопроект вносятся корректировки с учетом мнений депутатов, представляющих интересы своих избирателей. Таким образом, структура бюджета отражает общественные предпочтения в отношении государственной политики.

3. Регулирующая функция. В условиях рыночной экономики основным инструментом государственного регулирования является финансовая система, центральным звеном которой является бюджет. Любые значимые решения в области экономической политики должны иметь финансовое обеспечение, поэтому они подкрепляются соответствующими бюджетными расходами.

Для эффективного выполнения возложенных на нее функций необходимо выполнить ряд обязательных требований.

1. Бюджет должен быть прозрачен и информативен. Это означает информационную открытость бюджетной системы не только для государственных органов, но и для общества в целом; полноту отражения доходов и расходов бюджета, открытость методики расчета отдельных его статей; точность, достоверность и оперативность отчетов об исполнении бюджета; четкое определение процедур его составления, утверждения и исполнения; наличие эффективных механизмов контроля на всех этапах бюджетного процесса.

Для повышения прозрачности бюджетного процесса необходима четкая регламентация всех его этапов и полномочий его участников. Законодательство определяет функции отдельных органов государственной власти, участвующих в разработке и исполнении бюджета, порядок их взаимодействия на различных этапах бюджетного процесса и ряд других моментов.

Открытость бюджетных материалов позволяет гражданам и организациям получить представление о направлениях социально-экономической политики государства не только на очередной год, но и на более длительную перспективу. Поэтому важнейшие документы, сопровождающие бюджетный процесс, должны обязательно публиковаться в средствах массовой информации. Это касается не только утвержденного текста закона о бюджете на очередной год, но и других материалов: оценок текущего состояния экономики страны и прогнозов ее развития, концепции государственной политики, отчетов об исполнении бюджета и т. д.

2. Бюджет должен быть полным и охватывать все финансовые потоки государства. Если это требование не соблюдается, бюджет не может в полной мере выполнять свои функции, в первую очередь, контроля и информативности.

Инструментом обеспечения прозрачности и полноты бюджета является бюджетная классификация. Под бюджетной классификацией понимается законодательно установленная группировка доходов и расходов бюджета, источников покрытия его дефицита, видов внутреннего и внешнего долга, а также операций сектора государственного управления, используемая для составления и исполнения бюджетов всех уровней и обеспечивающая сопоставимость их показателей.

Это своего рода универсальный язык описания бюджета. Бюджетная классификация позволяет систематизировать информацию о состоянии бюджетной системы, которая утверждается федеральным законом и является единой для всех уровней бюджетной системы. По мере появления новых видов доходов или направлений расходов государственных средств классификация должна пересматриваться.

1.3. Бюджетная система и бюджетное устройство государства

В настоящее время в России функционирует трехуровневая бюджетная система (федеральный уровень, уровень субъектов Федерации, муниципальный уровень).

Схематично организационная структура бюджетной системы РФ представлена на рис. 1.1.



Рис. 1.1. Структура бюджетной системы РФ

Эта система регулируется Конституцией Российской Федерации, Бюджетным кодексом РФ, Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Первый уровень – федеральный. На этом уровне разрабатывается и исполняется федеральный бюджет Российской Федерации и

бюджеты государственных внебюджетных фондов. Все расходы, связанные с централизованным управлением процессом реализации функций государства, финансируются за счет средств федерального бюджета.

Второй уровень бюджетной системы образуют бюджеты субъектов Российской Федерации и территориальные государственные внебюджетные фонды, к которым относятся территориальные фонды обязательного медицинского страхования. На этом уровне бюджеты являются формой централизации денежных средств для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Федерации. Из этих бюджетов в значительной мере финансируется развитие отраслей производственной сферы, коммунального хозяйства, транспорта и связи. Важное значение имеют бюджеты субъектов Федерации в осуществлении общегосударственных и социальных задач, в первую очередь, в распределении государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества.

Третий уровень бюджетной системы – бюджеты муниципальных образований (городских, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов и внутригородских территорий городов федерального значения). На местные органы власти возлагается важная задача по осуществлению социальной политики государства (повышение качества общественных услуг, решение проблем в сфере ЖКХ и т. п.).

Бюджетная система включает в себя федеральный бюджет, 22 республиканских бюджета, 9 краевых и 46 областных бюджета, 3 бюджета городов федерального значения, один бюджет автономной области, 4 бюджета автономных округов, более 23 тысяч местных бюджетов.

Консолидированный бюджет имеет важное аналитическое значение и дает достаточно полное представление о структуре доходов и расходов федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов Федерации, а также о полномочиях и финансировании бюджетных расходов разных уровней бюджетной системы.

БК РФ определяет консолидированный бюджет как свод бюджетов всех уровней на соответствующей территории.

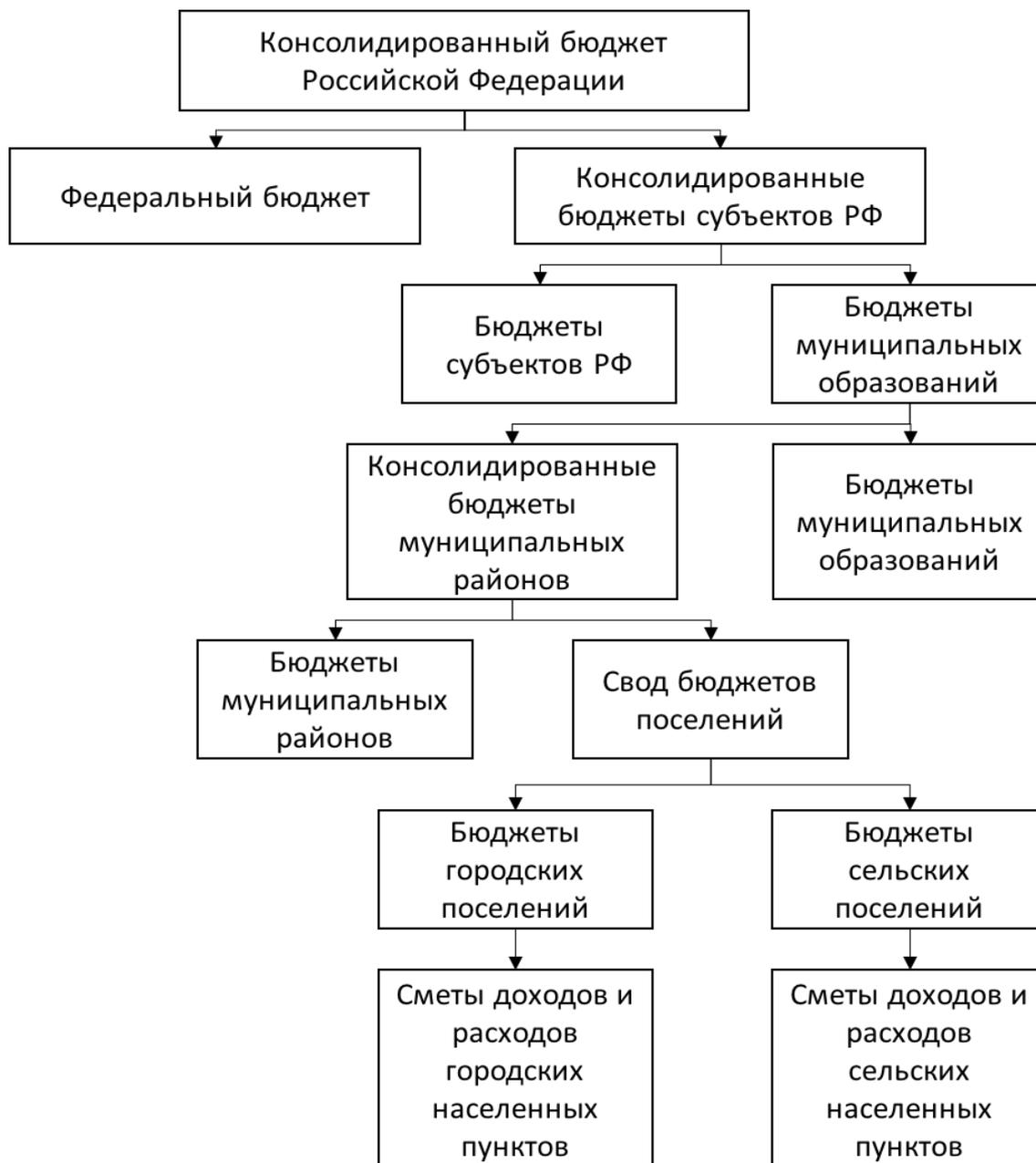


Рис. 1.2. Структура консолидированного бюджета РФ

Консолидированный бюджет Российской Федерации – это свод федерального бюджета, консолидированных бюджетов всех субъектов Российской Федерации.

Консолидированные бюджеты субъектов Федерации – свод бюджетов самих субъектов Федерации и бюджетов находящихся на их территории муниципальных образований.

Консолидированный бюджет составляется при разработке проекта федерального бюджета в виде прогноза, на основе которого в процессе рассмотрения закона о бюджете уточняются пропорции бюджетов разных уровней бюджетной системы Российской Федерации и, что особенно важно, – межбюджетные трансферты.

1.4. Принципы построения бюджетной системы Российской Федерации

Принципы построения бюджетной системы Российской Федерации отражают существенные черты бюджетной системы и характеризуют ее содержание.

В БК РФ предусмотрено правовое регулирование всего бюджетного процесса. Обязательным является утверждение бюджета законами, принимаемыми органами законодательной (представительной) власти, но не сформулирован принцип законности бюджета. В действительности он реализуется так, что бюджеты всех уровней утверждаются органами законодательной власти и имеют силу закона.

Бюджетная система Российской Федерации основана на принципах, которые перечислены в ст. 28 БК РФ.

1. Единство бюджетной системы Российской Федерации

Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации означает, следующее:

- в основе бюджетной системы лежит единое бюджетное законодательство;
- бюджетная система строится на основе единых принципов функционирования;
- в основе формирования и исполнения бюджетов всех уровней лежит единая система бухгалтерского учета и отчетности;
- используется единая методология разработки и исполнения бюджетов всех уровней;
- используется единая классификация и кодификация доходов, расходов и источников покрытия дефицитов бюджета.

2. Разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации

Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации означает закрепление доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за конкретными бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. Законодательством определены полномочия органов государственной власти и местного самоуправления и органов управления государственными

внебюджетными фондами, связанные с формированием и использованием бюджетных средств на соответствующей территории.

3. Самостоятельность бюджетов

Органы законодательной и исполнительной власти всех уровней бюджетной системы разрабатывают и исполняют каждый свой бюджет. Бюджет каждого уровня имеет собственные доходы и источники финансирования дефицита бюджета. Органы власти каждого уровня имеют собственные реестры расходных обязательств, закрепленные нормативными правовыми актами соответствующего уровня, в соответствии с которыми осуществляются бюджетные расходы.

4. Равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований

Принцип равенства бюджетных прав всех субъектов Российской Федерации и равенства бюджетных прав муниципальных образований предполагает одинаковые бюджетные полномочия органов власти на каждом из уровней по установлению и исполнению расходных обязательств, формированию налоговых и неналоговых доходов, порядку предоставления и получения бюджетных трансфертов. То есть бюджетные полномочия всех субъектов Федерации равны между собой. Не важно, является ли этот бюджет бюджетом города федерального значения или республиканским бюджетом. Все местные бюджеты так же равны между собой.

5. Полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов

Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах. Дополнительные поступления доходов могут служить основанием для увеличения расходов на основе внесения изменений в закон о бюджете.

6. Сбалансированность бюджета

Принцип сбалансированности бюджета реализуется так, что расходы любого бюджета не должны превышать его доходов.

На практике возможна реализация принципа сбалансированности бюджета по 4 схемам:

1. Доходы равны расходам. Если в процессе исполнения бюджета доходная и расходная части не совпадают по объему, то вносятся изменения в закон о бюджете.

2. Расходы превышают доходы. Образуется дефицит бюджета, для покрытия которого необходимо изыскивать дополнительные средства (это, прежде всего, государственные и муниципальные займы и продажа государственного имущества). Умеренный дефицит считается фактором экономического роста, если при этом дополнительные расходы связываются с созданием рабочих мест, модернизацией производства в государственных корпорациях. Значительный объем дефицита характерен для бюджета в кризисных ситуациях.

3. Расходы сознательно устанавливаются ниже доходов, формируется профицит. Нередко сам факт формирования бюджета с профицитом трактуется с позиции «расходования» профицита на образование резерва.

4. Возможна и практически используется схема сбалансированности, когда при наличии профицита используются все источники покрытия дефицита бюджета, приравняемые к обычным доходам бюджета.

7. Эффективность использования бюджетных средств

Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с учетом экономности (с использованием наименьшего объема средств) и результативности (достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств).

8. Общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов поступающими доходами означает использование «котлового» метода формирования доходов для финансирования расходов. То есть конкретные расходы бюджетов не привязываются к каким-то определенным источникам доходов.

9. Прозрачность (открытость)

Принцип прозрачности (открытости) бюджета означает, что бюджеты всех уровней обсуждаются и принимаются публично. При-

нятые законы, которыми утверждаются бюджеты, обязательно публикуются, как и отчеты об исполнении бюджетов. Весь бюджетный процесс также реализуется публично.

10. Достоверность бюджета

Принцип достоверности бюджета означает, что при определении доходов и расходов бюджета любого уровня бюджетной системы должны достаточно точно прогнозироваться такие макроэкономические параметры, которые могут оказать влияние на доходы и расходы бюджета, – объем ВВП, уровень инфляции, курс национальной валюты, цена на нефть и газ, а также динамика мировых цен на экспортируемую продукцию.

11. Адресность и целевой характер бюджетных средств

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что все доходы бюджета должны иметь строго адресный характер. Они строго распределены по главным распорядителям, распорядителям и получателям бюджетных средств, причем определяется их целевое назначение.

12. Подведомственности расходов бюджетов

Принцип подведомственности расходов бюджетов означает, что бюджетные учреждения вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которых они находятся. С учетом их состава формируется ведомственная структура расходов бюджета.

13. Единство кассы

Принцип единства кассы при исполнении бюджета реализуется через кассовое исполнение бюджета Федеральным казначейством. Все кассовые поступления и выплаты осуществляются с единого счета бюджета.

1.5. Бюджетная классификация

Принцип единства бюджетной системы не может быть реализован без единства методологии разработки, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов. Единство методологии возможно только при условии использования официально утвержденной бюджетной классификации.

Бюджетная классификация – это законодательно устанавливаемая по однородным признакам группировка доходов и расходов бюджета, а также источников покрытия его дефицита, а также группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и (или) операций сектора государственного управления, используемая для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Основной задачей бюджетной классификации является обеспечение сопоставимости показателей различных бюджетов, сравнение их по годам, выявление динамики, тенденций, а также возможность организации эффективного и четкого бюджетного планирования.

Бюджетная классификация является единой для всех уровней бюджетной системы и используется при составлении, утверждении и исполнении бюджетов всех уровней. Законодательные органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления могут проводить дальнейшую детализацию объектов бюджетной классификации, не нарушая общих принципов построения и единства бюджетной классификации.

В настоящее время бюджетная классификация включает в себя:

1. Классификацию доходов бюджетов (налоговые, неналоговые, безвозмездные поступления).
2. Классификацию расходов бюджетов (функциональная и ведомственная классификации).
3. Классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов (внешние и внутренние).
4. Классификацию операций сектора государственного управления.

Единство бюджетной системы, обеспечиваемое единством методологии отражения и учета доходов, расходов, источников покрытия дефицита и других элементов бюджетной системы, обеспечивается также с помощью официального установления кодов бюджетной классификации, которые в виде определенного набора цифр, выполняющего функцию шифра, дают полное представление об объекте.

Это является чрезвычайно важным в условиях электронной обработки потоков информации.

С целью унификации бюджетного процесса и интеграции бюджетной классификации с планом счетов бюджетного учета разработан единый 20-значный код классификации, по которому отражаются доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов всех уровней.

Код классификации доходов бюджета состоит из следующих кодов:

1. Кода главного администратора доходов бюджета.
2. Кода вида доходов.
3. Кода подвида доходов.
4. Кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджетов.

Главный администратор доходов бюджета			Вид доходов										Подвид доходов				Классификация операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджета		
			Группа доходов		Подгруппа доходов		Статья доходов		Подстатья доходов		Элемент доходов								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1			2										3				4		

Рис. 1.3. Код классификации дохода бюджета

Код главного администратора – состоит из трех разрядов, устанавливается законом (решением) о бюджете и соответствует номеру, присвоенному администратору поступлений в бюджет, в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и правовыми актами, принятыми органами местного самоуправления. Закрепление за главными администраторами доходов бюджета кодов классификации доходов бюджетов производится исходя из осуществляемых ими полномочий.

Код группы доходов – детализирует соответствующую группу доходов по источнику доходов.

Код подгруппы доходов – детализирует соответствующую группу доходов по источнику доходов.

Код статьи доходов – детализирует соответствующую подгруппу доходов по источнику доходов.

Код подстатьи доходов – детализирует соответствующую статью доходов по источнику доходов.

Код элемента доходов – соответствует бюджету бюджетной системы Российской Федерации, в зависимости от полномочий по установлению ставок налога федеральными органами власти, органами власти субъектов Российской Федерации, органами власти муниципальных образований в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Код подвида доходов бюджетов – детализируется Министерством финансов Российской Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации, финансовыми органами местного самоуправления.

КОСГУ – Код классификации операций сектора государственного управления, включает коды статей и подстатей операций сектора государственного управления, предусматривающих группировку операций по их экономическому содержанию.

Код классификации расходов состоит из:

1. Кода главного распорядителя бюджетных средств.
2. Кода раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов.
3. Кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов.

ГРБС			Раздел		Подраздел		Целевая статья							Вид расходов			Классификация операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов		
							Программное (непрограммное направление)		Подпрограмма	Направление расходов				Группа	Подгруппа	Элемент			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20

Рис. 1.4. Код классификации дохода бюджета

Код главного распорядителя бюджетных средств – код тождественен коду главного администратора доходов бюджета и устанавливается в соответствии с утвержденным в составе ведомственной структуры расходов бюджета перечнем главных распорядителей средств соответствующего бюджета. Главному распорядителю

средств соответствующего бюджета, обладающему полномочиями главного администратора доходов данного бюджета, присваивается код главного распорядителя бюджетных средств, соответствующий коду главного администратора доходов бюджета.

Код раздела – определяет расходование бюджетных средств на выполнение функций государства.

Код подраздела – конкретизирует направление бюджетных средств на выполнение функций государства в пределах разделов. Структура подразделов функциональной классификации расходов бюджетов построена по принципу выделения подфункций.

Код целевой статьи – целевые статьи расходов федерального бюджета обеспечивают привязку бюджетных ассигнований федерального бюджета к государственным программам Российской Федерации, их подпрограммам и (или) непрограммным направлениям деятельности (функциям) федеральных государственных органов, наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, указанных в ведомственной структуре расходов федерального бюджета, и (или) к расходным обязательствам, подлежащим исполнению за счет средств федерального бюджета.

Код программного (непрограммного) направления расходов – предназначен для кодирования государственных программ Российской Федерации, непрограммных направлений деятельности федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, указанных в ведомственной структуре расходов федерального бюджета, Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и его заместителей, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Код подпрограммы – предназначен для кодирования подпрограмм государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых программ, предусмотренных в рамках государственных программ Российской Федерации, а также федеральных целевых программ, ведомственных целевых программ в рамках непрограммных направлений деятельности государственных органов, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и

его заместителей, Председателя Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации и его заместителей, Председателя Счетной палаты Российской Федерации и его заместителя, Аудиторов Счетной палаты Российской Федерации, судей и отдельных категорий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Код направления расходов – предназначен для кодирования направлений расходования средств, конкретизирующих (при необходимости) отдельные мероприятия.

Код вида расходов – детализирует направление финансирования расходов бюджетов, как по целевым статьям классификации расходов, так и по целевым программам расходов бюджетов.

Код группы – детализирует направление финансирования расходов бюджетов по целевым статьям классификации расходов, в том числе по целевым программам расходов бюджетов. Перечень и коды видов расходов утверждаются в составе ведомственной структуры расходов законом (решением) о бюджете либо в установленных БК РФ случаях сводной бюджетной росписью соответствующего бюджета.

Код подгруппы – детализирует направление финансирования расходов бюджетов по целевым статьям классификации расходов, в том числе по целевым программам расходов бюджетов. Перечень и коды видов расходов утверждаются в составе ведомственной структуры расходов законом (решением) о бюджете либо в установленных БК РФ случаях сводной бюджетной росписью соответствующего бюджета.

Код элемента – детализирует направление финансирования расходов бюджетов по целевым статьям классификации расходов, в том числе по целевым программам расходов бюджетов. Перечень и коды видов расходов утверждаются в составе ведомственной структуры расходов законом (решением) о бюджете либо в установленных БК РФ случаях сводной бюджетной росписью соответствующего бюджета.

Код классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов, включает коды статей и подстатей операций сектора государственного управления, состоит из трех знаков и находится в конце двадцатизначного кода классификации расходов. Является группировкой операций, осуществляемых в

секторе государственного управления, в зависимости от их экономического содержания.

Код главного администратора источников финансирования дефицита бюджета – устанавливается законом (решением) о бюджете. Закрепление за главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета кодов классификации источников финансирования дефицита бюджета, содержащих код главы, производится исходя из осуществляемых ими полномочий по осуществлению операций с источниками финансирования дефицитов бюджетов.

ГАИФ ДБ		Группа			Подгруппа		Статья источника финансирования дефицита бюджета						Вид источников финансирования дефицита бюджета			Классификация операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов			
							Статья	Подстатья	Элемент										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20

Рис. 1.5. Код источника финансирования дефицитов бюджетов

Код классификации источников финансирования дефицитов бюджетов состоит из:

1. Кода главного администратора источников финансирования дефицитов бюджетов.
2. Кода группы источника финансирования дефицитов бюджетов.
3. Кода подгруппы источника финансирования дефицитов бюджетов.
4. Кода статьи источника финансирования дефицитов бюджетов.
5. Кода вида источника финансирования дефицитов бюджетов.

Код группы – делит источники финансирования дефицитов бюджетов на источники внутреннего и внешнего финансирования дефицитов бюджетов.

Код подгруппы – детализирует соответствующую группу источников финансирования дефицитов бюджетов.

Код статьи источников финансирования дефицита бюджета – детализирует соответствующую подгруппу источников финансирования дефицитов бюджетов. Включает подстатью и элемент источников финансирования дефицитов бюджетов.

Код подстатьи – детализирует соответствующую статью источников финансирования дефицитов бюджетов.

Код элемента – отражает принадлежность источника финансирования дефицита бюджета соответствующему бюджету бюджетной системы Российской Федерации и совпадает с кодом элемента доходов бюджетов.

КОСГУ – включает коды статей и подстатей операций сектора государственного управления с группировкой операций по их экономическому содержанию.

Код вида источников финансирования дефицита бюджета - детализирует, законодательными актами субъектов Российской Федерации или муниципальными правовыми актами муниципальных образований, подстатьи источников финансирования дефицитов бюджетов, с учетом особенностей исполнения соответствующих бюджетов.

Классификация операций сектора государственного управления проводится по их экономическому содержанию.

Код классификации операций сектора государственного управления включает:

1. Код группы классификации операций сектора государственного управления.
2. Код статьи классификации операций сектора государственного управления.
3. Код подстатьи классификации операций сектора государственного управления.

Данная классификация позволяет классифицировать не только движение денежных средств, но и отследить поступление и выбытие финансовых активов, поступление и выбытие нефинансовых активов, увеличение и уменьшение обязательств сектора государственного управления, а также позволяет применять метод начисления в бюджетном учете.

Единый для бюджетов бюджетной системы РФ перечень подстатей операций сектора государственного управления устанавливается Министерством финансов РФ.

Бюджетная классификация подверглась существенным изменениям в 2005 году, и потребуются ее дальнейшее совершенствование с учетом перехода на формирование бюджета на основе государственных и муниципальных программ.

1.6. Бюджеты государственных внебюджетных фондов

Внебюджетные фонды – специфическая форма перераспределения и использования финансовых ресурсов, привлекаемых для финансирования наиболее важных общественных потребностей и комплексно используемых на основе организационной самостоятельности фондов.

Главное их назначение – финансирование отдельных целевых мероприятий за счет специальных целевых отчислений и других источников.

Внебюджетные фонды играют большую роль в жизни общества. В частности, она проявляется в том, что в значительной мере за счет средств фондов обеспечивается:

- социальная защита населения в случае болезни, инвалидности, старости, безработицы;
- воспроизводство рабочей силы, поддержание здоровья человека, его жизненного уровня, переквалификация рабочей силы;
- финансовое обеспечение научно-технического прогресса;
- финансирование мероприятий по охране окружающей среды; поддержание правопорядка в обществе и исполнения судебных решений;
- формирование условий для роста занятости населения и развития малого предпринимательства;
- крупные инвестиции на финансовом рынке, особенно рынке государственного долга.

Признаки государственных внебюджетных фондов:

1. Образуются вне федерального бюджета.
2. Средства государственных внебюджетных фондов не входят в состав бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и изъятию не подлежат.
3. Расходование средств государственных внебюджетных фондов осуществляется исключительно на цели, определенные законодательством РФ, субъектов РФ, регламентирующих их деятельность.
4. Средства государственных внебюджетных фондов находятся в федеральной собственности и управляются органами государственной власти РФ.

5. Сбор и контроль за поступлениями обязательных платежей в государственные внебюджетные фонды осуществляются тем же органом исполнительной власти, на который возложены функции сбора налогов в федеральный бюджет.

Правительство Российской Федерации вносит на рассмотрение и утверждение в Государственную Думу проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период не позднее 1 октября текущего года, одновременно с проектом федерального закона о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на очередной финансовый год и плановый период. После утверждения федеральных законов Государственной Думой РФ, одобрения Советом Федерации, их подписывает Президент Российской Федерации.

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов осуществляется органами Федерального казначейства.

Отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются органами управления фондами и представляются в Министерство здравоохранения и Министерство труда и социальной защиты для внесения в установленном порядке в Правительство Российской Федерации.

Ежегодно не позднее 1 июня текущего года отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за отчетный финансовый год представляются Правительством Российской Федерации в Счетную палату Российской Федерации для их внешней проверки.

Счетная палата Российской Федерации проводит проверку отчетов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за отчетный финансовый год, готовит заключения на них и не позднее 1 сентября текущего года представляет заключения на соответствующие отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в Государственную Думу и Совет Федерации, а также направляет их в Правительство Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации представляет в Государственную Думу отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за отчетный финансовый год не позднее 1 августа текущего года одновременно с проектом федерального закона об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за отчетный финансовый год и иной бюджетной отчетностью об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

По результатам рассмотрения годовых отчетов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации Государственная Дума принимает либо отклоняет федеральные законы об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Отчет об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда составляется органом управления фондом и представляется в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Ежегодно, не позднее 15 апреля текущего года высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации представляет отчет об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда в орган государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации, созданный законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, для подготовки заключения на него.

Орган государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации проводит проверку отчета об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, готовит заключение на него в течение 1,5 месяца и представляет соответствующее заключение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации.

Тарифы взносов во внебюджетные фонды для основных категорий налогоплательщиков в 2017 году представлены в табл. 1.1.

Тарифы взносов во внебюджетные фонды в 2017 году

База начисления страховых взносов	Тариф страхового взноса		
	ПФР	ФСС	ФФОМС
ПФР 876 000 рублей ФСС 755 000 рублей	22 %	2,9 %	5,1 %
Свыше ПФР 876 000 рублей ФСС 755 000 рублей	10 %	0	0

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации представляет отчет об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации за отчетный финансовый год не позднее 1 июня текущего года одновременно с проектом закона субъекта Российской Федерации об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда и иной бюджетной отчетностью об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда.

Пенсионный фонд Российской Федерации

Работодатели являются ключевыми участниками пенсионной системы Российской Федерации, уплачивая с фонда оплаты труда средства на будущее пенсионное обеспечение своих сотрудников.

В Российской Федерации действуют три вида пенсионного обеспечения:

1. Обязательное пенсионное страхование, включающее в себя трудовую пенсию по старости (в составе страховой и накопительной частей) и трудовую пенсию по инвалидности или по случаю потери кормильца (в составе страховой части) и финансируемое за счет страховых взносов работодателя. Право на трудовую пенсию имеют граждане Российской Федерации, зарегистрированные в системе обязательного пенсионного страхования, нетрудоспособные члены семей застрахованных лиц в случае потери кормильца. Иностранцы граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Российской Федерации, имеют право на трудовую пенсию наравне с гражданами России. Обязанности страховщика возложены на Пенсионный фонд РФ.

2. Государственное пенсионное обеспечение, основанное на финансировании пенсий за счет средств федерального бюджета. Пенсия по государственному пенсионному обеспечению назначается государственным служащим, участникам Великой Отечественной войны, гражданам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда», гражданам, пострадавшим в результате радиационных или техногенных катастроф, и членам их семей, космонавтам и членам их семей, работникам летно-испытательного состава, а также социально незащищенным гражданам, которые в силу обстоятельств не приобрели права на трудовую пенсию, – нетрудоспособным гражданам.

3. Негосударственное (дополнительное) пенсионное обеспечение – негосударственные пенсии, выплачиваемые в рамках договоров с негосударственными пенсионными фондами, финансируемые за счет взносов работодателей и работников в свою пользу и дохода, полученного от их инвестирования.

В соответствии с Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (далее – ПФР), ПФР является самостоятельным финансово-кредитным учреждением и выполняет отдельные банковские операции в порядке, установленном действующим на территории Российской Федерации законодательством о банках и банковской деятельности.

ПФР и его денежные средства находятся в государственной собственности Российской Федерации. Денежные средства ПФР не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат.

ПФР обеспечивает:

- 1) целевой сбор и аккумуляцию страховых взносов;
- 2) организацию работы по взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по случаю потери кормильца;
- 3) капитализацию средств ПФР, а также привлечение в него добровольных взносов (в том числе валютных ценностей) физических и юридических лиц;
- 4) контроль с участием налоговых органов за своевременным и полным поступлением в ПФР страховых взносов, а также контроль за

правильным и рациональным расходованием его средств;

5) организацию и ведение индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц, а также ведение государственного банка данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в ПФР;

6) ПФР может принимать участие в финансировании программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан и др.

В соответствии со ст. 146 БК РФ в бюджет ПФР подлежат зачислению следующие доходы:

1. Неналоговые доходы.

2. Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование.

3. Дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии и взносы работодателя в пользу застрахованных лиц, уплачивающих дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии, зачисляемые в ПФР.

4. Взносы по дополнительному тарифу для работодателей – организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации.

5. Недоимки, пени и штрафы по взносам в ПФР.

6. Доходы от размещения средств ПФР.

7. Штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба.

8. Безвозмездные поступления.

9. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые ПФР.

10. Безвозмездные поступления от негосударственных пенсионных фондов.

11. Взносы, уплачиваемые организациями угольной промышленности на выплату ежемесячной доплаты к пенсии отдельным категориям работников этих организаций.

12. Недоимки, пени и штрафы по взносам организаций угольной промышленности на выплату ежемесячной доплаты к пенсии отдельным категориям работников этих организаций в ПФР и прочие поступления.

Средства ПФР направляются на следующие мероприятия:

1) выплату в соответствии с действующим на территории Российской Федерации законодательством, межгосударственными и международными договорами государственных пенсий, в том числе гражданам, выезжающим за пределы Российской Федерации;

2) выплату пособий по уходу за ребенком в возрасте старше полутора лет;

3) оказание органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам;

4) финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности ПФР и его органов;

5) другие мероприятия, связанные с деятельностью ПФР.

Фонд обязательного медицинского страхования

Деятельность Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – ФФОМС) регламентируется Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 1998 г. № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования».

Основными задачами ФФОМС являются: обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования и создание условий для получения гражданами РФ медицинской помощи в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования.

В целях выполнения основных задач ФФОМС выполняет следующие функции:

1. Участвует в разработке программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

2. Аккумулирует средства обязательного медицинского страхования и управляет ими, формирует и использует резервы для обеспечения финансовой устойчивости обязательного медицинского страхования.

3. Осуществляет выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования.

4. Ведет единый реестр застрахованных лиц и др.

В соответствии со ст. 146 БК РФ в бюджет ФФОМС подлежат зачислению следующие доходы:

- 1) неналоговые доходы;
- 2) страховые взносы на обязательное медицинское страхование – по тарифу, устанавливаемому Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования», в части, зачисляемой в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;
- 3) недоимки, пени и штрафы по взносам в ФФОМС;
- 4) доходы от размещения временно свободных средств ФФОМС;
- 5) штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;
- 6) безвозмездные поступления;
- 7) межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Федеральному фонду обязательного медицинского страхования;
- 8) прочие поступления.

Во всех субъектах Федерации действуют территориальные фонды социального характера.

В первую очередь, это **территориальные фонды обязательного медицинского страхования** (далее – ТФОМС). Они предназначены для финансирования обязательного медицинского страхования на соответствующей территории, предоставления кредитов страховщикам, накопления финансовых резервов для обеспечения устойчивости системы обязательного медицинского страхования, содержания ТФОМС и т. п.

В соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» основными задачами ТФОМС являются:

- 1) обеспечение реализации Закона Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»;
- 2) обеспечение предусмотренных законодательством Российской Федерации прав граждан в системе обязательного медицинского страхования;

- 3) обеспечение всеобщности обязательного медицинского страхования граждан;
- 4) достижение социальной справедливости и равенства всех граждан в системе обязательного медицинского страхования;
- 5) обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования.

ТФОМС:

- 1) участвует в разработке территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;
- 2) определяет тарифы на оплату медицинской помощи на территории субъекта Федерации;
- 3) аккумулирует средства обязательного медицинского страхования и управляет ими;
- 4) осуществляет финансовое обеспечение реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования на региональном уровне, формирует и использует резервы для обеспечения финансовой устойчивости обязательного медицинского страхования;
- 5) обеспечивает права граждан в сфере обязательного медицинского страхования, в том числе путем проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи;
- 6) осуществляет контроль за использованием средств обязательного медицинского страхования страховыми медицинскими организациями и медицинскими организациями, в том числе проводит проверки и ревизии;
- 7) собирает и обрабатывает данные персонифицированного учета сведений о застрахованных лицах и персонифицированного учета сведений о медицинской помощи, оказанной застрахованным лицам в соответствии с законодательством Российской Федерации и др.

В соответствии со ст. 146 БК РФ в бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов обязательного медицинского страхования подлежат зачислению следующие доходы:

- 1) неналоговые доходы;
- 2) страховые взносы на обязательное медицинское страхование – по тарифу, устанавливаемому Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социаль-

ного страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования», в части, зачисляемой в территориальные фонды обязательного медицинского страхования;

3) недоимки и пени по взносам в территориальные фонды обязательного медицинского страхования;

4) доходы от размещения временно свободных средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования;

5) штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;

б) безвозмездные поступления;

7) межбюджетные трансферты из ФФОМС;

8) межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации, передаваемые территориальным фондам обязательного медицинского страхования, в том числе поступления в качестве страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения;

9) прочие поступления, предусмотренные законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Фонд социального страхования

Государственное социальное страхование – часть государственной системы социальной защиты населения, осуществляемой в форме страхования работающих граждан от возможного изменения материального и социального положения, в том числе по не зависящим от них обстоятельствам.

Государственное социальное страхование осуществляется за счет средств фонда социального страхования. Положение о Фонде социального страхования Российской Федерации (далее – ФСС) утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 г. № 101.

Основными задачами ФСС являются:

1) обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а

также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей;

2) участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;

3) осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость ФСС;

4) разработка предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование и др.

Средства ФСС образуются за счет следующих источников:

1) страховых взносов работодателей и граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью и обязанных уплачивать взносы на социальное страхование в соответствии с законодательством;

2) страховых взносов граждан, осуществляющих трудовую деятельность на иных условиях и имеющих право на обеспечение по государственному социальному страхованию, установленному для работников, при условии уплаты ими страховых взносов в Фонд;

3) доходов от инвестирования части временно свободных средств Фонда в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады. Помещение этих средств Фонда в банковские вклады производится в пределах средств, предусмотренных в бюджете Фонда на соответствующий период;

4) добровольных взносов граждан и юридических лиц; поступления иных финансовых средств, не запрещенных законодательством;

5) ассигнований из федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот (пособий и компенсаций) лицам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы или радиационных аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения и их последствий, а также в других установленных законом случаях;

б) прочих поступлений (возмещаемых страхователем расходов, не принятых к зачету в счет страховых взносов, и не принятых расходов на выплату пособий по временной нетрудоспособности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания; недои-

мок по обязательным платежам, сумм штрафов и иных санкций, предусмотренных законодательством; уплаченных в установленном порядке сумм, за путевки, приобретенные страхователем за счет средств Фонда; средств, возмещаемых Фонду в результате исполнения регрессных требований к страхователям, и других).

В соответствии со ст. 146 БК РФ в бюджет ФСС подлежат зачислению следующие доходы:

- 1) неналоговые доходы;
- 2) страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;
- 3) страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- 4) недоимки, пени и штрафы по взносам в ФСС Российской Федерации;
- 5) доходы от размещения временно свободных средств ФСС Российской Федерации;
- 6) штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;
- 7) безвозмездные поступления;
- 8) межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые ФСС Российской Федерации;
- 9) прочие поступления.

Средства Фонда направляются на следующие мероприятия:

- 1) выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, при усыновлении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг;
- 2) оплату дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им возраста 18 лет;
- 3) оплату путевок для работников и их детей в санаторно-курортные учреждения, расположенные на территории Российской Федерации, и в санаторно-курортные учреждения в государствах –

участниках СНГ, аналогичных которым нет в Российской Федерации, а также на лечебное (диетическое) питание;

4) частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаториев-профилакториев, имеющих лицензии на право занятия этим видом деятельности (оплата расходов на питание, лечение и медикаменты, заработную плату работников, культурно-массовое обслуживание);

5) частичную оплату путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории Российской Федерации, для детей работающих граждан;

6) частичное содержание детско-юношеских спортивных школ (оплата расходов на оплату труда тренерско-преподавательского состава и аренду помещений, необходимых для учебно-тренировочного процесса);

7) оплату проезда к месту лечения и обратно;

8) создание резерва для обеспечения финансовой устойчивости ФСС на всех уровнях;

9) обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления ФСС;

10) финансирование деятельности подразделений органов исполнительной власти, обеспечивающих государственную защиту трудовых прав работников, охрану труда (включая подразделения надзора и контроля за охраной труда) в случаях, установленных законодательством;

11) проведение научно-исследовательской работы по вопросам социального страхования и охраны труда;

12) осуществление иных мероприятий в соответствии с задачами Фонда, включая разъяснительную работу среди населения, поощрение внештатных работников Фонда, активно участвующих в реализации мероприятий по социальному страхованию;

13) участие в финансировании программ международного сотрудничества по вопросам социального страхования.

Таким образом, мобилизуемые в бюджеты и внебюджетные фонды средства позволяют государству реализовывать социальную политику, направленную на повышение благосостояния граждан и их поддержку в период нетрудоспособности.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте содержание понятия «бюджет» как экономической и правовой категории.
2. Какова роль бюджета государства?
3. Охарактеризуйте функции бюджета.
4. Раскройте содержание понятия «консолидированный бюджет».
5. Охарактеризуйте бюджетное устройство и бюджетную систему.
6. Раскройте состав каждого из уровней бюджетной системы Российской Федерации.
7. Перечислите и раскройте основные принципы функционирования бюджетной системы Российской Федерации.
8. Каково предназначение бюджетной классификации?
9. Раскройте структуру кода бюджетной классификации на примере: код дохода бюджета, расхода бюджета и источника финансирования дефицита бюджета.
10. Каково назначение и роль государственных внебюджетных фондов?
11. Охарактеризуйте бюджеты государственных внебюджетных фондов и источники их доходов.
12. Раскройте цели и задачи деятельности и направления использования средств Пенсионного фонда Российской Федерации.
13. Раскройте цели и задачи деятельности и направления использования средств Фонда социального страхования Российской Федерации.
14. Раскройте цели и задачи деятельности и направления использования средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Глава 2. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА И РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

- 2.1. *Сущность бюджетной политики государства и ее правовое регулирование.*
- 2.2. *Бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.*
- 2.3. *Межбюджетные отношения в Российской Федерации.*

Ключевые слова: бюджетная политика, стратегическое планирование, проектное управление, государственные программы, Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ, бюджетный федерализм, бюджетные полномочия, местное самоуправление, бюджетное регулирование, межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, дотация, субсидия, субвенция, бюджетный кредит.

2.1. Сущность бюджетной политики государства и ее правовое регулирование

Под **бюджетной политикой** понимаются целенаправленные действия правительства, связанные с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенных для удовлетворения общегосударственных потребностей.

Целевые ориентиры государства находят отражение в бюджетной политике государства. Государство определяет содержание и направление своей деятельности, обеспечивая соответствующее финансирование государственного сектора экономики, науки, образования и спорта. Это находит отражение в официальных документах, являющихся обязательными при составлении бюджета.

Бюджетная политика является частью экономической политики государства. Она предполагает: определение основных направлений развития государственных и муниципальных финансов, разработку механизма мобилизации доходов в бюджеты всех уровней бюджетной системы, разработку механизма наиболее эффективного расходование бюджетных средств, управление государственными финансами.

Основой для разработки бюджетной стратегии, прежде всего, является Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который определил системный подход к управ-

лению социально-экономическим развитием страны и предложил единый механизм реализации стратегических целей и задач.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» выделяет этапы стратегического планирования, которые разрабатываются на трех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном:

- 1) целеполагание;
- 2) прогнозирование;
- 3) планирование;
- 4) программирование.

На первом этапе основными документами являются: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации. На этом этапе разрабатываются отраслевые и территориальные документы стратегического планирования.

Стратегии социально-экономического развития к концу 2016 г. утверждены в 80 субъектах Российской Федерации, а в остальных находятся в стадии разработки. С 2016 года регионам необходимо согласовывать проекты региональной стратегии с документами стратегического планирования, разрабатываемыми на федеральном уровне, а также активно внедрять формы программного управления. Для успешного внедрения программного управления необходимо обеспечение взаимосвязи государственных программ и стратегий, увязка программ с макроэкономическими показателями.

Президент Российской Федерации в своем Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 года отметил необходимость создания механизма реализации наиболее важных проектов в государственном секторе. Разработка проектов стала еще одной новацией в рамках процесса реформирования бюджетной системы, направленного на переход к бюджетированию, ориентированному на результат, и к программному бюджету.

В настоящее время в Российской Федерации действуют три основных инструмента программно-целевого планирования:

- 1) Государственные программы.
- 2) Федеральные целевые программы.
- 3) Приоритетные проекты.

Проект - это новый механизм управления бюджетными ресурсами. Проект является комплексом взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение установленных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений. Набор проектов, направленных на достижение единой цели стратегического планирования, по сути является государственной программой.

Государственной программой Российской Федерации является документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Государственные программы Российской Федерации разрабатываются федеральными органами исполнительной власти для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определенных в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации.

Государственные программы Российской Федерации включают в себя подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти Российской Федерации.

Перечень государственных программ Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации, а формирование их перечня осуществляется исходя из стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации и с

учетом основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

Перечнем государственных программ Российской Федерации предусмотрено 44 госпрограммы. В настоящее время утверждены и реализуются 42 государственных программы, еще две находятся в стадии разработки.

Основными целями бюджетной политики являются: повышение качества жизни населения, обеспечение сбалансированности бюджета, обеспечение высоких темпов экономического роста, снижение инфляции.

Основные задачи бюджетной политики:

1. Наиболее полная мобилизация доходов в бюджеты всех уровней бюджетной системы при формировании оптимальной налоговой нагрузки на экономических субъектов.

2. Концентрация финансовых ресурсов на решение приоритетных государственных задач.

3. Эффективное межбюджетное регулирование.

4. Обеспечение сбалансированности бюджета в долгосрочной перспективе.

Для оценки качества бюджетной политики имеют значения следующие показатели:

- степень мобилизации доходов в бюджеты;
- стабильность доходов от реального сектора экономики;
- пропорциональность роста доходов и расходов;
- динамика доли текущих и капитальных расходов в структуре расходов бюджета;
- объем финансовых ресурсов, направляемых на обслуживание государственного долга;
- объем выполнения бюджетных обязательств;
- доля расходов бюджета на финансирование реального сектора экономики. При ее незначительности (в настоящее время не превышает 16% в структуре расходов федерального бюджета) государственный сектор экономики отстает в развитии;
- динамика ВВП;
- уровень безработицы;

– размер и динамика государственного долга.

В последние годы особое внимание уделяется повышению доли инвестиционных расходов в структуре расходов бюджета, снижению процентных расходов, связанных с обслуживанием государственного долга и его досрочным погашением, повышению эффективности использования бюджетных средств, направляемых на финансирование государственных заказов для удовлетворения потребностей бюджетной сферы.

Одной из важнейших задач, стоящих перед бюджетной политикой, является повышение темпов экономического роста. Для преодоления структурных ограничений, связанных с демографическими факторами, низким качеством человеческого капитала, состоянием конкурентной среды и инвестиционным климатом, качеством и эффективностью государственного управления, необходимо ориентироваться на увеличение расходов на человеческий капитал – прежде всего, модернизацию образования, науки и здравоохранения¹.

Актуальными задачами являются совершенствование института государственных закупок и расширение использования казначейского сопровождения расчетов при исполнении государственных контрактов. По-прежнему актуальными являются задачи по укреплению финансовой самостоятельности местных бюджетов, обеспечение их собственными источниками доходов.

2.2. Бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Конституцией Российской Федерации закреплено федеративное устройство нашего государства, основанное на государственной целостности, единстве системе государственной власти и разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации.

Предметы ведения и полномочия разграничены в том числе в области бюджета. Каждый субъект Федерации имеет свой бюджет, предназначенный для выполнения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Федерации. Муниципальные образова-

¹ Пять целей Минфина России // Бюджет. – 2017. – № 5.– С. 21.

ния имеют свои бюджеты. Бюджет субъекта Федерации и свод бюджетов муниципальных образований составляют консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации.

Федеративное устройство России, разграничение прав и полномочий между центром и субъектами Федерации являются предпосылкой бюджетного федерализма.

Бюджетный федерализм – это отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, основанные на разграничении бюджетных прав и полномочий в области формирования и использования бюджетных средств, направленные на обеспечение целостности и единства бюджетной системы страны как федеративного государства.

Бюджетный федерализм реализуется в ходе бюджетного процесса при мобилизации бюджетных доходов и расходовании бюджетных средств.

А.М. Лавров, один из авторов программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации до 2005 г., выделял следующие основные **принципы бюджетного федерализма**:

1. Законодательное разграничение расходных полномочий между органами власти всех уровней управления.
2. Соответствие финансовых ресурсов каждого уровня бюджетной системы закрепленным за ними функциям.
3. Обеспечение горизонтального и вертикального выравнивания доходов всех звеньев бюджетной системы.
4. Равноправие субъектов Федерации в их налоговых и бюджетных отношениях с федеральным центром.
5. Самостоятельность бюджетов разных уровней, самостоятельность бюджетного процесса, направления использования бюджетных средств и т. п.

Таким образом, основополагающий принцип бюджетного федерализма – ответственность регионов за обеспечение поступления доходов в федеральный бюджет для решения общих проблем и ответственность центра за реализацию его полномочий на местах – осу-

ществляется посредством разработки и реализации политики доходов и расходов, а также на основе межбюджетных трансфертов.

Компетенции органов власти разного уровня и их бюджетные полномочия закреплены в Конституции Российской Федерации и Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Бюджетные полномочия – установленные БК РФ и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления, иных участников бюджетного процесса, по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

Бюджетные полномочия каждого уровня власти закреплены во второй главе БК РФ.

Бюджетные полномочия Российской Федерации включают в себя определение:

- общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений;
- порядка составления, рассмотрения, утверждения, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- порядка составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- основ бюджетной классификации и порядка ее применения;
- единого порядка ведения бюджетного учета и представления отчетности, унифицированных форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и казенных учреждений;
- основ и осуществление кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- порядка и установления нормативов отчислений доходов от федеральных, региональных и местных налогов и сборов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

- общего порядка и принципов осуществления заимствований и предоставления гарантий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга;

- общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов; установление видов бюджетных нарушений и бюджетных мер принуждения, определение оснований и порядка применения бюджетных мер принуждения;

- установление порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

К бюджетным полномочиям Российской Федерации также относятся:

- осуществление государственных заимствований Российской Федерации;

- предоставление государственных гарантий Российской Федерации;

- предоставление бюджетных кредитов;

- управление государственным долгом Российской Федерации;

- управление государственными активами Российской Федерации;

- предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

- установление и исполнение расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из федерального бюджета.

БК РФ определено, что новые виды доходов, их отмена или изменение возможны только путем внесения соответствующих изменений в налоговое законодательство Российской Федерации. Федеральные органы законодательной власти могут устанавливать новые виды неналоговых доходов. Федеральные органы исполнительной власти предоставляют неналоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате

налогов и иных обязательных платежей в федеральный бюджет в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов.

К ведению федеральных органов власти относится разграничение бюджетных доходов (главы 7–9 БК РФ) и расходов (гл. 11 БК РФ) между федеральными и региональными бюджетами.

Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации включают в себя определение:

- порядка составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчета об их исполнении;
- порядка представления в исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности;
- порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации;
- нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов и (или) региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Федерации;
- порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Федерации;
- общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;
- порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к бюджету субъекта Российской Федерации и бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов.

К бюджетным полномочиям Российской Федерации также относятся:

- установление и исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации;
- предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации;

- предоставление бюджетных кредитов;
- осуществление государственных заимствований и предоставление государственных гарантий субъекта Российской Федерации;
- управление государственным долгом и государственными активами субъекта Российской Федерации;
- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления.

К бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя – помимо вышеперечисленных бюджетных полномочий относятся:

- определение законами указанных субъектов Российской Федерации источников доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований;
- установление нормативов отчислений доходов в бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных налогов и (или) местных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации;
- определение объема и порядка предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований, в том числе определение порядка образования в составе бюджетов городов федерального значения региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований и порядка распределения средств указанных фондов;
- определение перечня и порядка исполнения расходных обязательств внутригородских муниципальных образований, вытекающих из полномочий по вопросам местного значения;
- определение порядка ведения реестра расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов федерального значения.

В ст. 132 Конституции Российской Федерации определено, что органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утвер-

ждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы.

К бюджетным полномочиям муниципальных образований относятся:

1) составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение, исполнение и контроль за исполнением, составление отчета об исполнении местного бюджета;

2) установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

3) определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

4) осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и управление муниципальными активами и др.

К бюджетным полномочиям муниципальных районов также относятся:

1) установление нормативов отчислений доходов в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты муниципальных районов;

2) установление порядка и условий, а также предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских и сельских поселений;

3) определение целей и порядка предоставления субсидий из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

4) составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

Органы местного самоуправления поселений осуществляют также бюджетные полномочия по установлению порядка составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями, входящих в состав территории поселения.

Муниципальные образования имеют право на получение финансовой помощи из региональных бюджетов. Исполнительные органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

Представительные органы местного самоуправления рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением бюджетов.

Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических расходов на оплату их труда подлежат официальному опубликованию.

Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования.

Важным и только развивающимся инструментом при решении вопросов местного значения является **инициативное бюджетирование** – совокупность практик, основанных на гражданской инициативе по решению вопросов местного значения, реализуемых при непосредственном участии граждан и определении и выборе объектов направления бюджетных средств, а также при последующем контроле за реализацией отобранных проектов. Проекты инициативного бюджетирования реализуются в 46 субъектах Российской Федерации. Наряду с Программой поддержки местных инициатив реализуются и смежные практики. Так, в 2015 году город Ульяновск был выбран пилотной площадкой для реализации проекта «Народный бюджет», в рамках которого было отобрано 17 инициативных предложений с общим объемом финансирования из средств бюджета городского округа в размере 13,9 млн рублей. В 2017 году планируются к реализации 82

проекта в рамках Программы поддержки местных инициатив на общую сумму 128 млн рублей¹.

2.3. Межбюджетные отношения в Российской Федерации

На основе принципов построения бюджетной системы Российской Федерации, закрепленных в БК РФ, в России сформирована модель бюджетного устройства, основанная на принципах бюджетного федерализма.

Бюджетное регулирование представляет собой систему экономических методов управления бюджетным устройством государства, основанную на правовых нормах. Воздействуя на процессы формирования бюджетных отношений путем изменения принципов, методов и способов формирования бюджетных доходов и расходов, государство корректирует установленные бюджетные взаимосвязи, регулирует каналы прохождения и направления бюджетных потоков, уточняет пропорции распределения централизованных ресурсов и механизмы реализации их целевого назначения и, таким образом, обеспечивает управление бюджетным устройством страны².

Бюджетная система должна быть сбалансирована по вертикали, то есть регионы должны быть обеспечены финансовыми ресурсами для выполнения возложенных на них бюджетных обязательств исходя из потенциала их доходов, а также по горизонтали – когда необходимо обеспечить равное качество предоставления государственных услуг и выполнения бюджетных обязательств, а так же устранения финансовых диспропорций во всех субъектах Российской Федерации и во всех муниципальных образованиях.

Данные процессы вертикального и горизонтального бюджетного регулирования предполагают перераспределение финансовых потоков между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями на основе межбюджетных отношений.

¹ Опыт инициативного бюджетирования и смежных практик // Бюджет. – 2017. – № 6. – С. 8.

² Нечаев А. С., Антипин Д. А., Антипина О. В. Бюджетная система Российской Федерации. М. : Инфра-М, 2017. – С. 92.

Межбюджетные отношения – взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса, формирования и исполнения соответствующих бюджетов.

Межбюджетные отношения – это отношения между органами власти по поводу:

- разграничения доходов;
- разграничения расходных обязательств;
- бюджетного выравнивания.

Благодаря межбюджетным отношениям региональные и местные органы власти осуществляют свои представительные и исполнительные полномочия.

Межбюджетные трансферты – средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Правовой основой межбюджетных трансфертов является конституционное и законодательное закрепление определенных полномочий за всеми уровнями бюджетной системы, а также финансирование их реализации за каждым уровнем государственного управления.

Экономической основой межбюджетных трансфертов является экономическое единство страны, государственная собственность на недра и другие природные богатства, а также на инфраструктуру, единые социальные требования к условиям формирования уровня жизни людей.

Межбюджетные отношения основаны на следующих принципах:

1. Распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации.
2. Разграничения (закрепления на постоянной основе и распределения по временным нормативам) регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации.
3. Равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенства бюджетных прав муниципальных образований.
4. Выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

5. Равенства всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Федерации.

6. Полноты учета всех бюджетных средств.

Межбюджетные трансферты в соответствии с БК РФ – средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Формы межбюджетных трансфертов:

1. **Дотации** – это средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.

2. **Субвенции** – это средства, предоставляемые другому уровню бюджетной системы или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление делегированных полномочий.

3. **Субсидии** – это бюджетные средства, передаваемые бюджету другого уровня, юридическому или физическим лицам на условиях софинансирования целевых расходов.

Основной объем межбюджетных трансфертов выделяется бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам через специально созданные фонды, не являющиеся обособленными бюджетными средствами, а просто имеющими целевой характер.

Согласно 16-й главе БК РФ, для осуществления межбюджетных трансфертов формируются следующие фонды:

1. Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Федерации.

2. Региональный фонд финансовой поддержки поселений (внутригородских районов).

3. Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением).

4. Районный фонд финансовой поддержки поселений.

5. Окружной фонд финансовой поддержки внутригородских районов.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета предоставляются в форме:

1. Дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации – предоставляются субъектам Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 131 БК РФ.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Российской Федерации исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

2. Субсидии на покрытие расходов, финансируемых на долевой основе на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации в целях реализации ими их отдельных расходных обязательств в соответствии с перечнем приоритетных направлений, по которым осуществляется софинансирование расходных обязательств субъектов Федерации и муниципальных образований за счет средств федерального бюджета в соответствии со ст. 132 БК РФ.

3. Субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на финансирование делегированных полномочий в соответствии со ст. 133 БК РФ. Субвенции бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета распределяются между всеми субъектами Российской Федерации по единой для соответствующего вида субвенций методике пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, другим показателям с учетом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обяза-

тельств и объективных условий, влияющих на стоимость государственных (муниципальных) услуг в субъектах Российской Федерации в соответствии со ст. 133 БК РФ.

4. Иных межбюджетных трансфертов в соответствии со ст. 132.1 БК РФ.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета (за исключением субвенций) предоставляются при условии соблюдения органами государственной власти субъектов Федерации бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также положений, установленных главой 16 БК РФ.

Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в форме:

1. Дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) в соответствии со ст. 137 БК РФ. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) предусматриваются в бюджете субъекта Российской Федерации в целях выравнивания финансовых возможностей городских поселений (включая городские округа), сельских поселений, внутригородских районов по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения исходя из численности жителей и (или) бюджетной обеспеченности. Объем дотаций утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и определяется исходя из необходимости достижения критериев выравнивания финансовых возможностей городских поселений (включая городские округа), сельских поселений, внутригородских районов по осуществлению органами местного самоуправления указанных муниципальных образований полномочий по решению вопросов местного значения, установленных законом субъекта Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть полу-

чены бюджетом городского поселения (включая городские округа), сельского поселения, внутригородского района, исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала) и аналогичного показателя в среднем по городским поселениям (включая городские округа), сельским поселениям, внутригородским районам данного субъекта Федерации с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

При составлении или утверждении бюджета субъекта Российской Федерации по согласованию с представительными органами муниципальных образований дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты городских поселений (включая городские округа), сельских поселений, внутригородских районов от налога на доходы физических лиц, который рассчитывается как отношение расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) (части расчетного объема дотации) к прогнозируемому в соответствии с единой методикой объему налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации по территории соответствующего городского, сельского поселения, внутригородского района. Дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц устанавливаются на срок не менее трех лет.

2. Дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) в соответствии со ст. 138 Бюджетного Кодекса Российской Федерации.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов субъектов Российской Федерации предоставляются муниципальным районам (городским округам, городским округам с внутригородским делением), уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве

критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением). Уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением) или консолидированным бюджетом муниципального района (бюджетом городского округа, консолидированным бюджетом городского округа с внутригородским делением) исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по муниципальным районам (городским округам, городским округам с внутригородским делением) данного субъекта Российской Федерации с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя. Определение уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) производится по единой методике, обеспечивающей сопоставимость показателей, характеризующих факторы и условия, влияющие на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя, по муниципальным районам (городским округам, городским округам с внутригородским делением).

3. Субсидий местным бюджетам, предоставляемым бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения в соответствии со ст. 139 БК РФ.

4. Субвенций местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осу-

ществления органам местного самоуправления в соответствии со ст. 140 БК РФ.

Субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта Федерации формируются в бюджете субъекта Федерации за счет:

– субвенций бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий федеральных органов государственной власти;

– собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

5. Иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам в соответствии со ст. 139.1 БК РФ.

Межбюджетные трансферты из местных бюджетов предоставляются в форме:

1. Дотаций из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений в соответствии со ст. 142.1 БК РФ.

2. Дотаций из бюджетов городских округов с внутригородским делением на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов в соответствии со ст. 142.8 БК РФ.

3. Субсидий, перечисляемых из бюджетов городских, сельских поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера в соответствии со ст. 142.3 БК РФ. Размер субсидий утверждается решением представительного органа муниципального района и решениями представительных органов городских, сельских поселений о местных бюджетах по единой методике. В случае невыполнения решения представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района в части перечисления межбюджетных субсидий в бюджет муниципального района сумма межбюджетных субсидий взыскивается за счет доходов от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в местный бюджет, в порядке,

определяемом финансовым органом муниципального района с соблюдением требований, установленных Министерством финансов Российской Федерации. (далее – Минфин)

4. Субсидий, перечисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений (внутригородских районов) и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) в соответствии со ст. 142.2 БК РФ. Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление бюджету субъекта Российской Федерации субсидий из бюджетов городских, сельских поселений (внутригородских районов) и (или) муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением), в которых в отчетном финансовом году расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации. Расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом городского и сельского поселения исходя из налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по поселениям данного муниципального района с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя. Объем субсидий, подлежащих перечислению из местных бюджетов в бюджет субъекта Российской Федерации, рассчитывается пропорционально превышению расчетных налоговых доходов уровня, установленного законом субъекта Российской Федерации. Объем указанной субсидии для отдельного муниципального образования в расчете на одного жителя не может превышать 50 % разницы между расчетными налоговыми доходами местного бюджета (без учета доходов по дополнительным нормативам отчислений) в расчете на одного жителя и 1,3-кратным средним уровнем расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя в отчетном финансовом году.

5. Субвенций из бюджетов муниципальных районов бюджетам городских, сельских поселений в случаях, установленных статьями 133 и 140 БК РФ.

6. Субвенций из бюджетов городских округов с внутригородским делением бюджетам внутригородских районов в случаях, установленных статьями 133 и 140 БК РФ.

7. Иных межбюджетных трансфертов.

Межбюджетные трансферты из бюджетов муниципальных районов бюджетам городских, сельских поселений (за исключением межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями) предоставляются при условии соблюдения соответствующими органами местного самоуправления городских, сельских поселений бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

Межбюджетные трансферты из бюджетов городских округов с внутригородским делением бюджетам внутригородских районов предоставляются при условии соблюдения соответствующими органами местного самоуправления внутригородских районов бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

Межбюджетные трансферты являются важным инструментом межбюджетных отношений – обеспечивают финансирование делегируемых полномочий, позволяют выравнивать бюджетную обеспеченность разных субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Однако получение таких бюджетных средств препятствует инициативам местных органов власти по формированию собственных доходов бюджетов, т. е. межбюджетные трансферты по сути лишены стимулирующих свойств.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте понятие бюджетной политики.
2. Раскройте сущность стратегического планирования.
3. Что такое программное управление?
4. Раскройте сущность бюджетного федерализма.

5. Какие законодательные и нормативные акты лежат в основе бюджетной политики?

6. Раскройте бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

7. Сформулируйте основные задачи бюджетной политики, поставленные Президентом Российской Федерации в своем Послании к Федеральному собранию.

8. В чем суть проводимой бюджетной реформы?

9. Назовите основные проблемы современной бюджетной политики Российской Федерации.

10. Объясните экономическую сущность и принципы межбюджетных отношений и межбюджетного регулирования.

11. Какие фонды создаются в Российской Федерации для предоставления межбюджетных трансфертов?

12. Назовите виды межбюджетных трансфертов и охарактеризуйте их.

13. Проведите сравнительную характеристику межбюджетных трансфертов.

14. Какие межбюджетные трансферты могут предоставляться из федерального бюджета?

15. Какие межбюджетные трансферты могут предоставляться из бюджетов субъектов Российской Федерации?

Глава 3. ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. *Понятие и виды доходов бюджета.*

3.2. *Налоговые доходы бюджетов.*

3.3. *Неналоговые доходы бюджетов.*

3.4. *Прогнозирование доходов бюджетов.*

Ключевые слова: доходы бюджета, собственные доходы, налоговые доходы, налог, кривая Лаффера, неналоговые доходы, безвозмездные поступления, средства самообложения граждан, администраторы доходов бюджета, главные администраторы доходов бюджета, реестр источников доходов бюджета, перечень источников доходов бюджетов, государственное прогнозирование, методика прогнозирования поступлений доходов в бюджеты.

3.1. Понятие и виды доходов бюджета

По своему экономическому содержанию доходы бюджета представляют собой финансовые отношения, возникающие между государством и органами местного самоуправления, хозяйствующими субъектами и гражданами в процессе формирования и исполнения соответствующего бюджета.

Доходы бюджета – поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета.

Доходы бюджетов Российской Федерации обеспечивают основу для удовлетворения потребностей в расходах государства и предоставления государственных кредитов без привлечения заемных средств или средств, накопленных за предыдущие периоды.

Принципы формирования доходов бюджетной системы Российской Федерации не нашли должного отражения в БК РФ. Вместе с тем, указанные принципы были определены в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации, действовавшей до 2005 года, одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. №584.

Разграничение налогов и доходных источников между органами власти разных уровней должно базироваться на следующих принципах:

1. Стабильность разделения доходов между уровнями бюджетной системы на основе единых принципов и подходов, обеспечивающих заинтересованность органов власти субъектов и местного самоуправления в формировании благоприятных условий для экономического развития и наращивания налогового потенциала соответствующих территорий.

2. Собственные доходы бюджетов каждого уровня должны быть основным ресурсом для эффективной реализации закрепленных за ними расходных полномочий, включая выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований.

3. Налоговые полномочия органов власти субъектов и местного самоуправления не должны ограничивать перемещение капиталов, рабочей силы, товаров и услуг, а также позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы и муниципальные образования.

4. Разграничение налоговых полномочий и доходных источников должно в основном ориентироваться на вертикальное (между уровнями бюджетной системы), а не горизонтальное (между регионами и муниципальными образованиями) бюджетное выравнивание.

5. Каждому муниципальному образованию должен быть гарантирован минимальный норматив (в зависимости от типа и уровня муниципального образования) отчислений от налогов, поступления от которых подлежат в соответствии с федеральным законодательством разделению между региональными и местными бюджетами соответствующего уровня.

К доходам бюджетов относят:

1. Налоговые доходы.
2. Неналоговые доходы.
3. Безвозмездные поступления.

Налоговые доходы – все введенные Налоговым кодексом Российской Федерации (далее - НК РФ) налоговые платежи, а также пени и штрафы по ним:

1. Налоги на прибыль, доходы.
2. Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации.

3. Налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации.

4. Налоги на совокупный доход.

5. Налоги на имущество.

6. Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами.

7. Государственная пошлина.

8. Страховые взносы на обязательное социальное страхование.

9. Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам.

К неналоговым доходам относятся доходы, не имеющие формы налогов:

1. Доходы от внешнеэкономической деятельности.

2. Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

3. Платежи при пользовании природными ресурсами.

4. Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства.

5. Доходы от продажи материальных и нематериальных активов.

6. Административные платежи и сборы.

7. Штрафы, санкции, возмещение ущерба.

8. Средства самообложения граждан.

9. Поступления (перечисления) по урегулированию расчетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

10. Прочие неналоговые доходы.

К группе доходов в форме **безвозмездных поступлений** относятся:

1. Безвозмездные поступления от нерезидентов.

2. Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

3. Безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций.

4. Безвозмездные поступления от негосударственных организаций.

5. Безвозмездные поступления от наднациональных организаций.

6. Доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет.

7. Возврат остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет.

8. Прочие безвозмездные поступления.

Рассмотрим исполнение бюджета по доходам в 2016 году в разрезе исполнения федерального бюджета и консолидированного бюджета одного из субъектов Российской Федерации.

Исходя из данных, представленных в табл. 3.1, можно сделать вывод, что самыми существенными источниками доходов как для федерального, так и для региональных бюджетов, остаются налоговые поступления. Доля безвозмездных поступлений в структуре расходов бюджета не превышает 4% в консолидированном бюджете г. Москвы и 1,1 % в федеральном бюджете.

Таблица 3.1

Исполнение бюджета по доходам в 2016 году, в млрд рублей¹

Виды доходов бюджетов	Федеральный бюджет	Консолидированный бюджет г. Москвы
Налоговые доходы	8734,2 Из них наибольшую долю в 37,7 % составили налоги на товары, работы, услуги, реализованные на территории РФ	1574,8 Из них наибольшую долю в 83,9 % составили налоги на прибыль, доходы
Неналоговые доходы	4573,7 Из них наибольшую долю в 57 % составили доходы от внешнеэкономической деятельности	209 Из них наибольшую долю в 65,9 % с составили доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности
Безвозмездные поступления	152,1 Из них наибольшую долю в 63,2 % составили безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ	77,8 Из них наибольшую долю в 92,7 % составили безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ

¹ Составлено по данным Единого портала бюджетной системы Российской Федерации http://www.budget.gov.ru/epbs/faces/p/Бюджет/Доходы?_adf.ctrl-state=u66g2uikd_174®ionId=45

В составе доходов бюджета выделяют **собственные доходы бюджетов**:

1) Налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах.

2) Неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

3) Доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций.

В БК РФ установлены перечни налоговых и неналоговых доходов для каждого уровня бюджетной системы Российской Федерации.

Доходы от налогов, сборов, взносов и других поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их распределения в соответствии с нормативами.

Органы Федерального казначейства осуществляют в порядке, установленном Минфином, учет доходов, поступивших в бюджетную систему Российской Федерации, и их распределение между бюджетами в соответствии с кодом бюджетной классификации Российской Федерации, указанным в расчетном документе на зачисление средств на счет.

Органы Федерального казначейства не позднее следующего рабочего дня после дня получения от учреждения Центрального банка Российской Федерации (далее – ЦБ РФ) выписки со своих счетов осуществляют перечисление указанных доходов на единые счета соответствующих бюджетов.

По запросу финансовых органов субъектов Федерации, финансовых органов муниципальных образований органы Федерального казначейства предоставляют информацию из расчетных документов о поступивших от юридических лиц платежах, являющихся источниками формирования доходов соответствующего бюджета.

Денежные средства считаются поступившими в доходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации с момента их зачисления на единый счет этого бюджета.

Все доходы бюджета имеют 20-значный код в классификации, по которому можно определить, в какой бюджет поступает доход, срочный это платеж или пеня, а также информацию об администраторах доходов бюджета.

Администраторы доходов бюджета – это налоговые органы, иные органы государственной власти, органы управления государственных внебюджетных фондов, органы местного самоуправления, юридические и физические лица, уполномоченные указанными органами, а также созданные названными органами государственные (муниципальные) учреждения, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за полнотой и своевременностью уплаты (внесения) доходов в бюджеты, а также контролирующие правильность исчисления, полноту и своевременность уплаты платежей в соответствующие бюджеты и принимающие решения о возврате излишне внесенных обязательных платежей в бюджет.

Администратор доходов бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

- осуществляет начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним;
- осуществляет взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов;
- принимает решение о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, и представляет поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возврата в порядке, установленном Минфином;
- принимает решение о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и представляет уведомление в орган Федерального казначейства;

- в случае и порядке, установленных главным администратором доходов бюджета, формирует и представляет главному администратору доходов бюджета сведения и бюджетную отчетность, необходимые для осуществления полномочий соответствующего главного администратора доходов бюджета;

- предоставляет информацию, необходимую для уплаты денежных средств физическими и юридическими лицами за государственные и муниципальные услуги, а также иных платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах;

- принимает решение о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджет;

- осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные БК РФ и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Главный администратор доходов бюджета – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти, орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, ЦБ РФ, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета, если иное не установлено БК РФ.

Главный администратор доходов бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

- формирует перечень подведомственных ему администраторов доходов бюджета;

- представляет сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана и (или) проекта бюджета;

- представляет сведения для составления и ведения кассового плана;

- формирует и представляет бюджетную отчетность главного администратора доходов бюджета;

– ведет реестр источников доходов бюджета по закрепленным за ним источникам доходов на основании перечня источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

– утверждает методику прогнозирования поступлений доходов в бюджет в соответствии с общими требованиями к такой методике, установленными Правительством Российской Федерации;

– осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные БК РФ и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулируемыми бюджетные правоотношения.

Из общего числа администраторов доходов федерального бюджета в лице министерств и ведомств (около 60) наиболее крупным администратором является Федеральная налоговая служба, контролирующая около 2/3 всех доходов федерального бюджета.

Главными администраторами являются:

1. Министерство финансов Российской Федерации (код 092).
2. Федеральное казначейство (код 100).
3. Федеральная налоговая служба (код 182).
4. Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (код 167).
5. Федеральная таможенная служба (код 153).
6. Пенсионный фонд Российской Федерации (код 392).
7. Фонд социального страхования Российской Федерации (код 393).
8. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (код 394).
9. Территориальные фонды обязательного медицинского страхования (код 395).

Минфин, органы управления государственными внебюджетными фондами, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований обязаны вести реестры источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Под перечнем источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации понимается перечень федеральных, региональных и местных налогов, сборов, страховых взносов на обязатель-

ное социальное страхование, иных обязательных платежей, других поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, с указанием правовых оснований их возникновения, порядка расчета и иных характеристик, определяемых порядком формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации.

Реестр источников доходов бюджета – это свод информации о доходах бюджета по источникам доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, формируемой в процессе составления, утверждения и исполнения бюджета, на основании перечня источников доходов Российской Федерации.

3.2. Налоговые доходы бюджетов

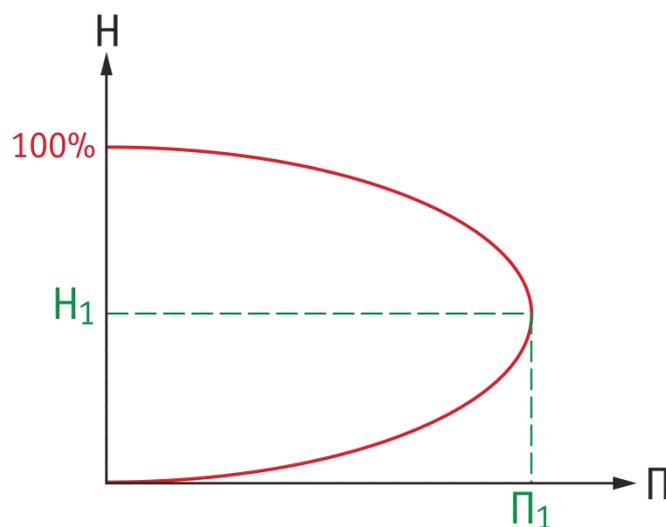
В соответствии с БК РФ к налоговым доходам бюджетов относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним.

Принимая во внимание, что налоговые доходы являются существенным источником доходов бюджета, государственным органам при формировании налоговой политики необходимо учитывать эффект Лаффера.

Кривая Лаффера отражает графическую зависимость между уровнем ставок налогообложения и суммой налоговых поступлений в бюджет. При повышении уровня ставок налоговых платежей сумма поступлений налоговых платежей в бюджет увеличивается лишь до определенного предела, после которого возрастание налоговых ставок приводит к снижению суммы налоговых поступлений. Кривая Лаффера используется при установлении эффективных ставок налогообложения. Точки касания кривой Лаффера показывают, что если, например, уровень налогообложения равен нулю, то государство лишается доходов. Если же оно намерено отобрать все доходы ($H = 100\%$), то экономический процесс останавливается, и доходы в государственный бюджет не поступают. При ставке H_1 общая сумма доходов госу-

дарства достигнет максимума Π_1 . Попытки повысить налоговую ставку, например, до величины выше H_1 , приведут к снижению доходов государства. Таким образом, повышение налоговых ставок до определенного уровня приводит к росту бюджетных доходов, и рост возможен только до определенного предела, что объясняется тем, что высокие налоги подавляют частную инициативу, подрывают стремление к новым инвестициям.

Кривая Лаффера



Н - Ставка налога

П - Налоговые поступления в бюджет

Рис. 3.1. Кривая Лаффера

Налоговые поступления представляют собой обязательные, безвозмездные, невозвратные платежи населения и субъектов хозяйствования органам государственного управления, поступающие в установленных законом размерах и в определенные сроки.

В соответствии со ст. 8 Налогового Кодекса Российской Федерации (далее НК РФ), **налог** – это обязательный, индивидуальный, безвозмездный платеж, взимаемый с физических лиц и организаций в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Исходя из критерия многоуровневости бюджетной системы, где аккумулируются налоговые доходы, в налоговом законодательстве широкое распространение получила **классификация налогов по**

уровням их установления. Так, в Российской Федерации вся совокупность налогов и сборов подразделяется на **три группы** (вида):

1. Федеральные налоги и сборы.
2. Региональные налоги и сборы.
3. Местные налоги и сборы.

К федеральным налогам и сборам относятся:

- 1) налог на добавленную стоимость;
- 2) акцизы;
- 3) налог на доходы физических лиц;
- 5) налог на прибыль организаций;
- 6) налог на добычу полезных ископаемых;
- 8) водный налог;
- 9) сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;
- 10) государственная пошлина.

Региональные налоги:

- 1) налог на имущество организаций;
- 2) транспортный налог;
- 3) налог на игорный бизнес.

Местные налоги:

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество физических лиц;
- 3) торговый сбор.

В отдельную группу выделяют **специальные налоговые режимы**, предполагающие особый порядок налогообложения и включающие:

- 1) систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог);
- 2) упрощенную систему налогообложения;
- 3) систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- 4) систему налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции;
- 5) патентную систему налогообложения.

Распределение налоговых доходов по звеньям бюджетной системы происходит по разным принципам. Некоторые налоги являются

закреплёнными, то есть непосредственно и целиком поступающие в конкретный бюджет. Другие налоги являются регулируемыми и поступают одновременно в бюджеты разных уровней в пропорции согласно бюджетному законодательству.

Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы определяет потенциальную возможность бюджетов регионов и муниципальных образований самостоятельно выполнять свои бюджетные обязательства. Перераспределяются значительные объемы средств, однако доходная база местных бюджетов остается недостаточной для реализации полномочий органов местного самоуправления.

В федеральный бюджет зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в федеральный бюджет, – по нормативу 100 %;
- налога на прибыль организаций (в части доходов иностранных организаций, не связанных с деятельностью в Российской Федерации через постоянное представительство, а также в части доходов, полученных в виде дивидендов и процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам) – по нормативу 100 %;
- налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, – по нормативу 25 %;
- налога на добавленную стоимость – по нормативу 100 %;
- акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья – по нормативу 50 %;
- акцизов на спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением пищевого, – по нормативу 100 %;
- акцизов на спиртосодержащую продукцию – по нормативу 50 %;
- акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 %, за исключением пива, вин, фруктовых вин,

игристых вин (шампанских), винных напитков, изготавливаемых без добавления ректифицированного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сула, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята, – по нормативу 50 %;

– акцизов на табачную продукцию – по нормативу 100 %;

– акцизов на автомобили легковые и мотоциклы – по нормативу 100 %;

– акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, – по нормативу 12 %;

– акцизов по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию Российской Федерации, – по нормативу 100 %;

– налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (газ горючий природный) – по нормативу 100 %;

– налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) – по нормативу 100 %;

– налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) – по нормативу 40 %;

– налога на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации – по нормативу 100 %;

– регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (газ горючий природный) – по нормативу 100 %;

– регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) – по нормативу 95 %;

– регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) на континентальном шельфе, в исключительной экономической

зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации при выполнении соглашений о разделе продукции – по нормативу 100 %;

- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) – по нормативу 20 %;

- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам) – по нормативу 20 %;

- водного налога – по нормативу 100 %;

- государственной пошлины (за исключением государственной пошлины за совершение юридически значимых действий, поступления от которых зачисляются в бюджеты субъектов Федерации) – по нормативу 100 %;

- государственной пошлины за совершение федеральными органами исполнительной власти юридически значимых действий в случае подачи заявления и (или) документов, необходимых для их совершения, в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг – по нормативу 50 %.

В бюджеты субъектов Российской Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от следующих региональных налогов:

- налога на имущество организаций – по нормативу 100 %;

- налога на игорный бизнес – по нормативу 100 %;

- транспортного налога – по нормативу 100 %.

В бюджеты субъектов Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе предусмотренных специальными налоговыми режимами налогов:

- налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов Российской Федерации, – по нормативу 100 %;

- налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу Федерального закона О соглашениях о разделе продукции и не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации, – по нормативу 75 %;

- налога на доходы физических лиц – по нормативу 85 %;

– налога на доходы физических лиц, уплачиваемого иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа при осуществлении ими на территории Российской Федерации трудовой деятельности на основании патента, – по нормативу 100 %;

– акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья – по нормативу 50 %;

– акцизов на спиртосодержащую продукцию – по нормативу 50 %;

– акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории РФ, – по нормативу 88 %;

– акцизов на топливо печное бытовое, вырабатываемое из дизельных фракций прямой перегонки и (или) вторичного происхождения, кипящих в интервале температур от 280 до 360 градусов Цельсия, производимое на территории Российской Федерации, – по нормативу 100 %;

– акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 %, за исключением пива, вин, фруктовых вин, игристых вин (шампанских), винных напитков, изготавливаемых без добавления ректификованного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сусла, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята, – по нормативу 50 %;

– акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 %, включающую пиво, вина, фруктовые вина, игристые вина (шампанские), винные напитки, изготавливаемые без добавления ректификованного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сусла, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята, – по нормативу 100 %;

– акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта до 9 % включительно – по нормативу 100 %;

– налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых – по нормативу 100 %;

- налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) – по нормативу 60 %;
- налога на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов – по нормативу 100 %;
- регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) – по нормативу 5 %;
- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) – по нормативу 80 %;
- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам) – по нормативу 80 %;
- сбора за пользование объектами животного мира – по нормативу 100 %;
- налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в том числе минимального налога, – по нормативу 100 %;
- государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – по нормативу 100 %:
 - а) по делам, рассматриваемым конституционными (уставными) судами соответствующих субъектов Федерации;
 - б) за совершение нотариальных действий нотариусами государственных нотариальных контор и (или) должностными лицами органов исполнительной власти, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации и (или) законодательными актами субъектов Российской Федерации на совершение нотариальных действий;
 - в) за государственную регистрацию межрегиональных, региональных и местных общественных объединений, отделений общественных объединений, а также за государственную регистрацию изменений их учредительных документов;
 - г) за государственную регистрацию региональных отделений политических партий;

д) за государственную регистрацию договора о залоге транспортных средств, включая выдачу свидетельства, а также за выдачу дубликата свидетельства о государственной регистрации договора о залоге транспортных средств взамен утраченного или пришедшего в негодность в части регистрации залога тракторов, самоходных дорожно-строительных машин и иных машин и прицепов к ним;

е) за выдачу квалификационного аттестата, предоставляющего право осуществлять кадастровую деятельность;

ж) за выдачу свидетельства о государственной аккредитации региональной спортивной федерации;

з) за регистрацию средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения преимущественно на территории субъекта Российской Федерации, а также за выдачу дубликата свидетельства о такой регистрации;

и) за действия уполномоченных органов, связанные с лицензированием пользования участками недр местного значения;

к) за действия уполномоченных органов, связанные с лицензированием заготовки, переработки и реализации лома цветных металлов, с лицензированием заготовки, переработки и реализации лома черных металлов;

л) за предоставление лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

м) за действия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, связанные с лицензированием образовательной деятельности, осуществляемым в пределах переданных полномочий Российской Федерации в области образования;

н) за действия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, связанные с государственной аккредитацией образовательных учреждений, осуществляемой в пределах переданных полномочий Российской Федерации в области образования;

о) за предоставление лицензии на производство, хранение и поставки спиртосодержащей непищевой продукции в части произведенной из конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, не соответствующей национальным стандартам

и техническим регламентам, или получаемой при переработке отходов производства этилового спирта и алкогольной продукции;

п) за выдачу исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными в области контроля (надзора), свидетельств об аккредитации в целях признания компетентности организации в соответствующей сфере науки, техники и хозяйственной деятельности для участия в проведении мероприятий по контролю;

р) за действия органов исполнительной власти субъектов Федерации по проставлению апостиля на документах государственного образца об образовании, об ученых степенях и ученых званиях в пределах переданных полномочий Российской Федерации в области образования;

с) за выдачу уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации специального разрешения на движение по автомобильным дорогам транспортных средств, осуществляющих перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов;

т) за действия уполномоченных органов субъектов Российской Федерации, связанные с лицензированием предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами;

– государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) за совершение федеральными органами исполнительной власти юридически значимых действий в случае подачи заявления и (или) документов, необходимых для их совершения, в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг – по нормативу 50 %.

В бюджеты субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя подлежат зачислению:

– налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих в соответствии с БК РФ зачислению в местные бюджеты и бюджеты субъектов Российской Федерации;

– доходы от торгового сбора, подлежащего уплате на территориях этих субъектов Российской Федерации.

В бюджеты городских поселений зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов:

- земельного налога – по нормативу 100 %;
- налога на имущество физических лиц – по нормативу 100 %.

В бюджеты городских поселений зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц – по нормативу 10 %;
- единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 50 %;
- государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления городского поселения, за выдачу органом местного самоуправления городского поселения специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, – по нормативу 100 %.

В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов:

- земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 100 %;
- налога на имущество физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 100 %.

В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц, взимаемого на территориях городских поселений, – по нормативу 5 %;
- налога на доходы физических лиц, взимаемого на территориях сельских поселений, – по нормативу 13 %;
- налога на доходы физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 15 %;

- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности – по нормативу 100 %;
- единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на территориях городских поселений, – по нормативу 50 %;
- единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на территориях сельских поселений, – по нормативу 70 %;
- единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 100 %;
- государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – по нормативу 100 % :
 - а) по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, мировыми судьями;
 - б) за государственную регистрацию транспортных средств, за временную регистрацию ранее зарегистрированных транспортных средств по месту их пребывания, за внесение изменений в выданный ранее паспорт транспортного средства, за выдачу государственных регистрационных знаков транспортных средств Транзит, свидетельства на высвободившийся номерной агрегат, свидетельства о соответствии конструкции транспортного средства требованиям безопасности дорожного движения, талона о прохождении государственного технического осмотра, международного сертификата технического осмотра, национального водительского удостоверения, международного водительского удостоверения, удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), временного разрешения на право управления транспортными средствами, за выдачу учебным учреждениям свидетельства о соответствии требованиям оборудования и оснащённости образовательного процесса для рассмотрения соответствующими органами вопроса об аккредитации и за выдачу указанным учреждениям лицензии на право подготовки трактористов и машинистов самоходных машин;
 - с) за выдачу разрешения на установку рекламной конструкции;
 - д) за выдачу органом местного самоуправления муниципального района специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов;

е) государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления муниципального района, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации на совершение нотариальных действий в населенном пункте, который расположен на межселенной территории и в котором отсутствует нотариус;

– налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, – по нормативу 100 %.

В бюджеты городских округов, городских округов с внутригородским делением и муниципальных районов, городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя подлежит зачислению:

– государственная пошлина за предоставление лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами местного самоуправления, по нормативу 100 %.

В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов:

– земельного налога – по нормативу 100 %;

– налога на имущество физических лиц – по нормативу 100 %.

В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

– налога на доходы физических лиц – по нормативу 15 %;

– единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности – по нормативу 100 %;

– единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 100 %;

– государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – по нормативу 100 %;

– налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, – по нормативу 100 %.

В бюджеты городских округов с внутригородским делением подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов:

– земельного налога – по нормативу 100 %;

– налога на имущество физических лиц – по нормативу 100 %.

В бюджеты городских округов с внутригородским делением подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц – по нормативу 15 %;
- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности – по нормативу 100 %;
- единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 100 %;
- государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – по нормативу 100 %;
- налога, взимаемого в связи с применением патентной системы.

В бюджеты внутригородских районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов:

- земельного налога – по нормативу 100 %;
- налога на имущество физических лиц – по нормативу 100 %.

В бюджеты сельских поселений подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов:

- земельного налога – по нормативу 100 %;
- налога на имущество физических лиц – по нормативу 100 %.

В бюджеты сельских поселений подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами

- налога на доходы физических лиц – по нормативу 2 %;
- единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 30 %;
- государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления сельского поселения, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации на совершение нотариальных действий, – по нормативу 100 %;

– государственной пошлины за выдачу органом местного самоуправления сельского поселения специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных

грузов, в случае отнесения дорожной деятельности к вопросам местного значения – по нормативу 100 %.

По размерам поступлений в федеральный бюджет в 2016 году лидировали налог на добычу полезных ископаемых (41,3 %) и НДС (38,4 %).

В консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации за 2016 год наибольшую долю (38 %) составили поступления от доходов физических лиц; на втором месте – поступления от налога на прибыль организаций.

В структуре доходов, администрируемых Федеральной налоговой службой, 47,8% доходов в 2016 г. поступило в федеральный бюджет, и 52,2 % в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, что в целом свидетельствует о достаточно высокой концентрации финансовых ресурсов в федеральном бюджете.

3.3. Неналоговые доходы бюджетов

Совокупные неналоговые доходы бюджета значительно меньше общих налоговых поступлений. Они составляют немногим более 15% общих доходов бюджетов, а текущие неналоговые поступления – менее 5 %.

Неналоговые доходы определяются как категория доходов бюджета, не связанных с налогами. Перечень неналоговых доходов является открытым.

К неналоговым доходам в соответствии с бюджетной классификацией относятся:

1. Доходы от внешнеэкономической деятельности.
2. Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.
3. Платежи при пользовании природными ресурсами.
4. Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства.
5. Доходы от продажи материальных и нематериальных активов.
6. Административные платежи и сборы.
7. Штрафы, санкции, возмещение ущерба.

8. Поступления (перечисления) по урегулированию расчетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

9. Прочие неналоговые доходы.

Статья 41 БК РФ раскрывает состав неналоговых доходов бюджета:

1) доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;

2) доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением движимого имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;

3) доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями;

4) средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

5) средства самообложения граждан;

б) иные неналоговые доходы.

В соответствии со ст. 56 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. в ред. Федерального закона 07 июня 2017 г. № 107-ФЗ,) под **средствами самообложения граждан** понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения.

Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 % от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

Как правило, данные средства могут расходоваться на мероприятия по благоустройству, строительство и ремонт дорог, мостов, бань общего пользования, спортивных сооружений, объектов жилищно-коммунального хозяйства, другие мероприятия по развитию социально-культурной и инженерной инфраструктуры.

Вопросы введения и использования указанных платежей должны решаться на местном референдуме (сходе граждан). В местном референдуме могут принимать участие все граждане, проживающие на территории муниципального образования и обладающие избирательным правом на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Сход граждан для решения вопросов местного значения проводится в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. В связи с этим цель, порядок и сроки уплаты и использования средств самообложения граждан, а также порядок осуществления контроля за их уплатой и использованием, ответственность за их несвоевременное внесение в местные бюджеты и неуплату должны решаться на местном референдуме (сходе граждан).

Правовая природа средств самообложения граждан до сих пор четко не определена в законодательстве, не решен и вопрос об их налоговой или неналоговой природе. С одной стороны, неналоговый характер данных платежей определен положениями ст. 41 БК РФ, в которой они отнесены к числу неналоговых доходов местных бюд-

жетов. В ст. 56 Закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также отсутствуют прямые указания на обязательность уплаты гражданами средств самообложения. С другой стороны, принятое на местном референдуме (сходе граждан) решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования (поселения) и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления (ч. 7 ст. 22 и ч. 7 ст. 25 Закона № 131-ФЗ). Получается, что если на местном референдуме (сходе граждан) будет принято решение о введении средств самообложения граждан, то их уплата в местный бюджет должна носить для населения данного муниципального образования обязательный (публично-правовой) характер. В связи с этим средства самообложения граждан не могут квалифицироваться как платежи, уплата которых вытекает из гражданско-правовых (т. е. диспозитивных по своей природе) отношений. Вместе с тем, необходимо учитывать, что согласно ст. 57 Конституции Российской Федерации каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Помимо этого Конституция не возлагает на граждан обязанность уплачивать еще какие-либо обязательные платежи налогового характера.

Неналоговые доходы федерального бюджета формируются за счет:

1) доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности Российской Федерации (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений, имущества, переданного в доверительное управление государственным компаниям, имущества федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере, доходов от платных услуг, оказываемых федеральными казенными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти Российской Федерации, – по нормативу 100 %;

2) доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной собственности Российской Федерации, за исключением движимого имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений, имущества федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере – по нормативу 100 %;

3) части прибыли унитарных предприятий, созданных Российской Федерацией, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, – в размерах, устанавливаемых Правительством Российской Федерации;

4) лицензионных сборов – по нормативу 100 %;

5) таможенных пошлин и таможенных сборов – по нормативу 100 %;

6) платы за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части минимального размера арендной платы и минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений, а также платы за использование лесов, расположенных на землях иных категорий, находящихся в федеральной собственности, – по нормативу 100 %;

7) платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, – по нормативу 100 %;

8) платы за пользование водными биологическими ресурсами по межправительственным соглашениям – по нормативу 100 %;

9) платы за негативное воздействие на окружающую среду – по нормативу 5 %;

10) консульских сборов – по нормативу 100 %;

11) патентных пошлин – по нормативу 100 %;

12) платы за предоставление федеральными государственными органами, федеральными казенными учреждениями сведений, документов, содержащихся в государственных реестрах (регистрах), ведение которых осуществляется данными государственными органами, учреждениями, за исключением случая, когда предоставление указан-

ных документов осуществляется через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, – по нормативу 100 %;

13) платы за предоставление федеральными государственными органами, федеральными казенными учреждениями сведений, документов, содержащихся в государственных реестрах (регистрах), ведение которых осуществляется данными государственными органами, учреждениями, в случае, когда предоставление указанных документов осуществляется через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, – по нормативу 50 %;

14) сборов в счет возмещения фактических расходов, связанных с совершением консульских действий, – по нормативу 100 %;

15) утилизационных сборов – по нормативу 100 %;

16) разовых платежей за пользование недрами при наступлении событий, предусмотренных в лицензии (за исключением участков недр, содержащих месторождения природных алмазов, и участков недр местного значения), – по нормативу 100 %;

17) регулярных платежей за пользование недрами при пользовании недрами на территории Российской Федерации – по нормативу 40 %;

18) регулярных платежей за пользование недрами, взимаемых с пользователей недр, осуществляющих поиск и разведку месторождений на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации и за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, – по нормативу 100 %;

19) платы, полученной по результатам конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка, состоящего из акватории водного объекта, находящегося в федеральной собственности, или ее части, – по нормативу 100 %;

20) платы от продажи на аукционе права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами, находящимися в федеральной собственности, – по нормативу 100 %;

21) сборов за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр (кроме участков недр местного значения) – по нормативу 100 %;

22) платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Федерации), – по нормативу 100 %;

23) платы по соглашениям об установлении сервитута¹, заключенным федеральными органами исполнительной власти, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков, которые находятся в федеральной собственности, и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации), – по нормативу 100 %.

24) прибыль ЦБ РФ, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, – по нормативам, установленным федеральными законами²;

25) доходы от внешнеэкономической деятельности;

26) средства, полученные организациями от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники после уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей;

¹ См. ст. 274 «Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут)» части первой Гражданского Кодекса РФ, утвержденной Федеральным законом от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ.

² В соответствии со ст. 26 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» после утверждения годовой финансовой отчетности Банка России Совет директоров Банка России перечисляет в федеральный бюджет 75 % фактически полученной Банком России по итогам года прибыли, остающейся после уплаты налогов и сборов.

27) средства, полученные от выпуска материальных ценностей из государственного запаса специального сырья и делящихся материалов после уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей.

Неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются за счет:

1) доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов Федерации, в том числе казенных, – по нормативу 100 %;

2) доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации, за исключением движимого имущества бюджетных и автономных учреждений субъектов Федерации, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, в том числе казенных, – по нормативу 100 %;

3) доходов от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями субъектов Российской Федерации;

4) части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами Российской Федерации, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет, – в размерах, определяемых в порядке, установленном законами субъектов Федерации;

5) платы за негативное воздействие на окружающую среду – по нормативу 40 %;

6) платы за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающей минимальный размер арендной платы и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, а также платы за использование лесов, расположенных на землях иных категорий, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, – по нормативу 100 %;

7) декларационного платежа – по нормативу 100 %;

8) доходов от продажи земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской

Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, передачи в аренду таких земельных участков, продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков – по нормативу не более 50 %;

9) доходов от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, – по нормативу не более 50 %;

10) платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, – по нормативу 100 %;

11) разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, по участкам недр, содержащих месторождения природных алмазов, – по нормативу 100 %;

12) регулярных платежей за пользование недрами при пользовании недрами на территории Российской Федерации – по нормативу 60 %;

13) разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, при пользовании недрами на территории Российской Федерации по участкам недр местного значения – по нормативу 100 %;

14) платы от продажи на аукционе права на заключение договора пользования водными биологическими ресурсами, находящимися в собственности субъекта Федерации, – по нормативу 100 %;

15) платы, полученной по результатам конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка, состоящего из акватории водного объекта, находящегося в собственности субъекта Федерации, или ее части, – по нормативу 100 %;

16) платы за предоставление государственными органами субъектов РФ, казенными учреждениями субъектов Федерации сведений, документов, содержащихся в государственных реестрах (регистрах), ведение которых осуществляется данными государственными органами, учреждениями, – по нормативу 100 %;

17) платы за предоставление федеральными государственными органами, федеральными казенными учреждениями сведений, документов, содержащихся в государственных реестрах (регистрах), ведение которых осуществляется данными государственными органами, учреждениями, в случае, когда предоставление указанных документов осуществляется через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, – по нормативу 50 %;

18) сборов за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр местного значения – по нормативу 100 %;

19) платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, – по нормативу 100 %;

20) платы по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, – по нормативу 100 %;

21) платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, – по нормативу не более 50 %;

22) платы по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, – по нормативу не более 50 %.

В бюджеты субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя подлежат зачислению:

1) плата за негативное воздействие на окружающую среду – по нормативу 95 %;

2) доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городов федерального значения, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков – по нормативу 100 %, если законодательством соответствующего субъекта Федерации не установлено иное;

3) доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городов федерального значения, – по нормативу 100 %, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;

4) доходы от продажи земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, передачи в аренду таких земельных участков, продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков – по нормативу 100 %, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;

5) доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Федерации, – по нормативу 100 %, если законодательством соответствующего субъекта Федерации не установлено иное;

6) плата за снятие запрета на реконструкцию, строительство зданий, строений, сооружений на земельном участке – по нормативу 100 %;

7) плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городов федерального значения, либо за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в собственности этих субъектов Федерации, – по нормативу 100 %, если законодательством соответствующего субъекта Федерации не установлено иное;

8) плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным государственными (муниципальными) органами, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации – городов федерального значения, или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городов федерального значения, – по нормативу 100 %, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;

9) плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, – по нормативу 100 %, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;

10) плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти

субъектов Российской Федерации, – по нормативу 100 %, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное.

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет:

1) доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных бюджетных и автономных учреждений, муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, – по нормативу 100 %;

2) доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением движимого имущества муниципальных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, – по нормативу 100 %;

3) доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными казенными учреждениями;

4) части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, определяемых в порядке, установленном муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;

5) платы за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности, – по нормативу 100 %;

6) платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, – по нормативу 100 %;

7) платы по соглашениям об установлении сервитута, заключенным государственными (муниципальными) органами, единым институтом развития в жилищной сфере, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутриго-

родским делением, городских, сельских поселений, – по нормативу 100 % в бюджет муниципального образования, в собственности (на территории) которого находится земельный участок.

В бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов и бюджеты городских округов с внутригородским делением подлежит зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 55 %.

В бюджеты городских поселений, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением подлежит зачислению плата за пользование водными объектами в зависимости от права собственности на водные объекты по нормативу 100 %.

В бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением до разграничения государственной собственности на землю поступают:

1) доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков – по нормативу 100 %;

2) доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, – по нормативу 100 %;

3) плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, – по нормативу 100 %.

В бюджеты муниципальных районов до разграничения государственной собственности на землю поступают:

1) доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских поселений, а также средства от продажи

права на заключение договоров аренды указанных земельных участков – по нормативу 50 %;

2) доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах сельских поселений и межселенных территорий муниципальных районов, – по нормативу 100 %;

3) доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских поселений, – по нормативу 50 %;

4) доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах сельских поселений и межселенных территорий муниципальных районов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков – по нормативу 100 %;

5) плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских поселений, – по нормативу 50 %;

б) плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами местного самоуправления, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских поселений, – по нормативу 50 %;

7) плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах сельских поселений и межселенных территорий муниципальных районов, – по нормативу 100 %;

8) плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами местного самоуправления муниципальных районов, органами местного самоуправления сельских поселений, государствен-

ными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах сельских поселений и межселенных территорий муниципальных районов, – по нормативу 100 %.

В бюджеты городских поселений до разграничения государственной собственности на землю поступают:

1) доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских поселений, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков – по нормативу 50 %;

2) доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских поселений, – по нормативу 50 %;

3) плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских поселений, – по нормативу 50 %;

4) плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами местного самоуправления, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских поселений, – по нормативу 50 %.

В бюджеты городских округов и бюджеты городских округов с внутригородским делением поступают:

1) доходы от продажи земельных участков, которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Федерации, – по нормативу не менее 50 %, если законодательством

соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;

2) доходы от передачи в аренду земельных участков, которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также доходы от продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков – по нормативу не менее 50 %, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;

3) доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, – по нормативу не менее 50 %, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;

4) плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, – по нормативу не менее 50 %, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;

5) плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами исполнительной власти субъектов Федерации, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, которые расположены в границах городских округов, город-

ских округов с внутригородским делением, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, – по нормативу не менее 50 %, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное.

В бюджеты муниципальных районов поступают:

1) доходы от продажи земельных участков, которые расположены на межселенных территориях, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, – по нормативу не менее 50 %, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;

2) доходы от передачи в аренду земельных участков, которые расположены на межселенных территориях, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также доходы от продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков – по нормативу не менее 50 %, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;

3) доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые расположены на межселенных территориях, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, – по нормативу не менее 50 %, если законодательством соответствующего субъекта Федерации не установлено иное;

4) плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, которые расположены на межселенных территориях, находятся в федеральной собствен-

сти и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Федерации, – по нормативу не менее 50 %, если законодательством соответствующего субъекта Федерации не установлено иное;

5) плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, которые расположены на межселенных территориях, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, – по нормативу не менее 50 %, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное.

В бюджеты городских поселений и бюджеты сельских поселений поступают:

1) доходы от продажи земельных участков, которые расположены в границах городских, сельских поселений, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Федерации, – по нормативу не менее 50 %, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;

2) доходы от передачи в аренду земельных участков, которые расположены в границах городских, сельских поселений, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также доходы от продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков – по нормативу не менее 50 %, если законодательством соответствующего субъекта Федерации не установлено иное;

3) доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества зе-

мельными участками, которые расположены в границах городских, сельских поселений, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Федерации, – по нормативу не менее 50 %, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;

4) плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, которые расположены в границах городских, сельских поселений, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, – по нормативу не менее 50 %, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;

5) плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами исполнительной власти субъектов Федерации, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, которые расположены в границах городских, сельских поселений, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Федерации, – по нормативу не менее 50 %, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное.

К безвозмездным поступлениям относятся:

1. Дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

2. Субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии).

3. Субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации.

4. Иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

5. Безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

3.4. Прогнозирование доходов бюджетов

В целях обеспечения преемственности и предсказуемости бюджетных проектировок, создания правовой основы для заключения многолетних государственных контрактов, формирования среднесрочных ориентиров для бизнеса осуществляется переход всех уровней бюджетной системы Российской Федерации к среднесрочному финансовому планированию. Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации с 2008 г. формируются и утверждаются на трехлетний период. В 2016 году бюджет страны принят всего на один год, без планового периода. На такой шаг Правительство пошло в целях стабилизации экономики из-за отсутствия возможности делать реальные долгосрочные прогнозы. Бюджет на 2017 год вновь принят на трехлетний период.

БК РФ предусмотрено, что прогнозирование доходов бюджета осуществляется на основе прогноза социально-экономического развития территории в условиях действующего на день внесения проекта закона о бюджете в законодательный (представительный) орган законодательства о налогах и сборах и бюджетного законодательства Российской Федерации, а также законодательства Российской Федерации, законов субъектов Федерации и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, устанавливающих неналоговые доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», которым определены цели и содержание системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития России, а также общий порядок разработки указанных прогнозов и программ.

Государственное прогнозирование социально-экономического развития России – это система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития России, основанных на законах рыночного хозяйствования.

Прогноз социально-экономического развития на долгосрочную перспективу разрабатывается раз в пять лет на десятилетний период; на среднесрочную перспективу – на период от трех до пяти лет; на краткосрочную перспективу – ежегодно.

Результаты государственного прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации используются для принятия органами власти конкретных решений в области социально-экономической политики, а также для прогнозирования доходов бюджета Российской Федерации.

Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются исходя из комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения Российской Федерации, состояния природных ресурсов и перспектив изменения указанных факторов.

Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по Российской Федерации, по народно-хозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам. Отдельно выделяется прогноз развития государственного сектора экономики.

Прогнозы социально-экономического развития основываются на системе демографических, экологических, научно-технических, внешнеэкономических, социальных, а также отраслевых, региональных и других прогнозов отдельных общественно значимых сфер деятельности и разрабатываются в нескольких вариантах с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних политических, экономических и других факторов.

Прогнозы социально-экономического развития включают количественные показатели и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешнеэкономической деятельности, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологиче-

ской обстановки, социальной структуры, а также систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения.

Прогнозирование доходов федерального бюджета осуществляется Минфином в рамках подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете.

Для целей прогнозирования используется информация, предоставленная главными администраторами доходов бюджета – Федеральной налоговой службой (далее – ФНС), Федеральной службой государственной статистики, Министерством экономического развития Российской Федерации, Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости, Федеральной таможенной службой Российской Федерации, Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральным казначейством, Федеральным агентством по управлению государственным имуществом.

Важную роль играет информация, предоставленная ФНС России, представленная в данных формах налоговой отчетности. Кроме того, практически по каждому налогу существует утвержденная форма статистической налоговой отчетности, содержащая основную информацию о налоговой базе и структуре начислений конкретного налога.

Особое значение в процессе прогнозирования доходов федерального бюджета имеют сценарные условия развития экономики Российской Федерации на ближайшие несколько лет, содержащие основные макроэкономические показатели и параметры функционирования экономики России на прогнозируемый период. На основе этих данных можно рассчитать прогноз налоговой базы поступления налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации.

Статьей 160¹ БК РФ установлена обязанность главного администратора доходов бюджета представить необходимые сведения для составления проекта бюджета или среднесрочного финансового плана, а также утверждает методику прогнозирования поступлений доходов в бюджет в соответствии с общими требованиями к такой методике, установленными Правительством Российской Федерации. Исходя из этого положения органы государственной власти, являющиеся в соответствии с законом о федеральном бюджете главными администраторами доходов федерального бюджета, представляют прогноз-

ные данные в Минфин по поступлению администрируемых ими доходов федерального бюджета.

Помимо вышеперечисленных выше показателей при прогнозировании налоговых доходов учитывается предстоящее внесение изменений в бюджетное законодательство, а также в законодательство о налогах и сборах.

Для учета последствий изменения налоговой базы вводится поправочный коэффициент, определяемый экспертными оценками.

Прогноз доходов федерального бюджета разрабатывается по укрупненным статьям бюджетной классификации на основе программы социально-экономического развития Российской Федерации, прогноза основных макроэкономических показателей, а также изменений в налоговом и бюджетном законодательстве.

Прогнозирование происходит не по всем источникам ввиду сложности этого процесса, а только по тем, относительный вклад которых больше 1% доходов федерального бюджета.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 № 574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации» главный администратор доходов разрабатывает методику прогнозирования по всем кодам классификации доходов, закрепленным за соответствующим главным администратором доходов согласно правовому акту о наделении его соответствующими полномочиями.

Методика прогнозирования разрабатывается по каждому виду доходов и содержит:

- а) наименование вида доходов и соответствующий код бюджетной классификации Российской Федерации;
- б) описание показателей, используемых для расчета прогнозного объема поступлений по каждому виду доходов, с указанием источника данных для соответствующего показателя;
- в) характеристику метода расчета прогнозного объема поступлений по каждому виду доходов;
- г) описание фактического алгоритма расчета прогнозируемого объема поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Фе-

дерации.

Для каждого вида доходов применяется один из следующих методов (комбинация следующих методов) расчета:

– прямой расчет, основанный на непосредственном использовании прогнозных значений объемных и стоимостных показателей, уровней ставок и других показателей, определяющих прогнозный объем поступлений прогнозируемого вида доходов;

– усреднение – расчет на основании усреднения годовых объемов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации не менее чем за 3 года или за весь период поступления соответствующего вида доходов в случае, если он не превышает 3 года;

– индексация – расчет с применением индекса потребительских цен или другого коэффициента, характеризующего динамику прогнозируемого вида доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

– экстраполяция – расчет, осуществляемый на основании имеющихся данных о тенденциях изменения поступлений в предшествующие периоды;

– иной способ, который должен быть описан и обоснован в методике прогнозирования.

Методика прогнозирования в случае использования метода прямого расчета может содержать характеристику уровня собираемости соответствующего вида доходов (при его применимости) с учетом динамики показателя собираемости соответствующего вида доходов в предшествующие периоды и целевого уровня собираемости соответствующего вида доходов (в случае его наличия).

Методика прогнозирования в случаях, когда прогноз соответствующего вида доходов предусматривает использование показателей социально-экономического развития, основывается на показателях базового варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Федерации или муниципального образования на среднесрочный период, разработанного уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или местной администрацией.

Для расчета прогнозируемого объема налоговых доходов, таможенных платежей и страховых взносов при разработке методики прогнозирования применяется метод прямого расчета.

Налоговая база и база для расчета таможенных платежей, страховых взносов в прогнозируемом периоде определяются на основании соответствующей отчетности за предыдущие годы с учетом показателей прогноза социально-экономического развития, ставок платежей с указанием соответствующей нормы законодательства Российской Федерации.

Алгоритм расчета для каждого вида доходов должен включать оценку объема выпадающих доходов в связи с применением предусмотренных законодательством Российской Федерации льгот, освобождений и иных преференций с указанием соответствующих норм законодательства Российской Федерации. Расчет выпадающих доходов осуществляется с использованием методов (комбинации методов) прямого расчета, усреднения, индексации, экстраполяции или иного метода, обоснованного в методике прогнозирования.

Для расчета прогнозируемого объема прочих доходов при разработке методики прогнозирования:

а) в части доходов от предоставления имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду, применяется метод прямого расчета, в котором используется алгоритм расчетов доходов, основанных на данных о размере площади сдаваемых объектов, ставке арендной платы и динамике отдельных показателей прогноза социально-экономического развития, источником которых являются договоры, заключенные (планируемые к заключению) с арендаторами;

б) в части доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам Федерации или муниципальным образованиям, применяется метод прямого расчета, в котором используется алгоритм расчета доходов исходя из:

- величины чистой прибыли хозяйственных обществ, часть акций (или доли в уставных (складочных) капиталах) которых находится в государственной или муниципальной собственности;

- размера доли чистой прибыли хозяйственных обществ, направляемой ими на выплату дивидендов или распределяемой ими среди участников общества;

- размера доли государственного или муниципального участия в соответствующем хозяйственном обществе (с учетом пакета акций, который планируется к приватизации в текущем году);

- периода деятельности хозяйственного общества, за который выплачиваются дивиденды;

в) в части доходов от оказания платных услуг применяется метод прямого расчета, в котором используется алгоритм расчета прогнозных показателей соответствующего вида доходов исходя из количества планируемых платных услуг и их стоимости, установленной органами государственной власти или органами местного самоуправления;

г) в части доходов, полученных в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафов, конфискации и компенсаций, а также средств, полученных в возмещение вреда, причиненного публично-правовому образованию, и иных сумм принудительного изъятия:

- в случае, если фиксированный размер платежа в денежном выражении или его диапазон установлены законодательно, применяется метод прямого расчета (на основании количества правонарушений по видам и размерам платежа за каждый вид правонарушения);

- определение прогнозного количества правонарушений каждого вида, закрепленного в законодательстве Российской Федерации, основывается на статистических данных не менее чем за 3 года или за весь период закрепления в законодательстве Российской Федерации соответствующего вида правонарушения в случае, если этот период не превышает 3 года;

- размер платежа по каждому виду правонарушений соответствует положениям законодательства Российской Федерации или законодательства субъекта Федерации с учетом изменений, запланированных на очередной финансовый год и плановый период;

– в остальных случаях применяется один из методов (комбинация методов) прямого расчета, усреднения, индексации, экстраполяции или иного метода, обоснованного в методике прогнозирования.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение доходам бюджета.
2. Каковы основные принципы формирования доходов бюджета?
3. Раскройте структуру доходов бюджета в соответствии с бюджетной классификацией.
4. Что включают в себя налоговые доходы бюджета?
5. Что включают в себя неналоговые доходы бюджета?
6. Какие доходы относятся к безвозмездным поступлениям?
7. Какие доходы в структуре доходов бюджетов всех уровней занимают самую большую долю?
8. Раскройте понятие «собственные доходы бюджета». Что они в себя включают?
9. Каким образом доходы поступают в соответствующие бюджеты?
10. Кто является администратором и главным администратором доходов бюджета?
11. Каковы полномочия администратора и главного администратора доходов бюджета?
12. Что означает эффект Лаффера?
13. Приведите классификацию налогов по уровню их установления.
14. Раскройте основные налоговые доходы для каждого из уровней бюджетной системы.
15. Что такое средства самообложения граждан и какова правовая основа их осуществления?
16. Раскройте структуру неналоговых доходов бюджетов каждого из уровней бюджетной системы.
17. С какой целью осуществляется прогнозирование доходов бюджетов?
18. Какая информация ложится в основу прогнозов доходов бюджетов?
19. Раскройте методику прогнозирования доходов бюджетов.

Глава 4. РАСХОДЫ БЮДЖЕТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. Понятие и структура расходов бюджета.

4.2. Классификация расходов бюджета.

4.3. Реализация расходных обязательств в бюджетном процессе

Ключевые слова: расходы бюджета, администраторы расходов бюджета, главные администраторы расходов бюджета, расходные обязательства, реестр расходных обязательств, бюджетные ассигнования, лимит бюджетных обязательств, казенное учреждение, бюджетное учреждение, автономное учреждение, бюджетирование, ориентированное на результат, государственная программа.

4.1. Понятие и структура расходов бюджета

Расходы бюджета непосредственно связаны с выполнением государством своих функций. Посредством распределения расходов бюджета происходит концентрация финансовых ресурсов на решение приоритетных задач, таких как финансирование инфраструктуры, образования, здравоохранения, агропромышленного комплекса, жилищного строительства, финансового обеспечения социальных обязательств государства. Структура расходов бюджета должна отражать специфику развития конкретного государства, фазу экономического цикла, а также соответствовать целям и задачам государственного развития, отражать его приоритеты в сфере социальной политики. Таким образом, структура расходов бюджета во многом обусловлена стратегией экономического развития государства.

Существует предел роста государственных расходов, после превышения которого они перестают положительно влиять на темпы развития экономики. В России общие государственные расходы в 2016 г. составили около 20 % ВВП, что является величиной, приближенной к эффективному уровню, но их уровень ниже, чем в США и Европе.

Расходы бюджета – выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета.

Формирование расходов бюджета осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий

федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых, согласно законодательству Российской Федерации, международным договорам и соглашениям, должно происходить в очередном финансовом году за счет средств соответствующих бюджетов.

БК РФ также законодательно закреплён принцип общего (совокупного) покрытия расходов, в соответствии с которым все расходы бюджета должны обеспечиваться общей суммой доходов бюджетной системы и поступлениями из источников финансирования его дефицита, а доходы бюджета не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета.

Понятие расходных обязательств является базовым при составлении, рассмотрении и исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. При этом сами расходные обязательства возникают в соответствии с законодательно закрепленными полномочиями как обязанность предоставить для реализации таких полномочий средства соответствующего бюджета. Расходные обязательства не включаются в закон о бюджете, вместе с тем, бюджет является финансовой основой для их реализации.

Основы разграничения расходных обязательств между Российской Федерации, ее субъектами и органами местного самоуправления заложены в Конституции Российской Федерации, а также принимаемыми в соответствии с ней федеральными законами.

Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации, определяются конституцией, законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами субъектов Федерации и осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Федерации.

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Федерации (за исключением субвенции из федерального бюджета). В случаях, установленных федеральными законами, может предостав-

ляться дополнительное финансирование за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов.

Расходные обязательства – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Расходные обязательства Российской Федерации исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита государственного бюджета. В отдельных случаях расходные обязательства исполняются за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Расходные обязательства субъекта Федерации устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита государственного бюджета. В отдельных случаях расходные обязательства исполняются за счет средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Расходные обязательства муниципального образования устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита государственного бюджета.

4.2. Классификация расходов бюджета

Классификация расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы является единообразной. Однако, учитывая распределение полномочий между уровнями управления, в бюджетах разных уровней преобладают различные направления расходования средств.

Ведомственная классификация расходов раскрывается в приложении к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и отражает распределение

бюджетных средств по главным распорядителям средств федерального, региональных и местных бюджетов (министерствам, службам, агентствам и т. п.).

Она связана со структурой органов государственного управления в соответствующем бюджетном году. На региональном и местном уровнях распределение средств отражается применительно к организации системы органов управления в каждом конкретном регионе и муниципальном образовании. Таким образом, в бюджете фиксируются средства по каждому учреждению, получающему бюджетные ассигнования и существующему на момент утверждения бюджета.

Перечень прямых получателей бюджетных средств является первым уровнем ведомственной классификации.

Вторым уровнем является классификация (группировка) целевых статей расходов, отражающая финансирование по конкретным направлениям деятельности прямых получателей средств.

Третьим уровнем является выделение видов расходов, детализирующих направление финансирования по государственным программам.

Плюсом ведомственной классификации является ее адресность; минусом – постоянное изменение структуры управления. Эти изменения делают невозможным какие-либо динамические или территориальные сопоставления и прогнозирование целевых расходов применительно к выполняемым органами управления функциям. Кроме того, ведомственная классификация не дает представления об экономической характеристике расходов. Однако содержащееся в ведомственной классификации распределение средств по конкретным функциональным направлениям деятельности и видов расходов по экономическим элементам обеспечивает исходные данные для построения функциональной и экономической классификаций.

Экономическая классификация расходов ранее раскрывалась в БК РФ, а в настоящее время используется в аналитических целях для разделения расходов бюджета на две группы, оказывающие разное влияние на экономику страны – капитальные расходы и текущие расходы.

Капитальные расходы бюджетов – часть расходов бюджетов, связанных с расширенным воспроизводством (затраты на капитальное

строительство, капитальный ремонт, модернизацию, техническое перевооружение и т. п.), при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности государства или местных органов власти, на предоставление бюджетных кредитов на инвестиционные цели. Капитальные расходы обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность государства.

Текущие расходы – часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме межбюджетных трансфертов.

Функциональная классификация расходов раскрывается в ст. 21 БК РФ. Функциональная классификация расходов обеспечивает распределение финансирования в денежной форме по функциям органов государственного и муниципального управления.

Расходы органов власти носят целевой характер и направлены на реализацию конкретных функций. Именно из этого можно сделать вывод о необходимости в функциональной классификации расходов. Она используется для расчета объемов ресурсов, выделяемых органами управления на осуществление различных видов деятельности и выполнение государственных задач, и является инструментом, позволяющим реализовать приоритеты политики органов власти в области расходов.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации разделами и подразделами классификации расходов бюджетов являются:

1) общегосударственные вопросы:

- функционирование Президента Российской Федерации;
- функционирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и муниципального образования;
- функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований;
- функционирование Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций;

- судебная система;
- обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов финансового (финансово-бюджетного) надзора;
- обеспечение проведения выборов и референдумов;
- международные отношения и международное сотрудничество;
- государственный материальный резерв;
- фундаментальные исследования;
- резервные фонды;
- прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов;
- другие общегосударственные вопросы;

2) национальная оборона:

- Вооруженные Силы Российской Федерации;
- модернизация Вооруженных Сил Российской Федерации и воинских формирований;
- мобилизационная и вневойсковая подготовка;
- мобилизационная подготовка экономики;
- подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности;
- ядерно-оружейный комплекс;
- реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества;
- прикладные научные исследования в области национальной обороны;
- другие вопросы в области национальной обороны;

3) национальная безопасность и правоохранительная деятельность:

- органы прокуратуры и следствия;
- органы внутренних дел;
- войска национальной гвардии Российской Федерации;
- органы юстиции;
- система исполнения наказаний;
- органы безопасности;
- органы пограничной службы;

- органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ;
- защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона;
- обеспечение пожарной безопасности;
- миграционная политика;
- модернизация войск национальной гвардии Российской Федерации, спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, а также правоохранительных и иных органов;
- прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности;
- другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности;

4) национальная экономика:

- общеэкономические вопросы;
- топливно-энергетический комплекс;
- исследование и использование космического пространства;
- воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- сельское хозяйство и рыболовство;
- водное хозяйство;
- лесное хозяйство;
- транспорт;
- дорожное хозяйство (дорожные фонды);
- связь и информатика;
- прикладные научные исследования в области национальной экономики;

- другие вопросы в области национальной экономики;

5) жилищно-коммунальное хозяйство:

- жилищное хозяйство;
- коммунальное хозяйство;
- благоустройство;
- прикладные научные исследования в области жилищно-коммунального хозяйства;
- другие вопросы в области жилищно-коммунального хозяйства;

б) охрана окружающей среды:

- экологический контроль;
- сбор, удаление отходов и очистка сточных вод;
- охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания;
- прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды;
- другие вопросы в области охраны окружающей среды;

7) образование:

- дошкольное образование;
- общее образование;
- дополнительное образование детей;
- среднее профессиональное образование;
- профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации;
- высшее образование;
- молодежная политика;
- прикладные научные исследования в области образования;
- другие вопросы в области образования;

8) культура, кинематография:

- культура;
- кинематография;
- прикладные научные исследования в области культуры, кинематографии;
- другие вопросы в области культуры, кинематографии;

9) здравоохранение:

- стационарная медицинская помощь;
- амбулаторная помощь;
- медицинская помощь в дневных стационарах всех типов;
- скорая медицинская помощь;
- санаторно-оздоровительная помощь;
- заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов;
- санитарно-эпидемиологическое благополучие;
- прикладные научные исследования в области здравоохранения;

- другие вопросы в области здравоохранения;
- 10) социальная политика:
 - пенсионное обеспечение;
 - социальное обслуживание населения;
 - социальное обеспечение населения;
 - охрана семьи и детства;
 - прикладные научные исследования в области социальной политики;
 - другие вопросы в области социальной политики;
- 11) физическая культура и спорт:
 - физическая культура;
 - массовый спорт;
 - спорт высших достижений;
 - прикладные научные исследования в области физической культуры и спорта;
 - другие вопросы в области физической культуры и спорта;
- 12) средства массовой информации:
 - телевидение и радиовещание;
 - периодическая печать и издательства;
 - прикладные научные исследования в области средств массовой информации;
 - другие вопросы в области средств массовой информации;
- 13) обслуживание государственного и муниципального долга:
 - обслуживание государственного внутреннего и муниципального долга;
 - обслуживание государственного внешнего долга;
- 14) межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации:
 - дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
 - иные дотации;
 - прочие межбюджетные трансферты общего характера.

Функциональная классификация не зависит от организационно-структурных изменений в системе органов управления. Ее использование позволяет анализировать динамику и выявлять тенденции изменения расходов различного функционального назначения, прогнози-

ровать расходы на перспективу и проводить международные сравнения в целях определения степени участия органов управления отдельных стран в осуществлении экономических и социальных функций.

Таблица 4.1

Динамика расходов федерального бюджета по видам расходов

Раздел расходов	Расходы в 2016 г. (млрд. руб.)	Доля в расходах бюджета (%)	Расходы в 2015 г. (млрд. руб.)	Доля в расходах бюджета (%)	Расходы в 2014 г. (млрд. руб.)	Доля в расходах бюджета (%)
Общегосударственные вопросы	1095,6	6,8	1117,6	7,1	935,7	6,3
Национальная оборона	3775,3	22,9	3181,4	20,1	2479,1	16,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1898,7	11,4	1965,6	12,5	2086,2	13,7
Национальная экономика	2302,1	14,4	2324,2	15,2	3062,9	21,6
Образование	597,8	3,6	610,6	3,9	638,3	4,3
Здравоохранение	506,3	3,1	516,0	3,3	535,4	3,6
Социальная политика	4588,5	27,7	4265,3	27	3452,4	23,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	621,3	3,8	518,7	3,7	415,6	2,8
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	672,0	4	682,0	4,3	816,1	5,4
Иные расходы	358,8	2,2	438,8	2,8	409,8	2,8

В качестве примера рассмотрим динамику расходов федерального бюджета за последние три года. Наибольшую долю в расходах бюджета занимали расходы на социальную политику, и их доля продолжает расти. На втором месте находятся расходы на национальную оборону, и их доля в расходах бюджета за период с 2014 по 2016 гг. выросла в наибольшей степени на 6,4 %. На третьем месте – расходы на национальную экономику, но финансирование данной сферы за последние три года, напротив, сократилось больше всего – на 7,2 %. Небольшими темпами продолжают сокращаться расходы на здравоохранение и образование, а также национальную безопасность и правоохранительную деятельность. К иным расходам, занимающим наименьшую долю в общем объеме расходов федерального бюджета,

относятся расходы на физическую культуру и спорт, культуру, кинематографию, жилищно-коммунальное хозяйство, охрану окружающей среды.

4.3. Реализация расходных обязательств в бюджетном процессе

При исполнении расходных обязательств актуальными остаются вопросы оценки результативности и эффективности органов государственного управления. Основным вектором реформирования бюджетной сферы является переход от модели управления затратами к модели управления результатами.

Широко используемая в России система планирования от достигнутого, т. е. применение к действующей структуре расходов метода индексации с учетом корректирующих коэффициентов, не позволяет достигать целей социально-экономического развития, устанавливаемых органами публичной власти, а также планировать результаты бюджетных расходов на всех уровнях бюджетной системы. Проблема заключается не только в ориентации на управление затратами при бюджетном планировании, но и в неэффективности сложившейся структуры расходов бюджетов всех уровней¹.

Существуют два основных методологических подхода к планированию бюджетных расходов:

- сметное бюджетное планирование;
- бюджетирование, ориентированное на результат.

Сущность сметного бюджетного планирования состоит в том, что все текущие и капитальные расходы финансируют за счет средств соответствующих бюджетов на основе смет расходов.

Согласно сметам, объем необходимых затрат закрепляется в бюджетах всех уровней. При этом планирование расходов базируется на применении специальных нормативов, обоснованных с учетом технических норм и экономической целесообразности.

¹ Жигалов Д. В., Перцов Л. В., Чалая Ю. Ю. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления // Электронные цифровые данные. Режим доступа: http://old.urbanecomomics.ru/Zhigalov%20200921c4.pdf?dl_id=3101.

Бюджетирование, ориентированное на результат, предполагает методологический подход к планированию и исполнению государственного и местных бюджетов, при котором используются методы распределения бюджетных ресурсов в согласовании с целями, задачами и функциями государства (муниципального образования). Данный подход основан на среднесрочном бюджетном планировании, активном использовании бюджетных программ на всех уровнях управления и обязательном контроле результативности расходования бюджетных средств путем оценки достижения качественных и количественных показателей.

Бюджетирование, ориентированное на результат, – это система формирования, исполнения бюджета и бюджетного контроля, прослеживающая взаимосвязь между бюджетными расходами и достигнутыми результатами¹.

Бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой систему бюджетного планирования, связывающую объем бюджетных расходов с реализацией приоритетов государственной экономической политики, а также предусматривающую оценку эффективности затраченных ресурсов. При таком планировании повышается ответственность за эффективность бюджетных расходов. При этом распорядители бюджетных средств приобретают полномочия по частичному перераспределению средств бюджета между мероприятиями и подпрограммами, а также использованию сэкономленных бюджетных средств в рамках утвержденных лимитов бюджетных обязательств.

Основными инструментами бюджетирования, ориентированного на результат, в России являются:

1. Доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.
2. Программы.
3. Реестр расходных обязательств.
4. Обоснования бюджетных ассигнований.

¹ Жигалов Д. В., Перцов Л. В., Чалая Ю. Ю. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления // Электронные цифровые данные. Режим доступа: http://old.urbanecomics.ru/Zhigalov%20200921c4.pdf?dl_id=3101.

5. Государственные (муниципальные) задания.

Доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования – документ, определяющий стратегию деятельности субъекта бюджетного планирования (главного распорядителя бюджетных средств) и на среднесрочный период и содержащий информацию о фактически достигнутых результатах главного распорядителя бюджетных средств в отчетном периоде.

В докладе должна быть представлена информация обо всей деятельности главных распорядителей бюджетных средств в разрезе:

- целей и задач с показателями результативности;
- программ, направленных на достижение заданных целей и задач;
- финансовых ресурсов, необходимых для их достижения.

То есть основной задачей является увязка информации о целях, задачах и результатах деятельности с фактическими и планируемыми объемами бюджетного финансирования.

Программа – совокупность выполняемых мероприятий (оказываемых услуг), увязанных по срокам, исполнителям и ресурсам, и направленных на достижение определенной цели.

Применение государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъекта Российской Федерации, муниципальных программ в качестве инструмента управления социально-экономическим развитием определено ст. 179 БК РФ, в соответствии с которой полномочия по установлению порядка принятия решений об их разработке, порядок их формирования и реализации закрепляются за исполнительными органами соответствующего уровня власти. Обязательным для данных программ является установления порядка и критериев оценки эффективности.

Государственная (муниципальная) программа – комплекс взаимосвязанных по ресурсам, исполнителям, срокам осуществления и показателям результативности мероприятий, направленных на решение проблем системного характера в сфере социально-экономического развития территории.

Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные

программы утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных (муниципальных) программ утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

По каждой государственной программе Российской Федерации, государственной программе субъекта Российской Федерации, муниципальной программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. Порядок проведения указанной оценки и ее критерии устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

По результатам указанной оценки Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении начиная с очередного финансового года ранее утвержденной государственной (муниципальной) программы, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственной (муниципальной) программы.

С 1 января 2009 года планирование бюджетных ассигнований осуществляется отдельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение действующих и принимаемых обязательств.

Объем и структура значительной части расходных обязательств predeterminedены ранее принятыми законодательными и другими нормативными правовыми актами, заключенными договорами и соглаше-

ниями, действующими бюджетными программами и т. д. Ассигнования на исполнение этих обязательств подлежат обязательному включению в закон о бюджете с использованием достаточно простых правил определения и корректировки их объема. Для их существенного изменения требуется внесение соответствующих изменений в ранее принятые нормативно-правовые акты.

В то же время существуют расходные обязательства (новые программы, решения об увеличении размера пособий и т. д.), включение которых в бюджет в том или ином объеме зависит от решений, принимаемых непосредственно в ходе формирования бюджета на очередной финансовый год. Указанные обязательства требуют более детального обоснования, в том числе с учетом имеющихся бюджетных ограничений.

Под **бюджетом действующих обязательств** понимается объем ассигнований, необходимых для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования), обусловленных действующими нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями.

Под **бюджетом принимаемых обязательств** понимается объем ассигнований, необходимых для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования), обусловленных вступающими в силу нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями, вводимыми или планируемыми (предполагаемыми) к введению в плановом периоде. Конкретный состав бюджетов действующих и принимаемых обязательств, порядок и методика определения их объемов устанавливаются органами исполнительной власти соответствующего уровня. Таким образом, основным принципом бюджетного планирования становится гарантированное обеспечение в полном объеме действующих обязательств в соответствии с целями и ожидаемыми результатами государственной политики. Одним из основных элементов реформы бюджетного процесса является распределение основной части средств бюджета принимаемых обязательств только между действующими и вновь принимаемыми бюджетными программами с учетом оценок их результативности.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств.

Под **реестром расходных обязательств** понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

Реестр расходных обязательств Российской Федерации ведется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Реестр расходных обязательств субъекта Российской Федерации ведется в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Реестр расходных обязательств муниципального образования ведется в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования.

Ведение реестра обязательств отнесено к бюджетным полномочиям главного распорядителя бюджетных средств.

Принятые расходные обязательства становятся обязательными к исполнению в соответствующем временном периоде. Законодательной основой реализации расходных обязательств является закон о бюджете.

Расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году, становятся **бюджетными обязательствами**. В процессе исполнения соответствующего бюджета бюджетные обязательства приобретают форму денежных обязательств. Денежные обязательства – обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения.

В результате внедрения Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах в отдельную ка-

тегорию расходных обязательств были выделены публичные обязательства (рис. 4.1). **Публичные обязательства** – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленные законом, актом порядок его определения.

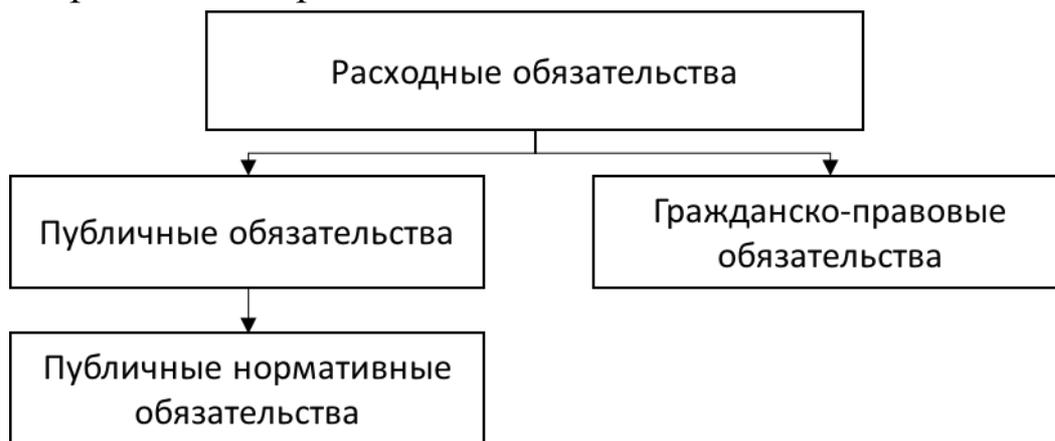


Рис. 4.1. Виды расходных обязательств

В состав публичных обязательств входят публичные нормативные обязательства. **Публичные нормативные обязательства** – публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или изменяющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных служащих, а также лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, работников бюджетных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, лиц, обучающихся в государственных образовательных учреждениях. К публичным нормативным обязательствам относятся расходы на социальное обеспечение граждан: выплаты пенсий, пособий и компенсаций пенсионерам, ветеранам, людям с ограниченными возможностями, детям, оставшимся без попечения родителей, семьям, потерявшим кормильца, и т. д. Гражданско-правовые обязательства возникают в результате оказания государственных

услуг, а также заключения органами власти и бюджетными учреждениями договоров и соглашений. Расходование бюджетных средств осуществляется в форме бюджетных ассигнований.

Бюджетные ассигнования – предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

К бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования на:

1. Оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

2. Социальное обеспечение населения.

3. Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями.

4. Предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам.

5. Предоставление межбюджетных трансфертов.

6. Предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права.

7. Обслуживание государственного (муниципального) долга.

8. Исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Бюджетные ассигнования на оказание государственных услуг предусматриваются на исполнение расходных обязательств, возникающих в результате заключения органами государственной власти и бюджетными учреждениями договоров гражданско-правового характера либо установления иных условий предоставления бюджетных средств на возмездной основе при осуществлении возложенных на них функций.

Поскольку действующим законодательством не определен объем расходов на выполнение этих функций, закон о бюджете устанавливает предельные лимиты для принятия и исполнения соответствующих расходных обязательств.

Лимит бюджетных обязательств – объем прав в денежном выражении на принятие бюджетным учреждением бюджетных обязательств и их исполнение в текущем финансовом году.

Планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных услуг физическим и юридическим лицам осуществляется с учетом государственного (муниципального) задания (ст. 69² БК РФ).

Государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных или муниципальных услуг.

Государственное и муниципальное задание используется, с одной стороны, как инструмент планирования бюджетных ассигнований при составлении проекта бюджета, а с другой – как инструмент ориентации поставщиков на достижение установленных количественных и качественных результатов предоставления услуг.

В настоящее время основным критерием оценки деятельности учреждений является результат выполнения государственного (муниципального) задания как с точки зрения объема оказанных услуг (выполненных работ), так и с точки зрения их качества.

В этой связи бюджетными и автономными учреждениями осуществлен переход от сметного финансирования деятельности подведомственных учреждений к финансовому обеспечению выполнения государственного (муниципального) задания.

В соответствии со статьей 123.21 ГК РФ учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

В соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» государственными, муниципальными учреждениями признаются учреждения, созданные Россий-

ской Федерацией, субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием.

Статья 123.22 ГК РФ устанавливает, что государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением.

Таблица 4.2

Сравнительная характеристика государственных (муниципальных) учреждений

Критерий сравнения	Казенное учреждение	Бюджетное учреждение	Автономное учреждение
Учредитель	Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование		
Сфера деятельности	Достижение целей создания учреждения при обеспечении реализации полномочий органов государственной власти или местного самоуправления	Услуги в социальной сфере, сферах науки, образования, медицины, спорта, культуры, и др.	
Финансовое обеспечение из бюджета	Осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на основании бюджетной сметы. При недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведенных казенному учреждению для исполнения его денежных обязательств, по таким обязательствам от имени Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципального образования отвечает соответственно орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, осуществляющий бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится соответствующее казенное учреждение	В форме субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания	В форме субсидий

Основной финансовый документ	Смета доходов и расходов	План финансово-хозяйственной деятельности	
Контроль за целевым использованием бюджетных средств	Предварительный по всем расходам(проверка казначейством наличия денежного обязательства), текущий и последующий контроль	Контроль в части капитальных расходов, публичных обязательств	Контролируется только выполнение государственного задания
Приносящая доход деятельность	Может вести приносящую доход деятельность, если только такое право предусмотрено в его учредительном документе	Предусмотрена	
Доходы от коммерческой деятельности	Поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации	Поступают в самостоятельное распоряжение	
Открытие счетов	Лицевые счета в органах Федерального Казначейства (финансовых органах)	Лицевые счета в органах Федерального Казначейства (финансовых органах)	Лицевые счета в органах Федерального Казначейства, расчетные счета в кредитных организациях
Распоряжение имуществом	Не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества	Распоряжается самостоятельно, кроме имущества, распоряжение которым требует согласия собственника: 1) недвижимого имущества; 2) особо ценного движимого имущества, закрепленными за ним собственником или приобретенными учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества	
Привлечение заемных средств	Не могут привлекать	Законом не запрещено, но прямо не предусмотрено	Могут привлекать
Совершение крупных сделок¹	Запрещено	С предварительного согласия учредителя	С предварительного согласия учредителя
Распространение действия Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ	Распространяется в полном объеме	Осуществляют закупки за счет субсидий, предоставленных из бюджета	При предоставлении средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на осуществление

¹ В соответствии с п. 13 ст. 9.2. Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» крупной сделкой признается сделка или несколько взаимосвязанных сделок, связанная с распоряжением денежными средствами, отчуждением иного имущества (которым в соответствии с федеральным законом бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно), а также с передачей такого имущества в пользование или в залог при условии, что цена такой сделки либо стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества превышает 10 % балансовой стоимости активов бюджетного учреждения, определяемой по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату, если уставом бюджетного учреждения не предусмотрен меньший размер крупной сделки.

<p>«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹</p>		<p>тов бюджетной системы Российской Федерации, и иных средств</p>	<p>капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности на них при планировании и осуществлении ими закупок за счет указанных средств распространяются положения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», регулирующие мониторинг закупок, аудит в сфере закупок и контроль в сфере закупок</p>
<p>Ответственность учреждения по своим обязательствам</p>	<p>Отвечает по своим обязательствам находящимся в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет собственник его имущества</p>	<p>Отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, в том числе приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества</p>	<p>Отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных собственником его имущества</p>

¹ Доля государственных расходов на закупки товаров, работ, услуг составляет значительную часть расходов бюджета, в связи с чем в целях повышения эффективности, результативности осуществления этих закупок, обеспечения гласности и прозрачности, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок был принят Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

		или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных собственником его имущества, а также недвижимого имущества, независимо от того, по каким основаниям оно поступило в оперативное управление бюджетного учреждения и за счет каких средств оно приобретено	
--	--	---	--

Государственное задание формируется в соответствии с основными видами деятельности, предусмотренными учредительными документами федерального государственного учреждения.

Государственное задание содержит показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) государственной услуги (работы), определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг, предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, порядок контроля за исполнением государственного задания и требования к отчетности о выполнении государственного задания.

Государственное задание формируется в процессе формирования федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и утверждается не позднее 15 рабочих дней со дня утверждения главным распорядителем средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств на предоставление субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания в отношении:

а) федеральных казенных учреждений – главными распорядителями средств федерального бюджета, в ведении которых находятся федеральные казенные учреждения;

б) федеральных бюджетных или автономных учреждений – органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя.

Государственное задание утверждается на срок, соответствующий установленному бюджетным законодательством Российской Федерации сроку формирования федерального бюджета.

Государственное задание формируется в соответствии с утвержденным главным распорядителем средств федерального бюджета, в ведении которого находятся федеральные казенные учреждения, либо органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя в отношении федеральных бюджетных или автономных учреждений, ведомственным перечнем государственных услуг и работ, оказываемых федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности, сформированным в соответствии с базовыми (отраслевыми) перечнями государственных и муниципальных услуг и работ, утвержденными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности.

Объем финансового обеспечения выполнения государственного задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг, нормативных затрат, связанных с выполнением работ, с учетом затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным государственным учреждением или приобретенного им за счет средств, выделенных федеральному государственному учреждению учредителем на приобретение такого имущества, в том числе земельных участков (за исключением имущества, сданного в аренду или переданного в безвозмездное пользование), затрат на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается имущество учреждения.

Объем финансового обеспечения выполнения государственного задания (R) определяется по формуле¹:

$$R = \sum_i N_i \times V_i + \sum_w N_w \times V_w - \sum_i P_i \times V_i + N^{УН} + N^{СИ},$$

где: N_i – нормативные затраты на оказание i -й государственной услуги, включенной в ведомственный перечень;

V^i – объем i -й государственной услуги, установленной государственным заданием;

N_w – нормативные затраты на выполнение w -й работы, включенной в ведомственный перечень;

V_w – объем w -й работы, установленной государственным заданием;

P_i – размер платы (тариф и цена) за оказание i -й государственной услуги, установленный государственным заданием;

$N^{УН}$ – затраты на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается имущество учреждения;

$N^{СИ}$ – затраты на содержание имущества учреждения, не используемого для оказания государственных услуг (выполнения работ) и для общехозяйственных нужд (далее – не используемое для выполнения государственного задания имущество).

Таким образом БК РФ установлена правовая основа для формирования в качестве базовой единицы бюджетного процесса связки «расходное обязательство – бюджетное ассигнование – государственное (муниципальное) задание».

¹ Приказ Минфина России от 1 июля 2015 г. № 104н «Об утверждении общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг, осуществление которых предусмотрено бюджетным законодательством Российской Федерации и не отнесенных к иным видам деятельности, применяемых при расчете объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением».

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте понятия – расходы, бюджеты, расходные обязательства.
2. Раскройте ведомственную классификацию расходов бюджета.
3. Раскройте экономическую классификацию расходов бюджета.
4. Раскройте функциональную классификацию расходов бюджета.
5. Охарактеризуйте структуру расходов бюджета каждого из уровней бюджетной системы.
6. Какие расходы занимают наибольшую долю в расходах федерального бюджета и почему?
7. Чем обусловлена социальная значимость расходов бюджета?
8. Что означает сметное бюджетное планирование и как оно используется?
9. В чем суть бюджетирования, ориентированного на результат?
10. Назовите и раскройте инструменты бюджетирования, ориентированного на результат.
11. Что включают в себя бюджеты действующих и принимаемых расходных обязательств?
12. Кем и в каком порядке ведется реестр расходных обязательств?
13. Раскройте понятие «бюджетные обязательства».
14. Что относится к бюджетным ассигнованиям?
15. С использованием какого инструмента осуществляется планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных услуг физическим и юридическим лицам.
16. Проведите сравнительную характеристику правового положения казенных, бюджетных и автономных учреждений.
17. Каким образом формируется и утверждается государственное (муниципальное) задание?
18. Как рассчитывается объем финансового обеспечения выполнения государственного заказа?

Глава 5. СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТОВ. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ

- 5.1. Сбалансированность бюджета и методы ее достижения.
- 5.2. Использование профицита и формирование финансового резерва.
- 5.3. Структура государственного и муниципального долга.
- 5.4. Управление государственным и муниципальным долгом.

Ключевые слова: сбалансированность бюджета, дефицит бюджета, профицит бюджета, источники финансирования дефицита бюджета, государственный долг, муниципальный долг, внешний долг, внутренний долг, программа Государственных внешних заимствований, Государственная долговая книга, Резервный фонд, Фонд национального благосостояния, управление государственным и муниципальным долгом.

5.1. Сбалансированность бюджета и методы ее достижения

Одной из основных характеристик бюджета является его сбалансированность. Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем расходов, предусмотренных бюджетом, должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

При реализации принципа сбалансированности бюджета возможны три ситуации:

- 1) равенство между доходами и расходами бюджета;
- 2) дефицит бюджета;
- 3) профицит бюджета.

Под **бюджетным дефицитом** понимается превышение расходов государственного бюджета над его доходами. Обратное явление – **профицит бюджета** – означает превышение доходов бюджета над расходами.

В ст. 92 БК РФ указано, что дефицит федерального бюджета утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и определяется как разница между общим объемом расходов и общим объемом доходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

В зависимости от проводимой экономической политики бюджетный дефицит может быть активным или пассивным.

Активный дефицит обусловлен политикой государства, направленной на увеличение расходов и снижение налогов, являющейся способом повышения хозяйственной активности. Пассивный дефицит вызывается сокращением государственных доходов в результате падения хозяйственной активности.

Дефицит также бывает плановым и фактическим. Плановый дефицит утверждается при принятии закона (решения) о бюджете на текущий год и плановый период. Фактический определяется по итогам исполнения бюджета.

Различают первичный и вторичный бюджетный дефицит. Первичный дефицит не включает процентные выплаты по обслуживанию государственного долга, вторичный – включает.

Наличие бюджетного дефицита обычно рассматривается как негативное явление, но это не всегда так. Бюджеты очень многих государств являются дефицитными. Если государство стремится ежегодно принимать бездефицитный бюджет, это может усугублять циклические колебания экономики за счет сокращения важных расходов и излишнего повышения налогов. Поэтому при регулировании дефицита важно учитывать не только текущие задачи бюджетной политики, но и ее стратегические приоритеты.

Сокращать бюджетный дефицит достаточно сложно в силу ряда причин:

1. Объем обязательств по осуществлению расходов, которые принимает на себя государство, очень велик. Многие из этих обязательств не подлежат сокращению, снижение других приводит к негативным социальным последствиям.

2. Некоторые расходы носят чрезвычайный характер и могут внезапно увеличиваться. Находить же новые источники пополнения доходной части бюджета гораздо сложнее: рост налогов негативно сказывается на деловой активности в экономике, способствует большему уклонению от налогообложения; приватизация государственной собственности дает лишь разовое поступление денег в бюджет т. п. Именно поэтому даже в развитых странах бюджет чаще сводится с дефицитом, чем с профицитом.

Если при составлении проекта бюджета он формируется с профицитом, это означает, что существует резерв для осуществления до-

полнительных расходов либо для снижения налоговой нагрузки на экономику.

Если бюджет на очередной год принимается с дефицитом, в законе о бюджете необходимо предусмотреть **источники его финансирования**. К ним относятся различные виды заемных средств, которые привлекаются государством с денежного, кредитного и финансового рынка.

Различают следующие **виды финансирования бюджетного дефицита** – денежное и долговое.

Денежное финансирование означает, что для покрытия бюджетного дефицита правительство получает кредиты центрального банка или напрямую продает ему свои долговые обязательства. Этот метод имеет существенные недостатки, поэтому законодательство многих стран накладывает жесткие ограничения на его использование. В ряде стран кредитование правительства центральным банком запрещено. Но даже если прямого запрета нет, денежное финансирование дефицита используется лишь в крайних случаях. Дело в том, что при таком подходе центральный банк увеличивает денежную массу на величину, не обеспеченную товарами и услугами, в результате нарушаются законы денежного обращения, растет инфляция, падает курс национальной валюты, ухудшаются рациональные ожидания в экономике и возникает ряд других неблагоприятных последствий.

В соответствии с Федеральным законом «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ, Банк России не вправе предоставлять кредиты Правительству Российской Федерации для финансирования дефицита федерального бюджета, покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении, за исключением тех случаев, когда это предусматривается федеральным законом о федеральном бюджете. Данное положение БК РФ ограничивает возможность Правительства осуществлять финансирование своих расходов за счет кредитных средств Банка России, т. е. и за счет эмиссии денежных средств.

В отличие от денежного, долговое финансирование дефицита осуществляется путем выпуска доходных государственных обязательств, как правило, облигаций, которые размещаются на фондовом

рынке, свободно покупаются и продаются на нем, а по истечении определенного срока погашаются государством. Средства, полученные от размещения займов, идут на покрытие бюджетного дефицита. Преимущество долгового финансирования состоит в том, что деньги занимаются у всех экономических субъектов, и прироста денежной массы не происходит. Однако и долговой вид финансирования имеет некоторые негативные последствия для экономики. Покупая обязательства государства (или обязательства, гарантированные государством), которые оцениваются как высоколиквидные и низкорискованные вложения, экономические субъекты направляют свободные денежные средства в финансовую сферу, ограничивая свои вложения в реальный сектор экономики. В итоге снижается инвестиционная активность, что негативно сказывается на перспективах экономического роста.

Источниками финансирования дефицита могут выступать кредиты и ссуды, полученные от бюджетов других уровней, частных банков и компаний, правительств других стран, а также международных финансовых организаций – Международного валютного фонда (МВФ), Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и др.

Дефицит бюджета субъекта Российской Федерации, дефицит местного бюджета на очередной финансовый год устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете. Предельный размер дефицита федерального бюджета с 2012 года в бюджетном кодексе не определяется.

Однако есть так называемые «фискальные правила», направленные на поддержание макроэкономической стабильности. Согласно этим правилам дефицит бюджета не должен превышать 40 % ВВП, а правительство может осуществлять займы только для инвестиций, а не для финансирования текущих расходов.

Дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений, за исключением субъектов Федерации, в отношении которых осуществляются меры, предусмотренные п. 4 ст. 130 БК РФ (для них не более 10 %).

Дефицит местного бюджета не должен превышать 10 % утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений или поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений, за исключением муниципального образования, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные п. 4 ст. 136 БК РФ (для них не более 5 %).

Источники финансирования дефицита федерального бюджета делятся на две группы: внутренние и внешние.

К внутренним источникам относятся:

- 1) разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинированных в рублях, и средствами, направленными на их погашение;
- 2) разница между полученными и погашенными Российской Федерацией бюджетными кредитами в рублях, предоставленными федеральному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- 3) разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в рублях кредитами кредитных организаций;
- 4) разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в рублях кредитами международных финансовых организаций;
- 5) изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года;
- 6) поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации;
- 7) поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, уменьшенные на размер выплат на их приобретение;
- 8) курсовая разница по средствам федерального бюджета;
- 9) объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий Российской Федерации в рублях, в случае, если исполнение гарантом государственных гарантий РФ ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;

10) разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из федерального бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из федерального бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов в рублях;

11) разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов в рублях;

12) разница между суммой средств, полученных от возврата бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных заимствований, предоставленных внутри страны, и суммой предоставленных внутри страны бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных заимствований;

13) разница между суммой средств, полученных от возврата предоставленных внутри страны прочих бюджетных кредитов, и суммой предоставленных внутри страны прочих бюджетных кредитов;

14) разница между средствами, перечисленными с единого счета федерального бюджета, и средствами, зачисленными на единый счет федерального бюджета, при проведении операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета;

15) прочие источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

К внешним источникам финансирования относятся:

1) разница между средствами, поступившими от размещения государственных займов, которые осуществляются путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение;

2) разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), с учетом средств, перечисленных из федерального бюджета российским поставщикам товаров или услуг на экспорт в счет погашения государственного внешнего долга Российской Федерации, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права и

иностранных юридических лиц;

3) разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами кредитных организаций;

4) объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте, в случае, если исполнение гарантом государственных гарантий Российской Федерации ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;

5) разница между средствами, поступившими в федеральный бюджет в погашение основного долга иностранных государств или иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, и средствами, направленными на предоставление государственных финансовых и государственных экспортных кредитов;

б) прочие источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета.

Источниками финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в соответствии со ст. 95 БК РФ являются:

Внутренние источники:

1) разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в рублях, и средствами, направленными на их погашение;

2) разница между полученными и погашенными субъектом Российской Федерации в рублях кредитами кредитных организаций;

3) разница между полученными и погашенными субъектом Российской Федерации в рублях бюджетными кредитами, предоставленными бюджету субъекта Российской Федерации другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

4) разница между полученными и погашенными субъектом Российской Федерации в иностранной валюте бюджетными кредитами, предоставленными Российской Федерацией в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);

5) разница между полученными и погашенными субъектом Российской Федерации в рублях кредитами международных финансовых организаций;

б) изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации в течение соответствующего финансового года;

7) поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации;

8) курсовая разница по средствам бюджета субъекта Российской Федерации;

9) объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий субъекта Федерации в рублях, в случае, если исполнение гарантом государственных гарантий субъекта Федерации ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;

10) объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий субъекта Федерации в иностранной валюте, предоставленных Российской Федерации в рамках использования целевых иностранных заимствований, в случае, если исполнение гарантом государственных гарантий субъекта Федерации ведет к возникновению прав регрессного требования гаранта к принципалу;

11) объем средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств субъекта Российской Федерации в рублях;

12) разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из бюджета субъекта Федерации юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации юридическим лицам бюджетных кредитов в рублях;

13) разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из бюджета субъекта Федерации другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов в рублях;

14) разница между средствами, перечисленными с единого счета по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации, и средствами, зачисленными на единый счет по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации, при проведении операций по управ-

лению остатками средств на едином счете по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Источники внешнего финансирования:

1) разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение;

2) разница между полученными и погашенными субъектом Российской Федерации кредитами иностранных банков в иностранной валюте;

3) объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий субъекта Российской Федерации в иностранной валюте, в случае, если исполнение гарантом государственных гарантий субъекта Российской Федерации ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;

4) объем средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств субъекта Российской Федерации в иностранной валюте.

Источниками финансирования дефицита местного бюджета в соответствии со ст. 96 БК РФ являются только внутренние источники:

1) разница между средствами, поступившими от размещения муниципальных ценных бумаг, номинированных в рублях, и средствами, направленными на их погашение;

2) разница между полученными и погашенными муниципальным образованием кредитами кредитных организаций в рублях;

3) разница между полученными и погашенными муниципальным образованием в рублях бюджетными кредитами, предоставленными местному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

4) разница между полученными в иностранной валюте от Российской Федерации и погашенными муниципальным образованием бюджетными кредитами, предоставленными в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);

5) изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета в течение соответствующего финансового года;

6) поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности муниципального образования;

7) курсовая разница по средствам местного бюджета;

8) объем средств, направляемых на исполнение гарантий муниципального образования в рублях, в случае, если исполнение гарантом муниципальных гарантий ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;

9) объем средств, направляемых на исполнение гарантий муниципального образования в иностранной валюте, предоставленных Российской Федерации в рамках использования целевых иностранных заимствований, в случае, если исполнение гарантом муниципальных гарантий ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу;

10) объем средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств муниципального образования в валюте Российской Федерации;

11) разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из местного бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из местного бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов в рублях;

12) разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из местного бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из местного бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов в рублях;

13) разница между средствами, перечисленными с единого счета по учету средств местного бюджета, и средствами, зачисленными на единый счет по учету средств местного бюджета, при проведении операций по управлению остатками средств на едином счете по учету средств местного бюджета.

5.2. Использование профицита и формирование финансового резерва

Профицит бюджета – превышение доходов бюджета над его расходами.

Существует также понятие «первичный профицит», означающее превышение доходов над расходами без учета расходов на обслуживание государственного долга.

В настоящее время профицит бюджета аккумулируется в двух фондах, появившихся после упразднения Стабилизационного фонда и его фактического преобразования в 2007 году в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

Резервный фонд – часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета.

Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период устанавливается нормативная величина Резервного фонда в абсолютном размере, определенном исходя из 7 % прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема валового внутреннего продукта, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Резервный фонд формируется за счет:

– дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета¹ в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда не достигает его нормативной величины в 7 % ВВП;

– доходов от управления средствами Резервного фонда. Но до 1 февраля 2020 года доходы от управления средствами Резервного фонда направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета.

Фонд национального благосостояния представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и

¹ Дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета – это разница между нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из прогнозируемой цены на нефть сырую марки «Юралс» либо поступившими в федеральный бюджет за отчетный финансовый год, и нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из базовой цены на нефть, рассчитанной в соответствии со ст. 96.9 БК РФ.

управлению в целях обеспечения софинансирования пенсионных накоплений граждан РФ, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Фонд национального благосостояния формируется за счет следующих доходов:

1) дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда достигает его нормативной величины;

2) доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния. Но до 1 февраля 2020 года доходы от управления средствами Фонда национального благосостояния направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета.

В настоящее время для формирования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния используются нефтегазовые доходы федерального бюджета, к которым относятся доходы от уплаты (ст. 96.6 БК РФ):

1. Налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья.
2. Вывозных пошлин на нефть сырую.
3. Вывозных пошлин на газ природный.
4. Вывозных таможенных пошлин на товары, выработанных из нефти.

Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния осуществляется Минфином в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Отдельные полномочия по управлению средствами Резервного фонда могут осуществляться Банком России, Фонда национального благосостояния – Банком России и специализированными финансовыми организациями в соответствии с договорами, заключаемыми Минфином в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Целями управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния являются обеспечение сохранности средств указанных фондов и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе.

Средства Резервного фонда могут размещаться в иностранную валюту и следующие виды финансовых активов, номинированных в ино-

странной валюте:

1. Долговые обязательства иностранных государств, иностранных государственных агентств и центральных банков.

2. Долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами.

3. Депозиты и остатки на банковских счетах в иностранных банках и кредитных организациях.

4. Депозиты и остатки на банковских счетах в Банке России.

Средства Фонда национального благосостояния могут размещаться в иностранную валюту и следующие виды финансовых активов.

1. Долговые обязательства иностранных государств, иностранных государственных агентств и центральных банков.

2. Долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами.

3. Депозиты и остатки на банковских счетах в банках и кредитных организациях, а также в государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», в том числе в целях финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации.

4. Депозиты и остатки на банковских счетах в Банке России.

5. Долговые обязательства и акции юридических лиц, в том числе российские ценные бумаги, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации.

6. Паи (доли участия) инвестиционных фондов.

Средства Фонда национального благосостояния могут передаваться в доверительное управление специализированным финансовым организациям, в правоотношениях с которыми от лица Российской Федерации выступает Минфин. Перечень и структура объектов доверительного управления, а также требования к объектам доверительного управления указываются в инвестиционной декларации, являющейся неотъемлемой частью договора доверительного управления средствами Фонда национального благосостояния. Инвестиционная декларация утверждается Минфином.

Минфин ежемесячно публикует сведения о поступлении и использовании нефтегазовых доходов федерального бюджета, величине активов Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на начало отчетного месяца, зачисления средств в указанные фонды, их размещение и использование в отчетном месяце.

5.3. Структура государственного и муниципального долга

Для обеспечения сбалансированности бюджета государство, как правило, обращается к такому инструменту, как государственные заимствования.

Долг государства всегда оформлен в виде долговых обязательств. Накопленный на определенную дату объем заимствований с учетом погашения и начисления процентов по каждому конкретному займу формирует государственный долг. Его величина является динамичной и отражает все процессы роста заимствований, погашения ранее полученных долгов и обслуживание долга в форме уплаты процентов по нему.

Определение государственного долга содержится в ст. 97 БК РФ. К **государственному долгу Российской Федерации** относятся долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие БК РФ.

Государственный долг формируется на трех уровнях:

1. Федеральном.
2. Субъектов Федерации.
3. Органов местного самоуправления.

Учет и регистрация государственных долговых обязательств Российской Федерации осуществляются в государственных долговых книгах внутреннего и внешнего долга Российской Федерации.

Учет и регистрация государственных долговых обязательств субъекта Российской Федерации осуществляются в государственной Долговой книге субъекта Российской Федерации.

Учет и регистрация муниципальных долговых обязательств муниципального образования осуществляются в Муниципальной долговой книге муниципального образования.

Ведение Государственной долговой книги Российской Федерации осуществляет Министерство финансов Российской Федерации.

По типу долговых обязательств долг может быть:

1. В форме кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени Российской Федерации как заемщика с кредитными организациями, с правительствами иностранных государств и с международными финансовыми организациями.

2. В форме займов, осуществленных путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

3. В виде договоров и соглашений о получении бюджетных кредитов от других уровней бюджетной системы.

4. В виде договоров о предоставлении Российской Федерацией государственных или муниципальных гарантий.

5. В виде договоров и соглашений о пролонгировании обязательств прошлых лет.

Государственные займы, составляющие государственный долг можно классифицировать по ряду признаков.

I. По срокам заимствований долговые обязательства включают:

1. Краткосрочные кредиты (до 1 года).
2. Среднесрочные кредиты (от 1 года до 5 лет).
3. Долгосрочные кредиты (от 5 до 30 лет).

II. По местонахождению кредитора и валюте номинирования долг делится на следующие виды:

1. Внутренний.
2. Внешний [перед международными финансово-кредитными

организациями, правительствами иностранных государств (через Парижский клуб кредиторов), иностранными юридическими лицами (через Лондонский клуб кредиторов)].

В объем государственного внутреннего долга Российской Федерации включаются:

1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;

2) объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;

3) объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией;

4) объем обязательств по государственным гарантиям, выраженным в валюте Российской Федерации;

5) объем иных (за исключением указанных) долговых обязательств Российской Федерации, оплата которых в валюте Российской Федерации предусмотрена федеральными законами до введения в действие БК РФ.

В объем государственного внешнего долга Российской Федерации включаются:

1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;

2) объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям), привлеченным под государственные гарантии Российской Федерации;

3) объем обязательств по государственным гарантиям Российской Федерации, выраженным в иностранной валюте.

Перечень всех внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период по видам заимствований с отражением разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основного долга по каждому виду долгового обязательства, содержится в **Программе государ-**

ственных внешних заимствований Российской Федерации (ст. 108 БК РФ).

В программе государственных внешних заимствований Российской Федерации должны быть отдельно предусмотрены все займы, величина которых превышает сумму, эквивалентную 10 млн долларов США, на весь срок займа. Данные займы подлежат реализации только при условии их утверждения в составе программы государственных внешних заимствований Российской Федерации федеральным законом о федеральном бюджете. Объем заимствований, детализированных по конкретным займам, должен составлять не менее 85 % общего объема внешних заимствований.

На 2016 год Программой государственных внешних заимствований предусмотрен объем государственных внешних заимствований в размере 1472,2 млн. долларов США.

Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации содержит перечень:

1. Несвязанных (финансовых) заимствований.
2. Целевые иностранные заимствований.

Правительство Российской Федерации или уполномоченное им Министерство финансов Российской Федерации вправе осуществлять только несвязанные (финансовые) государственные внешние заимствования Российской Федерации, не включенные в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, если указанные внешние заимствования осуществляются в процессе реструктуризации государственного внешнего долга Российской Федерации, которая приводит к снижению расходов на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации в рамках установленного верхнего предела государственного внешнего долга Российской Федерации.

Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период представляет собой перечень всех внутренних заимствований Российской Федерации в виде разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований.

На 2016 год предполагается объем государственных внутренних заимствований в размере 300 млрд рублей. Все заимствования в соответствии с Федеральным законом о федеральном бюджете на 2016 год запланированы в виде выпуска ценных бумаг.

Программа государственных внутренних заимствований субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, муниципальных заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) представляет собой перечень всех внутренних заимствований субъекта Российской Федерации, муниципального образования с указанием объема привлечения и объема средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований.

III. По методам размещения формируются долговые обязательства:

1. Рыночные – займы, оформленные в виде таких ценных бумаг, которые свободно обращаются на вторичном рынке.

2. Нерыночные – займы, оформленные в виде ценных бумаг, не обращающихся на вторичном рынке.

IV. По видам оформления обязательств могут быть:

1. Облигационные займы.

2. Безоблигационные займы (например, жилищные сертификаты).

V. По форме выплаты доходы:

1. Процентные займы – доход по этим займам установлен в виде процента от номинала.

2. Дисконтные займы – доход по этим заимствованиям формируется за счет приобретения долговых обязательств с дисконтом и последующим погашением по номиналу.

3. Выигрышные займы – доход по ним выплачивается посредством индексирования номинальной стоимости первоначально приобретенных инвестором ценных бумаг.

VI. По направлениям использования заемных средств:

1. Целевые – средства, полученные от таких заимствований, должны быть использованы только для финансирования определенных целевых расходов, для осуществления которых данные заимствования осуществлялись.

2. Нецелевые – направляются на покрытие нецелевых расходов бюджета.

VII. По эмитентам ценных бумаг:

1. Выпускаемые Правительством Российской Федерации.
2. Выпускаемые Правительством субъектов Российской Федерации.
3. Выпускаемые органами местного самоуправления.

Структура государственного долга субъекта Российской Федерации включает в себя :

1. Государственные ценные бумаги субъекта Российской Федерации.

2. Бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

3. Кредиты, полученные субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций.

4. Государственные гарантии субъекта Российской Федерации.

Долговые обязательства субъекта Российской Федерации могут быть краткосрочными (менее одного года), среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от пяти до 30 лет включительно).

Структура государственного долга муниципального образования включает в себя:

1. Ценные бумаги муниципального образования.

2. Бюджетные кредиты, привлеченные в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

3. Кредиты, полученные муниципальным образованием от кредитных организаций.

4. Гарантии муниципального образования.

Долговые обязательства муниципального образования могут быть краткосрочными (менее одного года), среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от пяти до 10 лет включительно).

5.4. Управление государственным и муниципальным долгом

Под управлением государственным долгом понимается совокупность взаимосвязанных мер по определению объемов, сроков, форм и условий формирования, погашения и обслуживания долговых обяза-

тельств во взаимосвязи с управлением внешними активами (внешними долговыми требованиями).

Управление государственным долгом, включает совокупность следующих мер:

1. Регулирование его объема и структуры.
2. Определение условий новых заимствований и изменение ранее выпущенных займов.
3. Регулирование рынка заимствований.
4. Определение условий погашения и обслуживания государственного долга.
5. Определение условий предоставления государственных гарантий.
6. Контроль за целевым использованием средств с учетом объема, состава, структуры и изменения в динамике внешних долговых требований государства.

В соответствии со ст. 101 БК РФ управление государственным долгом Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации, управление долгом субъектов Российской Федерации – органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, управление долгом муниципальных образований – органы местного самоуправления.

Агентом Правительства по операциям, связанным с управлением внутренним долгом, является Банк России.

Агентом Правительства по операциям, связанным с внешним долгом является Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк).

Статьей 102 БК РФ установлено, что каждый орган управления долгом соответствующего уровня не несет ответственности по долгам органов власти других уровней. Право осуществления государственных внешних заимствований принадлежит только Российской Федерации или органом, уполномоченным Правительством Российской Федерации.

Необходимость управления государственным долгом обусловлена тем, что процесс его формирования и погашения в будущем может оказать негативное влияние на финансовые возможности государства.

К нежелательным последствиям роста государственного долга относятся:

1. Возможное ухудшение финансирования производственного сектора экономики, поскольку растут расходы по погашению и обслуживанию долга.

2. Возможное повышение ставок налогов в целях изыскания источников для обслуживания долга.

3. Относительное сокращение непроцентных расходов бюджета, связанное с этим ухудшение финансирования социальных программ.

В международной практике используют две группы методов управления государственным долгом:

1. Административные.
2. Экономические.

Административные методы связаны с принятием решений органами власти, ответственными за выпуск и размещение долговых обязательств перед кредиторами. Данная группа методов включает:

1. Дефолт – отказ государства от уплаты государственного долга.
2. Списание долговых обязательств. Каждый уровень власти вправе при наличии оснований списывать свои долговые обязательства. В ст. 98.1 БК РФ предусмотрено прекращение долговых обязательств Российской Федерации, номинированных в рублях, и их списание с государственного долга Российской Федерации. Это возможно, например, если долговое обязательство Российской Федерации не предъявлено к погашению в течение трех лет с даты, следующей за датой погашения. Акт о списании государственного внутреннего долга Российской Федерации издает Минфин. Согласно ст. 99.1 БК РФ, предусмотрено прекращение долговых обязательств субъекта РФ, а ст. 100.1 БК РФ – прекращение муниципальных долговых обязательств.
3. Погашение просроченных обязательств (долга).
4. Частичная компенсация задолженности.

Экономические методы управления долгом основаны на анализе экономического эффекта от заимствований и нацелены на сокращение издержек, связанных с заимствованиями.

К экономическим методам управления долгом относятся:

1. Досрочное погашение – погашение займа ранее срока, предусмотренного кредитным договором или условиями выпуска ценных бумаг.

2. Новация – замена обязательств в рамках одного и того же кредитного договора.
3. Конверсия – изменение доходности займа.
4. Рефинансирование – погашение части государственного долга за счет новых заимствований.
5. Унификация – объединение нескольких займов с разными условиями погашения или разной доходностью.
6. Реструктуризация долга – консолидация долга при отказе от своевременной выплаты дохода по займам;
7. Конверсия долга в недолговые инструменты – акции, инвестиционные проекты;
8. Секьюритизация долга – конверсия долга в новые долговые инструменты.

В Российской Федерации такие вопросы решаются публично с участием законодательной (представительной) власти.

В частности, парламент Российской Федерации ежегодно в законе о федеральном бюджете предусматривает предельные объемы государственных внутренних и внешних заимствований, предельный объем государственного внутреннего и внешнего долга на конец бюджетного года. Парламент рассматривает и одобряет программы государственных внутренних и внешних заимствований на соответствующий год, программу предоставления Россией внешних займов. В бюджетах всех уровней бюджетной системы ежегодно предусматриваются объемы расходов по погашению и обслуживанию государственного (муниципального) долга соответствующего уровня, в связи с чем определяются процентные расходы, связанные с уплатой % по долгам. Управление процентными расходами бюджетов является одним из важнейших направлений деятельности государства, связанной с управлением внешним долгом, поскольку от уровня и доли в общей сумме расходов бюджета процентных расходов зависит доля непроцентных расходов, реально связанных с финансированием бюджетной сферы.

Размер государственного внутреннего и внешнего долга должен контролироваться государством, поскольку его накопление сверх возможности реального погашения в установленные сроки грозит стране дефолтом.

В связи с этим международные финансово-кредитные организации (МБРР и МВФ) применяют перечень индикаторов, используемых при оценке качества (надежности) долговых обязательств и присвоении суверенных кредитных рейтингов.

В международной практике применяются следующие показатели, отражающие долговую ситуацию:

1. Отношение долга к объему ВВП, характеризующее масштаб накопленной задолженности. В зависимости от доли экспорта в объеме ВВП можно определить потенциал притока валюты для погашения долга. Предельно допустимым считается значение 80 %, по Маастрихтским критериям, применяемым странами Евросоюза, – 60 %.

2. Отношение объема дефицита бюджета к объему ВВП, характеризующее состояние бюджетной сферы, при котором для покрытия дефицита бюджета соответствующую долю ВВП придется перераспределять путем внутренних займов или прибегать к внешним.

3. Отношение расходов на погашение и обслуживание долга к расходам бюджета, характеризующее долю «вычета» на такое обслуживание, с учетом которой определяется «остаток» для реального финансирования бюджетной сферы.

4. Средневзвешенная процентная ставка, свидетельствующая об изменении «цены» долга.

5. Состав и структура долга, отражающие изменение объемов и доли рыночной и нерыночной частей долга, структуру долга по времени возникновения обязательств, по инструментам и срокам их погашения.

Из всей совокупности показателей в материалах Правительства Российской Федерации и Минфина находят отражение только 2 показателя:

1. Государственный долг по номинальной стоимости, в том числе внешний госдолг в процентах к объему ВВП.

2. Соотношение процентных и непроцентных расходов федерального бюджета, отражающее нагрузку по обслуживанию долга на бюджет.

Оценке подлежит и форма использования средств, полученных в виде государственных заимствований. Если при этом растут бюджетные инвестиции и создаются инфраструктурные условия для произво-

дителей, то даже значительный государственный долг не опасен, поскольку растет источник его погашения. В связи с этим в состав индикаторов долговой нагрузки на экономику следует ввести отношение расходов на инвестиции за счет средств бюджета к общему объему совокупного (консолидированного) внешнего и внутреннего долга.

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте сбалансированность бюджета.
2. Дайте определения бюджетного дефицита и бюджетного профицита.
3. Какие средства могут являться источниками финансирования бюджетного дефицита на каждом из уровней бюджетной системы?
4. Как используется профицит бюджета в Российской Федерации?
5. Назовите цели и задачи создания Резервного фонда, источники и направления использования средств фонда.
6. Назовите цели и задачи создания Резервного фонда, источники и направления использования средств фонда.
7. Какие ограничения установлены по размеру допустимого бюджетного дефицита на каждом уровне бюджетной системы?
8. Раскройте сущность государственного долга.
9. Какими обязательствами может быть оформлен государственный долг?
10. Приведите классификацию государственного долга.
11. Назовите структуру государственного и муниципального долга.
12. Что включают в себя внешний и внутренний государственный долг?
13. Где находят отражение все виды государственного и муниципального долга?
14. Что такое программа государственных внешних заимствований? Какие виды заимствований в ней выделяются?
15. Раскройте методы управления государственным долгом.
16. Какие показатели используются для анализа состояния государственного долга?

Глава 6. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

6.1. Сущность и участники бюджетного процесса.

6.2. Составление проектов бюджетов.

6.3. Порядок рассмотрения и утверждения бюджетов.

6.4. Исполнение бюджетов.

Ключевые слова: бюджетный процесс, стадии бюджетного процесса, участники бюджетного процесса, главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета, получатели бюджетных средств, бюджетные полномочия, составление проектов бюджетов, утверждение бюджетов, исполнение бюджетов по доходам, исполнение бюджета по расходам, контроль за исполнением бюджета.

6.1. Сущность и участники бюджетного процесса

Бюджетный процесс – регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением.

Задачами бюджетного процесса являются:

- выявление материальных и финансовых резервов государства;
- максимально приближенный к реальности расчет доходов и расходов бюджетов;
- обеспечение сбалансированности бюджетов;
- согласование бюджетной политики с реализуемой экономической программой;
- осуществление бюджетного регулирования в целях перераспределения источников доходов между бюджетами разного уровня, отраслями хозяйства, экономическими регионами и т.д.

Бюджетный процесс включает в себя следующие **стадии** бюджетной деятельности:

- 1) составление проектов бюджетов;
- 2) рассмотрение и утверждение бюджетов;

- 3) исполнение бюджетов;
- 4) контроль за исполнением бюджетов.

Составной частью бюджетного процесса является бюджетное регулирование – перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами разного уровня.

Продолжительность всех стадий бюджетного процесса – от начала составления проектов бюджетов до утверждения отчетов об их исполнении – занимает период около трех лет.

В систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, в соответствии с БК РФ включаются:

- финансовые органы;
- органы денежно-кредитного регулирования (Банк России);
- органы государственного (муниципального) финансового контроля (Счетная палата Российской Федерации, контрольные и финансовые органы исполнительной власти, контрольные органы региональных и местных представительных органов).

БК РФ в главе 18 определил полномочия законодательных, исполнительных органов власти, Банка России и других участников бюджетного процесса.

Участниками бюджетного процесса являются:

1. Президент Российской Федерации.
2. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования.
3. Законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления (далее – законодательные (представительные) органы).
4. Исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований).
5. Центральный банк Российской Федерации.
6. Органы государственного (муниципального) финансового контроля.
7. Органы управления государственными внебюджетными фондами.
8. Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств.
9. Главные администраторы (администраторы) доходов бюджета.

10. Главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета.

11. Получатели бюджетных средств.

Законодательные (представительные) органы власти рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением бюджетов.

Исполнительные органы государственной власти обеспечивают составление проекта бюджета, выносят его на утверждение органов законодательной (представительной) власти, обеспечивают исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности, составляют отчет об исполнении бюджета и предоставляют его на утверждение органам законодательной (представительной) власти, осуществляют управление государственным долгом.

Банк России обслуживает счета бюджетов, осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации. Совместно с Правительством Российской Федерации разрабатывает основные направления денежно-кредитной политики.

К органам государственного (муниципального) финансового контроля относятся: Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, Федеральное казначейство, органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций).

Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществляют бюджетные полномочия по:

- аудиту эффективности, направленному на определение экономности и результативности использования бюджетных средств;
- экспертизе проектов законов (решений) о бюджетах, иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации, в том числе обоснованности показателей (параметров и характеристик) бюджетов;

- экспертизе государственных (муниципальных) программ;
- анализу и мониторингу бюджетного процесса, в том числе подготовке предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе и совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации;
- подготовке предложений по совершенствованию осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и др.

Главный распорядитель средств федерального бюджета (субъекта Федерации, местного бюджета) – орган государственной власти Российской Федерации, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, а также наиболее значимое бюджетное учреждение науки, образования, культуры, здравоохранения и средств массовой информации. Главные распорядители средств федерального бюджета включаются в ведомственную классификацию расходов федерального бюджета.

Основные бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств определяются ст. 158 БК РФ :

- 1) формирует перечень подведомственных ему распорядителей и получателей бюджетных средств;
- 2) ведет реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных ему лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований;
- 3) осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета, составляет обоснования бюджетных ассигнований;
- 4) обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств.

Главный распорядитель бюджетных средств может быть уполномочен Правительством Российской Федерации представлять сторону государства в договорах о предоставлении бюджетных средств на возвратной основе, государственных или муниципальных гарантий, бюджетных инвестиций.

Он определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат и утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений.

Также главный распорядитель бюджетных средств составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета. В соответствии с БК РФ он имеет право на основании мотивированного представления бюджетного учреждения вносить изменения в утвержденную смету доходов и расходов бюджетного учреждения и осуществляет контроль получателей бюджетных средств в части обеспечения целевого использования бюджетных средств, своевременного их возврата, предоставления отчетности, выполнения заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг.

Важной функцией главного распорядителя является контроль за использованием бюджетных средств распорядителями бюджетных средств, бюджетными учреждениями и другими получателями бюджетных средств, государственными и муниципальными унитарными предприятиями. Он представляет в Федеральное казначейство отчетность об исполнении федерального бюджета и материалы, необходимые для составления отчета об исполнении федерального бюджета. Главный распорядитель средств федерального бюджета выступает в суде от имени казны Российской Федерации.

Распорядитель бюджетных средств представляет собой орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств выполняет следующие функции:

- составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным получателям бюджетных средств и направляет их в орган, исполняющий бюджет;

- определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат;

- утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;

- осуществляет контроль за использованием бюджетных средств подведомственными получателями бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств может быть уполномочен Правительством Российской Федерации представлять сторону государства в договорах о предоставлении средств бюджета на возвратной основе, государственных или муниципальных гарантий, бюджетных инвестиций.

Главные распорядители и распорядители бюджетных средств несут ответственность за следующие действия:

- целевое использование выделенных в их распоряжение бюджетных средств;

- достоверность и своевременное представление установленной отчетности и другой информации, связанной с исполнением бюджета;

- своевременное составление бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств по подведомственным получателям и распорядителям бюджетных средств;

- своевременное представление бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств по подведомственным получателям и распорядителям бюджетных средств в орган, исполняющий бюджет;

- утверждение смет доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;

- составление бюджетной росписи по показателям, утвержденным законом (решением) о бюджете;

- соблюдение нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг при утверждении смет доходов и расходов;

- эффективное использование бюджетных средств.

Главный администратор доходов бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

- формирует перечень подведомственных ему администраторов доходов бюджета;
- представляет сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана или проекта бюджета;
- представляет сведения для составления и ведения кассового плана;
- утверждает методику прогнозирования поступлений доходов в бюджет;
- формирует и представляет бюджетную отчетность главного администратора доходов бюджета;
- ведет реестр источников доходов бюджета по закрепленным за ним источникам доходов.

Администратор доходов бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

- осуществляет начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним;
- осуществляет взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов;
- предоставляет информацию, необходимую для уплаты денежных средств физическими и юридическими лицами за государственные и муниципальные услуги, а также иных платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах и осуществляет другие бюджетные полномочия.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

- формирует перечни подведомственных ему администраторов источников финансирования дефицита бюджета;
- осуществляет планирование (прогнозирование) поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета;
- обеспечивает адресность и целевой характер использования выделенных в его распоряжение ассигнований, предназначенных для

погашения источников финансирования дефицита бюджета;

– распределяет бюджетные ассигнования по подведомственным администраторам источникам финансирования дефицита бюджета и исполняет соответствующую часть бюджета и осуществляет другие бюджетные полномочия.

Получатель бюджетных средств – бюджетное учреждение или иная организация, имеющая право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год. Основными получателями бюджетных средств являются бюджетные учреждения, виды и особенности которых мы рассматривали в гл. 4.

Получатель бюджетных средств обладает следующими бюджетными полномочиями:

- составляет и исполняет бюджетную смету;
- принимает и (или) исполняет в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований бюджетные обязательства;
- обеспечивает результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований;
- вносит соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств предложения по изменению бюджетной росписи;
- ведет бюджетный учет (обеспечивает ведение бюджетного учета);
- формирует бюджетную отчетность и представляет ее соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств;
- исполняет иные полномочия, установленные БК РФ и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Получатели бюджетных средств имеют право на: своевременное получение и использование бюджетных средств в соответствии с утвержденным бюджетной росписью размером, с учетом сокращения и индексации; своевременное доведение уведомлений о бюджетных

ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств; компенсацию в размере недофинансирования.

Получатели бюджетных средств обязаны: своевременно подавать бюджетные заявки или иные документы, подтверждающие право на получение бюджетных средств; эффективно использовать бюджетные средства в соответствии с их целевым назначением; своевременно и в полном объеме возвращать бюджетные средства, предоставленные на возвратной основе; своевременно и в полном объеме вносить плату за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе; своевременно представлять отчет и иные сведения об использовании бюджетных средств.

6.2. Составление проектов бюджетов

Традиционно годовой бюджет Российской Федерации составлялся на один финансовый год, начинающийся с 1 января и заканчивающийся 31 декабря. В ходе реализации бюджетной реформы бюджетное планирование стало осуществляться на трехлетний период.

Составление проектов бюджетов – исключительная прерогатива Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций муниципальных образований.

Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют:

1. Министерство финансов Российской Федерации.
2. Органы управления государственными внебюджетными фондами.
3. Финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Порядок составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов изложен в Постановлении Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период».

Составление бюджета основывается на:

1. Положениях послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации.

2. Основных направлениях бюджетной политики и основных направлениях налоговой политики.

3. Основных направлениях таможенно-тарифной политики Российской Федерации.

4. Прогнозе социально-экономического развития.

5. Бюджетном прогнозе (проекте бюджетного прогноза, проекте изменений бюджетного прогноза) на долгосрочный период.

6. Государственных (муниципальных) программах (проектах государственных (муниципальных) программ, проектах изменений указанных программ).

Прогноз социально-экономического развития территории разрабатывается на основе данных социально-экономического развития территории за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития территории до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год и предшествует составлению проекта бюджета.

Правительство Российской Федерации организует разработку прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и уточнение параметров среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, положенного в основу перспективного финансового плана. Минфин разрабатывает проектировки основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу и проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год одновременно со среднесрочной программой Правительства Российской Федерации, среднесрочным прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации и прогнозом сводного финансового баланса по территории Российской Федерации.

Изменение прогноза социально-экономического развития территории в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение основных характеристик проекта бюджета.

Одновременно с проектом бюджета на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации (региона, территории) формируется перспективный финансовый план – документ, содержащий данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета.

Он законодательно не утверждается, и целью его разработки является:

- информирование законодательных (представительных) органов о предполагаемых среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы;
- обеспечение комплексного прогнозирования финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов;
- выявление необходимости и возможности осуществления в перспективе мер в области финансовой политики;
- отслеживание долгосрочных негативных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер.

Перспективный финансовый план разрабатывается на три года, из которых: первый год – это год, на который составляется бюджет; следующие два года – плановый период, на протяжении которого прослеживаются реальные результаты заявленной экономической политики.

Исходной базой для формирования перспективного финансового плана является бюджет на текущий год.

В качестве основы для составления бюджетов используется баланс финансовых ресурсов (БФР) – баланс всех доходов и расходов РФ, ее субъектов, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на соответствующей территории. БФР составляется на основе отчетного БФР за предыдущий год и прогноз социально-экономического развития соответствующей территории.

Для его составления финансовые органы вправе получать необходимые сведения от финансовых органов другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, а также от иных государственных и местных органов власти и юридических лиц.

В проекте закона (решения) о бюджете должны содержаться следующие основные характеристики бюджета:

- доходы федерального бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации;
- дефицит федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам федерального бюджета на очередной финансовый год и источники покрытия дефицита федерального бюджета;
- общий объем расходов федерального бюджета на очередной финансовый год.

Исходными макроэкономическими показателями бюджета являются: объем ВВП на очередной финансовый год и темп его роста, уровень инфляции (темп роста цен).

Порядок и сроки составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации устанавливаются Правительством Российской Федерации с соблюдением требований, установленных БК РФ.

Первый этап формирования федерального бюджета включает разработку федеральными органами исполнительной власти и выбор Правительством Российской Федерации плана-прогноза функционирования экономики на очередной финансовый год, содержащего основные макроэкономические показатели, характеризующие состояние экономики.

На основании выбранного Правительством Российской Федерации плана-прогноза функционирования экономики на очередной финансовый год Минфин осуществляет разработку основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и распределение расходов федерального бюджета на очередной финансовый год в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов Российской Федерации и проектировок основных доходов и расходов федерального бюджета на среднесрочную перспективу.

При этом Правительством Российской Федерации рассматриваются предложения о величине прожиточного минимума, минимальном размере оплаты труда, минимальном размере пенсии по старости, минимальных размерах стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат, а также предложения о порядке индексации зара-

ботной платы работников бюджетной сферы и государственных пенсий, денежного содержания федеральных государственных служащих, денежного довольствия военнослужащих в очередном финансовом году и на среднесрочную перспективу.

Минфин в двухнедельный срок со дня принятия Правительством Российской Федерации основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и распределения расходов федерального бюджета на очередной финансовый год в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов Российской Федерации направляет бюджетные проектировки федеральным органам исполнительной власти для распределения по конкретным получателям средств федерального бюджета и уведомляет органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации о методике формирования межбюджетных отношений Российской Федерации.

Второй этап формирования федерального бюджета состоит в распределении федеральными органами исполнительной власти предельных объемов бюджетного финансирования на очередной финансовый год в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетов Российской Федерации и по получателям бюджетных средств, а также разработке предложений о проведении структурных организационных преобразований в отраслях экономики и социальной сфере, об отмене нормативных правовых актов, исполнение которых влечет расходование бюджетных средств, не обеспеченное реальными источниками финансирования в очередном финансовом году, о приостановлении действия указанных нормативных правовых актов или об их поэтапном введении.

Разработка и согласование федеральными органами исполнительной власти показателей проекта федерального бюджета на очередной финансовый год завершаются не позднее 15 июля года, предшествующего очередному финансовому году.

С 15 июля по 15 августа года, предшествующего очередному финансовому году, Правительство Российской Федерации рассматривает прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и уточненные параметры прогноза социально-экономического развития на среднесрочную пер-

спективу, проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год, проект перспективного финансового плана, другие документы и материалы, характеризующие бюджетно-финансовую политику в очередном финансовом году и на среднесрочную перспективу, представленные Минфином, Министерством экономики РФ, другими федеральными органами исполнительной власти, и утверждает проект федерального закона о федеральном бюджете для внесения его в Государственную Думу.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год считается внесенным в срок, если он доставлен в Государственную Думу до 24 часов 26 августа текущего года.

Одновременно указанный законопроект представляется Президенту Российской Федерации.

6.3. Порядок рассмотрения и утверждения бюджетов

Проект закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год вносится органом исполнительной власти, органом местного самоуправления на рассмотрение законодательного (представительного) органа, представительного органа местного самоуправления в срок, определенный для федерального бюджета БК РФ, бюджета субъекта Российской Федерации – законом субъекта Российской Федерации, местного бюджета – правовыми актами местного самоуправления. Этими актами определяется порядок рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете и его утверждения. Одновременно с проектом закона о бюджете рассматриваются проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондах. В процессе рассмотрения в проект закона (решения) могут быть внесены изменения.

Правительство Российской Федерации вносит на рассмотрение и утверждение в Государственную Думу проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период не позднее 1 октября текущего года одновременно со следующими документами и материалами:

– основными направлениями бюджетной политики Российской Федерации и основными направлениями налоговой политики Россий-

ской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

- предварительными итогами социально-экономического развития Российской Федерации за истекший период текущего финансового года и ожидаемыми итогами социально-экономического развития Российской Федерации за текущий финансовый год;

- прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

- оценкой ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год;

- прогнозом основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, в том числе консолидированного бюджета Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

- пояснительной запиской к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;

- расчетами по статьям классификации доходов федерального бюджета и источников финансирования дефицита федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период;

- реестром расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, в том числе за счет субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации;

- перечнем публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, и расчетами по ним на очередной финансовый год и плановый период;

- методиками (проектами методик) и расчетами распределения межбюджетных трансфертов между субъектами Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде;

- паспортами государственных программ Российской Федерации;

- данными по федеральной адресной инвестиционной программе, в том числе информацией об объектах капитального строительства, бюджетные ассигнования на которые на очередной финансовый год превышают 1,5 млрд рублей;

- данными по прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества на очередной финансовый год и плановый период;

- верхним пределом государственного внешнего долга Российской Федерации по состоянию на 1 января года, следующего за очеред-

ным финансовым годом и каждым годом планового периода, по видам долговых обязательств и с разбивкой по отдельным государствам;

– верхним пределом и проектом структуры государственного внутреннего долга Российской Федерации по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода;

– предложениями по минимальному размеру оплаты труда, размеру стипендий, а также предложениями о порядке индексации заработной платы работников федеральных казенных учреждений, денежного содержания (денежного довольствия) федеральных государственных служащих в очередном финансовом году и плановом периоде;

– расчетами прогнозируемого использования дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, прогнозируемого объема средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на начало и конец очередного финансового года и каждого года планового периода.

Центральный банк Российской Федерации не позднее 1 октября текущего года представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период считается внесенным в срок, если он доставлен в Государственную Думу до 24 часов 1 октября текущего года. Одновременно указанный законопроект представляется Президенту Российской Федерации.

Проект направляется в комитет Государственной Думы по бюджету для дачи заключения о том, соответствуют ли представленные материалы требованиям БК РФ. Совет Государственной Думы на основании заключения Комитета по бюджету принимает решение о том, что проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период принимается к рассмотрению Государственной Думой либо подлежит возвращению в Правительство Российской Федерации на доработку.

Если проект подготовлен с соблюдением требований БК РФ, он в течение трех дней направляется Советом Государственной Думы в ко-

митеты Государственной Думы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату Российской Федерации на заключение.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в трех чтениях.

При рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении обсуждаются основные характеристики бюджета:

- его общая концепция;
- прогнозируемый объем доходов с выделением прогнозируемого объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета;
- нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- общий объем расходов в очередном финансовом году и плановом периоде;
- верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации;
- нормативная величина Резервного фонда в очередном финансовом году и плановом периоде;
- дефицит (профицит) федерального бюджета.

Профильные комитеты готовят и направляют в Комитет по бюджету заключения по указанному законопроекту и предложения о принятии или об отклонении представленного законопроекта, а также предложения и рекомендации по предмету первого чтения. На основании заключений, в том числе заключений профильных комитетов и субъектов права законодательной инициативы, а также заключения Счетной палаты Российской Федерации, Комитет по бюджету готовит сводное заключение по указанному законопроекту и проект постановления Государственной Думы о принятии или отклонении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об основных характеристиках федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и представляет их на рассмотрение Государственной Думы.

В случае принятия Государственной Думой указанного законопроекта в первом чтении утверждаются основные характеристики федерального бюджета. При утверждении в первом чтении основных характеристик федерального бюджета Государственная Дума не имеет права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства Российской Федерации.

В случае отклонения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума может:

- 1) передать указанный законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета;
- 2) вернуть указанный законопроект в Правительство Российской Федерации на доработку;
- 3) поставить вопрос о доверии Правительству Российской Федерации.

Предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период во втором чтении являются текстовые статьи проекта федерального закона о федеральном бюджете, а также приложения к нему, устанавливающие:

- перечень главных администраторов доходов федерального бюджета;
- перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;
- бюджетные ассигнования;
- основные показатели государственного оборонного заказа на очередной финансовый год и плановый период;
- бюджетные ассигнования на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями;
- распределение между субъектами Российской Федерации межбюджетных трансфертов на очередной финансовый год и плановый период;

- программу предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период;
- программу государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;
- программу государственных внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;
- программу государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;
- программу государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на очередной финансовый год и плановый период;
- источники финансирования дефицита федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Субъекты права законодательной инициативы¹ направляют поправки по предмету второго чтения в Комитет по бюджету. Комитет по бюджету готовит сводные таблицы поправок по предмету второго чтения и направляет указанные таблицы в соответствующие профильные комитеты и в Правительство Российской Федерации.

При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в третьем чтении утверждается приложение, содержащее ведомственную структуру расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период (по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов классификации расходов федерального бюджета) в соответствии с распределением бюджетных ассигно-

¹ В соответствии со ст. 104 Конституции Российской Федерации право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

ваний, утвержденным во втором чтении. Для рассмотрения в третьем чтении законопроект выносится на голосование в целом.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации, который после его рассмотрения в течение 14 дней голосует на предмет его одобрения в целом.

Одобренный Советом Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

6.4. Исполнение бюджетов

Исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, местного бюджета обеспечивается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом).

Исполнение бюджета организуется на основе:

1. Сводной бюджетной росписи.
2. Кассового плана.

Бюджет исполняется на основе единства кассы и подведомственности расходов.

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством. Под кассовым обслуживанием понимается проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Для кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации Федеральное казначейство открывает

в Центральном банке Российской Федерации счета, через которые все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Федеральным казначейством.

При кассовом обслуживании исполнения бюджетов:

1. Учет операций со средствами бюджетов осуществляется на единых счетах бюджетов, открытых органам Федерального казначейства отдельно для каждого бюджета в учреждениях Центрального банка Российской Федерации. При этом счета открываемые в учреждениях Центрального банка, являются расчетными., а само Казначейство ведет лицевые счета, представляющие собой учетный номер, позволяющий осуществить идентификацию бюджетополучателя и тип учитываемых операций.

2. Управление средствами на единых счетах бюджетов осуществляют финансовые органы, органы управления территориальными государственными внебюджетными фондами или иные уполномоченные органы в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

3. Кассовые выплаты из бюджета осуществляются органом Федерального казначейства на основании платежных документов, представленных в орган Федерального казначейства, в порядке очередности их представления и в пределах фактического наличия остатка средств на едином счете бюджета.

Все операции по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета на едином счете бюджета проводятся и учитываются органом Федерального казначейства по кодам бюджетной классификации Российской Федерации. Например, Управление Федерального казначейства по субъекту РФ открывает в расчетно-кассовом центре Банка России счет «Доходы, подлежащие распределению органами федерального казначейства». Ежедневно Управление Федерального казначейства по субъекту РФ получает банковскую выписку по данному счету и копии расчетных документов, выполняет классификацию поступивших средств согласно бюджетной классификации, распределяет доходы законодательно установленным

нормативам, формирует платежные документы на перечисление средств на единые счета бюджета.

4. Органы Федерального казначейства представляют финансовым органам информацию о кассовых операциях по исполнению соответствующих бюджетов, а также информацию о кассовых операциях по исполнению иных бюджетов, входящих в консолидированный бюджет соответствующей территории.

5. Органы Федерального казначейства представляют органам управления территориальных государственных внебюджетных фондов, финансовым органам субъектов Российской Федерации информацию о кассовых операциях по исполнению соответствующих бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, а также Федеральному фонду обязательного медицинского страхования информацию о кассовых операциях по исполнению бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов.

При составлении и ведении сводной бюджетной росписи федерального бюджета ее показатели утверждаются по главным распорядителям средств федерального бюджета, разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов классификации расходов федерального бюджета.

В сводную бюджетную роспись включаются бюджетные ассигнования по источникам финансирования дефицита бюджета, кроме операций по управлению остатками средств на едином счете бюджета.

Под **кассовым планом** понимается прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году.

В кассовом плане устанавливается предельный объем денежных средств, используемых для осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете бюджета.

Финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом) устанавливает порядок составления и ведения кассового плана, а также состав и сроки представления главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финанси-

вания дефицита бюджета сведений, необходимых для составления и ведения кассового плана.

Исполнение бюджетов по доходам предусматривает:

1. Зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, распределяемых по нормативам.

2. Перечисление излишне распределенных сумм, возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм % за несвоевременное осуществление такого возврата и %, начисленных на излишне взысканные суммы.

3. Зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм.

4. Уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

5. Перечисление Федеральным казначейством излишне распределенных сумм, средств, необходимых для осуществления возврата (зачета, уточнения) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей.

Исполнение бюджета по расходам предусматривает:

1. Принятие бюджетных обязательств.

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств. Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением.

2. Подтверждение денежных обязательств.

Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты, а в случаях, связанных с выполнением оперативно-розыскных мероприятий и осуществлением мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, в соответствии с платежными документами.

3. Санкционирование оплаты денежных обязательств.

Санкционирование оплаты денежных обязательств осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки наличия документов, предусмотренных порядком санкционирования оплаты денежных обязательств, установленным финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии с положениями настоящего Кодекса.

Оплата денежных обязательств (за исключением денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам) осуществляется в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств.

Оплата денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам может осуществляться в пределах доведенных до получателя бюджетных средств бюджетных ассигнований.

4. Подтверждение исполнения денежных обязательств.

Подтверждение исполнения денежных обязательств осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, субъектов международного права, а также проверки иных документов, подтверждающих проведение неденежных операций по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств.

Операции по исполнению бюджета завершаются 31 декабря. Бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года прекращают свое действие 31 декабря.

Включительно до последнего рабочего дня текущего финансового года орган, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджета, обязан оплатить санкционированные к оплате в установленном порядке бюджетные обязательства в пределах остатка средств на едином счете бюджета.

Не использованные получателями бюджетных средств остатки бюджетных средств, находящиеся не на едином счете бюджета, не позднее двух последних рабочих дней текущего финансового года подлежат перечислению получателями бюджетных средств на единый счет бюджета.

Не использованные в текущем финансовом году межбюджетные трансферты, полученные в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, подлежат возврату в доход бюджета, из которого они были предоставлены.

Отчет об исполнении бюджета содержит данные об исполнении бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации. Годовые отчеты об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местных бюджетов подлежат утверждению соответственно федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Бюджетная отчетность включает:

- 1) отчет об исполнении бюджета;
- 2) баланс исполнения бюджета;
- 3) отчет о финансовых результатах деятельности;
- 4) отчет о движении денежных средств;
- 5) пояснительную записку.

Годовой отчет об исполнении бюджета до его рассмотрения в законодательном (представительном) органе подлежит внешней проверке, включающей внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета. Внешняя проверка годового отчета об исполнении федерального бюджета осуществляется Счетной палатой Российской Федерации. Орган внешнего государственного (муниципального) финансового контроля готовит заключение на отчет об исполнении бюджета с учетом данных внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств.

Заключение на годовой отчет об исполнении бюджета представляется органом внешнего государственного (муниципального) финансового контроля в законодательный (представительный) орган с одновременным направлением соответственно в Правительство Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, местную администрацию.

По результатам рассмотрения годового отчета об исполнении бюджета законодательный (представительный) орган принимает решение об утверждении либо отклонении закона (решения) об исполнении бюджета.

В случае отклонения законодательным (представительным) органом закона (решения) об исполнении бюджета он возвращается для устранения фактов недостоверного или неполного отражения данных и повторного представления в срок, не превышающий один месяц.

Законом (решением) об исполнении бюджета утверждается отчет об исполнении бюджета за отчетный финансовый год с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) бюджета.

Несмотря на постоянное совершенствование бюджетного процесса, основными проблемами, связанными с исполнением бюджета, по-прежнему являются:

- отсутствие четко определенных целей и конечных результатов использования бюджетных средств (при использовании бюджетных средств, через реализацию государственных программ или через непрограммную деятельность, ни в одном нормативном акте не описывается конечный результат, который должен быть достигнут по итогам освоения бюджетных средств, поэтому эти цели и результаты должны быть описаны в документах, регламентирующих порядок расходования бюджетных средств);

- ограниченность полномочий и ответственности получателей бюджетных средств при формировании и исполнении бюджета;

- предоставление бюджетных средств на основе корректировки (индексации) ассигнований прошлых лет без учета финансируемых направлений мероприятий в соответствии с приоритетами государственной политики;

- формальный характер применяемых методов программно-целевого планирования бюджета (в том числе разработки и реализации федеральных целевых программ);

- отсутствие эффективной системы государственного финансового контроля.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте понятие бюджетного процесса и его стадии.
2. Назовите основных участников бюджетного процесса и раскройте суть их бюджетных полномочий.
3. Кто из участников бюджетного процесса обеспечивает составление проекта бюджета?
4. Кто из участников бюджетного процесса обеспечивает исполнение бюджета?
5. Какие сведения необходимы для составления проекта бюджета?
6. Какую роль при составлении проекта бюджета играют государственные программы?
7. Как организовано рассмотрение проекта бюджета в Государственной Думе Российской Федерации?
8. В чем сущность казначейской системы исполнения бюджета?
9. Что включает в себя исполнение бюджета по доходам?
10. Что включает в себя исполнение бюджета по расходам?

Глава 7. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ) ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

- 7.1. Содержание финансового контроля в бюджетной сфере и принципы его организации.*
- 7.2. Виды государственного (муниципального) финансового контроля и формы его проведения.*
- 7.3. Функции и задачи органов государственного (муниципального) финансового контроля.*
- 7.4. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства.*

Ключевые слова: финансовый контроль, государственный (муниципальный) финансовый контроль, принципы финансового контроля, внешний и внутренний финансовый контроль, предварительный финансовый контроль, текущий финансовый контроль, последующий финансовый контроль, проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций, анализ, аудит соответствия, аудит эффективности, Счетная Палата Российской Федерации, бюджетное нарушение, бюджетные меры принуждения.

7.1. Содержание финансового контроля в бюджетной сфере и принципы его организации

Государство воздействует на социально-экономические процессы, прежде всего, посредством финансовой и бюджетной политики, регламентации кредитных отношений, регулирования финансового рынка и системы государственных финансов, включая бюджетную.

Выделяя для удовлетворения общественных потребностей значительные средства, путем действенного финансового контроля оно должно добиваться их эффективного использования.

Контроль – часть системы управления и регулирования экономическими процессами, обязанная вскрывать отклонения от принятых стандартов и нарушения принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с целью принятия корректирующих мер, получения возмещения причиненного ущерба и привлечению виновных к ответственности, осуществления мероприятий по предотвращению таких нарушений в будущем.

Финансовый контроль – это экономические отношения по поводу формирования и эффективного использования финансовых ре-

сурсов во всех сферах экономики в процессе расширенного воспроизводства материальных благ и услуг, проявляющиеся в контроле специально созданных органов за финансовой деятельностью экономических субъектов, соблюдение законодательства, целесообразности произведенных расходов, экономической эффективности финансово-хозяйственных операций в процессе реализации экономической политики, позволяющей оценить, насколько эффективно использованы ресурсы для достижения поставленной цели и выявить отклонения от целевой функции.

Объектом государственного финансового контроля выступают все денежные отношения, складывающиеся в процессе деятельности субъектов хозяйствования, связанные с формированием и использованием финансовых ресурсов государства.

Государственный финансовый контроль – экономические отношения по поводу формирования и эффективного использования государственных финансовых ресурсов и государственной собственности, проявляющиеся в деятельности регулируемых правовыми нормами субъектов финансовых правоотношений по контролю за поступлением, движением и расходованием государственных (муниципальных) финансовых средств и государственной (муниципальной) собственности.

Контроль в бюджетной сфере является составной частью государственного финансового контроля и функцией управления.

Его задачи вытекают из необходимости оптимизации использования перераспределяемых через бюджеты всех уровней финансовых ресурсов, составляющих более трети объемов ВВП, и сводятся к следующему:

1. Обеспечение экономической безопасности государства при формировании централизованных и децентрализованных фондов денежных средств.

2. Соблюдение действующего законодательства при мобилизации доходов в бюджеты всех уровней.

3. Проверка целевого использования бюджетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств.

4. Рациональное использование финансовых, трудовых, материальных ресурсов предприятий и учреждений, усиление их ответственности за результаты своей деятельности.

5. Выявление резервов роста финансовых ресурсов.

6. Предупреждение и пресечение правонарушений в финансовой сфере.

7. Усиление результативности финансовой политики государства.



Рис. 7.1. Место государственного финансового контроля

Финансовый контроль организуется и проводится на основе определенных принципов. основополагающие принципы финансового контроля приняты 9 Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 г. в г. Лиме (Перу) и нашли свое отражение в Лимской декларации руководящих принципов контроля.

Основные принципы финансового контроля:

1. Законность – предусматривает наличие правовой базы, обеспечивающей проведение контроля в соответствии с его целями и задачами.

2. Независимость органов финансового контроля – гарантируется действующим законодательством. Суть независимости выражена в его праве самостоятельно определять: 1) предмет своей контрольной деятельности; 2) методы контроля; 3) содержание и формы отчетов;

4) постконтрольные действия (оформление предписаний, представлений и т. д.).

3. Объективность – отсутствие предвзятости и невмешательство в оперативную деятельность субъекта хозяйствования, обоснованность выводов по результатам контрольных мероприятий.

4. Гласность – общедоступность результатов финансового контроля при соблюдении установленных норм и правил, касающихся государственной и коммерческой тайны.

5. Ответственность – добросовестное отношение сотрудников органов финансового контроля к своим должностным обязанностям.

6. Разграничения полномочий – отсутствие дублирования деятельности органов финансового контроля.

7. Системность – единство правовой базы, установление периодичности и проведения тех или иных контрольных мероприятий.

8. Эффективность финансового контроля.

Основными условиями эффективности финансового контроля являются:

1. Обеспечение доступа к любой необходимой для этого информации.

2. Постоянство, периодичность и комплексность.

3. Возможность адаптации системы финансового контроля к решению новых задач, возникающих в результате изменения внутренних и внешних условий функционирования государства.

4. Соответствие механизмов финансового контроля возможностям реализации требования приоритетности, по которому проверяются в первую очередь наиболее важные объекты с наибольшей с точки зрения обеспечения экономии государственных средств отдачей.

5. Регламентация контрольной деятельности, включая все его стадии – от планирования до реализации предложений по результатам контроля.

6. Согласованность и взаимодействие контрольных органов.

7. Система финансового контроля должна отвечать требованию экономической эффективности, т. е. расходы на ее функционирование

не должны превышать объемы средств, возвращенных государству в результате выявления финансовых нарушений.

Статья 265 БК РФ определяет, что государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Объектами государственного (муниципального) финансового контроля являются:

1. Главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств.

2. Главные администраторы, администраторы доходов бюджета.

3. Главные администраторы, администраторы источников финансирования дефицита бюджета.

4. Финансовые органы при получении межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, а также достижения ими показателей результативности использования указанных средств, соответствующих целевым показателям и индикаторам, предусмотренным государственными (муниципальными) программами.

5. Государственные (муниципальные) учреждения, государственные (муниципальные) унитарные предприятия, государственные корпорации и государственные компании.

6. Хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах.

7. Юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица при получении бюджетных средств, исполнении государственных (муниципальных) контрактов, получении бюджетных кредитов и займов, государственных и муниципальных гарантий.

8. Органы управления государственными внебюджетными фондами.

9. Юридические лица, получающие средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования.

10. Кредитные организации, осуществляющие операции с бюджетными средствами.

Органы государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют контроль за использованием:

1. Средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.
2. Межбюджетных трансфертов.
3. Бюджетных кредитов, предоставленных другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль в отношении объектов контроля осуществляется в процессе проверки главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета, предоставивших средства из бюджета.

Объекты контроля и их должностные лица обязаны своевременно и в полном объеме представлять в органы государственного (муниципального) финансового контроля по их запросам информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления государственного (муниципального) финансового контроля, предоставлять должностным лицам органов государственного (муниципального) финансового контроля допуск указанных лиц в помещения и на территории объектов контроля, выполнять их законные требования.

7.2. Виды государственного (муниципального) финансового контроля и формы его проведения

В ст. 265 БК РФ выделяются следующие **виды государственного (муниципального) финансового контроля:**

- 1) внешний и внутренний;
- 2) предварительный и последующий.

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений осуществляет Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Полномочиями органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внешнего госу-

дарственного (муниципального) финансового контроля являются:

1) контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в ходе исполнения бюджета;

2) контроль за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, квартального и годового отчетов об исполнении бюджета;

3) контроль, осуществляемый в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

В рамках внешнего финансового контроля проводятся:

- 1) проверки;
- 2) ревизии;
- 3) анализ;
- 4) обследования.

После проведенных мероприятий объектам контроля направляются представления, предписания.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений осуществляет Федеральное казначейство, органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований).

Полномочиями органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля являются:

1) контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

2) контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе от-

четности об исполнении государственных (муниципальных) заданий.

Полномочиями Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований) по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля при санкционировании операций являются:

1. Контроль за непревышением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями.

2. Контроль за соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем бюджетных средств.

3. Контроль за наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета.

4. Контроль за соответствием сведений о поставленном на учет бюджетном обязательстве по государственному (муниципальному) контракту сведениям о данном государственном (муниципальном) контракте, содержащемся в предусмотренном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд реестре контрактов, заключенных заказчиками.

В рамках внутреннего финансового контроля проводятся следующие мероприятия:

- 1) проверки;
- 2) ревизии;
- 3) обследования.

По результатам контроля объектам контроля направляются акты, заключения, представления и (или) предписания.

Представление – документ органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, обязанный содержать информацию о выявленных нарушениях бюджетного законодательства Российской Федерации, нарушениях условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета, государственных (муниципальных) контрактов, целей, порядка и условий предоставления

кредитов и займов, обеспеченных государственными и муниципальными гарантиями, целей, порядка и условий размещения средств бюджета в ценные бумаги объектов контроля, а также требования о принятии мер по устранению причин и условий таких нарушений или требования о возврате предоставленных средств бюджета, обязательные для рассмотрения в установленные в указанном документе сроки или в течение 30 календарных дней со дня его получения, если срок не указан.

Предписание – документ органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, содержащий обязательные для исполнения в указанный в предписании срок требования об устранении нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, нарушений условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета, государственных (муниципальных) контрактов, целей, порядка и условий предоставления кредитов и займов, обеспеченных государственными и муниципальными гарантиями, целей, порядка и условий размещения средств бюджета в ценные бумаги объектов контроля и (или) требования о возмещении причиненного ущерба Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию.

Порядок осуществления полномочий органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю регламентируется законодательно и должен содержать:

1. Основания и порядок проведения проверок, ревизий и обследований.
2. Перечень должностных лиц, уполномоченных принимать решения об их проведении, о периодичности их проведения.
3. Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.
4. Права и обязанности объектов контроля (их должностных лиц), в том числе по организационно-техническому обеспечению проверок, ревизий и обследований.

Стандарты осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля утверждаются Минфином, уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления в соответствии с порядком осуществления полномочий органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю, определенным соответственно федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами местных администраций.

Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Предварительный контроль осуществляется на стадии разработки проектов бюджетов, а также на первоначальном этапе исполнения бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации. На стадии выявления предпосылок совершения преступлений, связанных с неэффективным использованием бюджетных средств, необходимо взаимодействие органов государственного (муниципального) финансового контроля и правоохранительных органов с целью минимизации материального ущерба, который причиняется данным видом преступлений. Помимо минимизации ущерба на стадии исполнения бюджета при эффективной работе правоохранительных органов и других субъектов финансового контроля возможно предотвращение и предупреждение совершения противоправных действий, направленных на дальнейшее совершение уголовно наказуемых деяний в сфере неэффективного и нецелевого использования бюджетных средств.

Предварительный финансовый контроль проводится до совершения финансовых операций и имеет важное значение для предупреждения финансовых нарушений. Примером на макроуровне может являться процесс составления и утверждения бюджетов всех уровней и

финансовых планов внебюджетных фондов на основе прогноза макроэкономических показателей развития экономики страны.

Предварительный контроль носит предупреждающий характер, способствует предотвращению неправильного, неэффективного расходования финансовых ресурсов, выявлению резерва роста доходов. Этот вид контроля позволяет выбрать наиболее эффективные решения при планировании направлений бюджетных ассигнований, выборе инвестиционных программ и т. д.

Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности. Таким образом, последующий контроль осуществляется уже после возможного совершения противоправных деяний. По той же причине, что преступления, связанные с расходованием бюджетных средств, являются латентными и всегда сопряжены с коррупционной составляющей, которая пронизывает все уровни власти и все сферы жизни нашего государства и общества, поэтому на стадии последующего контроля выявление данного вида преступлений затрудняется, так как следы могут быть скрыты.

Методами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля являются:

- 1) проверка;
- 2) ревизия;
- 3) обследование;
- 4) санкционирование операций.

Проверка – совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной (бухгалтерской) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период. Результаты проверки оформляются актом.

Проверки подразделяются на камеральные и выездные, в том числе встречные.

Под **камеральными проверками** понимаются проверки, проводимые по месту нахождения органа государственного (муниципального) финансового контроля на основании бюджетной (бухгалтерской) отчетности и иных документов, представленных по его запросу.

Под **выездными проверками** понимаются проверки, проводимые по месту нахождения объекта контроля, в ходе которых определяется также фактическое соответствие совершенных операций данным бюджетной (бухгалтерской) отчетности и первичных документов.

Под **встречными проверками** понимаются проверки, проводимые в рамках выездных и (или) камеральных проверок в целях установления и (или) подтверждения фактов, связанных с деятельностью объекта контроля.

Проверки могут быть плановыми и внезапными.

Плановые организуются в соответствии с планами работы органа государственного контроля, могут охватывать большое количество объектов.

Внезапные проверки организуются в целях предупреждения возможных нарушений, необходимости внезапного выявления фактического состояния дел.

Проверки бывают нормативными (для выявления отклонений фактических затрат от нормативных); формальными (выявление дефектов в оформлении документов, установление правильности заполнения реквизитов, наличия несанкционированных исправлений, подчисток и т. д.); логические (хронологическое сравнение пропорций и расхождений в бухгалтерских документах в целях определения несоответствий, которые указывают на необходимость и подсказывают вид дальнейшего контрольного мероприятия); арифметические (в ходе которых устанавливается, какие неправильные арифметические подсчеты являются случайными, а какие умышленными).

Ревизия – комплексная проверка деятельности объекта контроля, выражающая в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности

и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности. Результаты ревизии оформляются актом.

Ревизии можно классифицировать следующим образом:

- 1) по организационному признаку – на плановые и внеплановые;
- 2) в зависимости от объема проверки документооборота и записей в регистрах бухгалтерского учета – сплошные и выборочные, полные и частичные;
- 3) в зависимости от целенаправленности и круга вопросов, подлежащих финансовой оценке – тематические, некомплексные, комплексные и сквозные.

Под **обследованием** понимаются анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля. Результаты обследования оформляются заключением.

Под **санкционированием операций** понимается совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответствие указанной в них информации требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

По виду материалов контроля различают **документальный и фактический контроль**.

В число основных способов документального контроля включают:

1. Формальную и арифметическую проверку документов.
2. Юридическую оценку отраженных в документах хозяйственных операций.
3. Логический контроль объективной возможности документально оформленных хозяйственных операций.
4. Встречную проверку документов или записей в учетных регистрах посредством сличения их с одноименными или взаимосвязанными данными у предприятий, учреждений и организаций, с которыми проверяемый объект имеет хозяйственные связи.
5. Способ обратного счета, основанный на предварительной экспертной оценке материальных затрат с целью последующего определения (обратным счетом) величины необоснованных списаний сырья и материалов на производство определенных видов продукции,

которые ко времени ревизии имеются в наличии на складах предприятия-изготовителя или его покупателей.

6. Оценку законности и обоснованности хозяйственных операций по данным корреспонденции счетов бухгалтерского учета

7. Балансовые увязки движения товарно-материальных ценностей.

Фактический контроль подразделяется на три группы:

1. Инвентаризация.

2. Экспертная оценка квалифицированными специалистами действительного объема и качества выполненных работ, обоснованности нормативов материальных затрат и выхода готовой продукции, соблюдения технологических режимов.

3. Визуальное наблюдение путем непосредственного обследования складских помещений, производственных подразделений, состояния контрольно-пропускного режима и т. д.

Аудит бюджета как метод государственного финансового контроля широко используется контрольными органами законодательной (представительной) и исполнительной власти. Аудит бюджета как метод государственного финансового контроля внедрен в практику контрольно-ревизионной и аналитической работы контрольных органов развитых стран.

В силу своей высокой эффективности способствует соблюдению действующего законодательства, позволяет установить причинно-следственные связи выявленных нарушений, дает возможность своевременно разработать предложения по их устранению.

В форме внутреннего контроля внутренний аудит бюджета проводится органом исполнительной власти в процессе формирования проекта бюджета, исполнения утвержденного бюджета и составления отчета об исполнении бюджета.

Как метод государственного финансового контроля, осуществляемый в форме внешнего контроля, внешний аудит бюджета проводится извне и позволяет законодательной (представительной) власти определить степень достоверности информации исполнительной власти об исполнении бюджета за отчетный финансовый год или прогнозируемых параметрах социально-экономического развития страны и

показателях бюджетных проектировок на предстоящие годы.

Внешний аудит бюджета может осуществляться как финансовый аудит, включающий в себя аудит отчетности, аудит соответствия и аудит эффективности использования государственных (муниципальных) финансовых ресурсов и государственной (муниципальной) собственности.

Финансовый аудит бюджета, как правило, представляет собой ежегодную обязательную проверку органом внешнего государственного финансового контроля отчета исполнительной власти об исполнении бюджета (бюджета внебюджетного фонда) за прошедший финансовый год.

В ходе финансового аудита устанавливается:

- 1) правильность ведения и полнота учета и отчетности государственных расходов, а также соответствующих финансовых документов (аудит отчетности);
- 2) соответствие доходов и расходов исполненного бюджета показателям, утвержденным парламентом (аудит соответствия).

Аудит соответствия – это анализ финансовой деятельности субъекта главного распорядителя бюджетных средств по исполнению бюджета в целях определения соответствия структуры бюджета требованиям законодательных и нормативных актов, предписанным условиям и установленным правилам.

Результатом аудита соответствия является установление законности и целевого использования бюджетных средств в отчетном финансовом году, т. е. соответствие показателей исполненного бюджета показателям закона о бюджете.

Аудит эффективности представляет собой оценку эффективности управления финансовыми потоками и государственной (муниципальной) собственностью, а также эффективности налогового администрирования при длительном временном лаге. То есть по сути это оценка эффективности и результативности целевых программ и финансовых вложений, системный анализ финансово-хозяйственной деятельности администраторов бюджетных средств.

В настоящее время разрабатываются нормативные правовые акты, определяющие регламент поведения внутреннего финансового

аудита. Одним из таких нормативных актов является Приказ МВД России от 12 октября 2015 г. № 980 «Об утверждении Регламента осуществления внутреннего финансового аудита в системе МВД России и Регламента осуществления ведомственного финансового контроля в системе МВД России».

Внутренний финансовый аудит в системе МВД России организуется Контрольно-ревизионным управлением МВД России, Инспекцией по контролю за финансово-хозяйственной деятельностью внутренних войск МВД России, контрольно-ревизионными подразделениями органов внутренних дел Российской Федерации и подразделениями внутренних войск МВД России и осуществляется их уполномоченными должностными лицами на основе функциональной независимости.

Целями внутреннего финансового аудита являются:

1. Оценка надежности осуществления в подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации и подразделений внутренних войск МВД России внутреннего финансового контроля и подготовка рекомендаций по повышению его эффективности.

2. Подтверждение достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета методологии и стандартам бюджетного учета, установленным Министерством финансов Российской Федерации.

3. Подготовка предложений по повышению экономности и результативности использования подразделениями органов внутренних дел Российской Федерации и подразделениями внутренних войск МВД России бюджетных средств.

Внутренний финансовый аудит осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых аудиторских проверок, которые делятся, в свою очередь, на камеральные, выездные и комбинированные.

Отчет о результатах осуществления внутреннего финансового аудита и пояснительная записка к нему составляются субъектом аудита ежегодно по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным годом, и содержат в том числе:

1) суммы и виды выявленных в отчетном периоде нарушений, меры, принятые по их устранению и возмещению нанесенного материального ущерба;

2) сведения о применении материальной и (или) дисциплинарной ответственности к виновным должностным лицам объектов аудита, в том числе по результатам аудиторских проверок, проведенных в период, предшествующий отчетному;

3) сведения о рассмотрении результатов осуществления внутреннего финансового аудита на коллегиях, оперативных совещаниях, военных советах субъекта аудита.

7.3. Функции и задачи органов государственного (муниципального) финансового контроля

Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему, включает в себя председателя, аудиторов и аппарат аудиторов.

Задачами Счетной палаты являются:

1. Организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению.

2. Определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности.

3. Оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

4. Финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

5. Анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных

фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом.

6. Контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации.

7. Регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

В процессе реализации указанных задач Счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, что предусматривает:

1. Организацию и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году.

2. Проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

3. Экспертизу проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров РФ, федеральных программ и иных документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов Российской Федерации.

4. Анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Совет Федерации и Государственную Думу предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом.

5. Подготовку и представление заключений в Совет Федерации и Государственную Думу по исполнению федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов в отчетном году.

6. Подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти Российской Федерации.

Счетная палата осуществляет контроль за:

1. Состоянием государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации и за использованием кредитных ресурсов.

2. Федеральными внебюджетными фондами.
3. Поступлением в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления государственной собственностью.
4. Деятельностью Центрального банка Российской Федерации, его структурных подразделений, других банков и кредитно-финансовых учреждений в части обслуживания ими федерального бюджета.

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб: Федеральной налоговой службы, Федерального Казначейства, Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка, Федеральной таможенной службы, а также осуществляет контроль за исполнением Федеральной таможенной службой правовых актов, касающихся вопросов исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств.

Федеральное казначейство – организует и осуществляет контроль за исполнением Федерального бюджета:

- неперевышением лимитов бюджетных обязательств над утвержденными лимитами;
- неперевышением кассовых расходов, осуществляемых получателями средств федерального бюджета, над доведенными им лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;
- соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации;
- наличием у получателя средств федерального бюджета документов, подтверждающих возникновение у него денежных обязательств.

Федеральная служба по финансовому мониторингу осуществляет контроль и надзор за выполнением юридическими или физическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Главные распорядители и распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль получателей бюджетных средств за их целевым использованием, своевременным возвра-

том, представлением ими отчетности об использовании бюджетных средств. Главные распорядители бюджетных средств проводят проверки подведомственных государственных и муниципальных унитарных предприятий и бюджетных учреждений.

Контрольное управление Президента:

- контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также организация федеральных законов, указов, распоряжений и других решений Президента Российской Федерации;

- контроль за реализацией общенациональных проектов;

- контроль и проверка исполнения поручений Президента Российской Федерации и руководителя его Администрации;

- контроль за реализацией ежегодных посланий Президента Российской Федерации и других программных документов главы государства;

- информирование Президента Российской Федерации и руководителя его Администрации о результатах проверок и подготовка на их основании предложений по устранению выявленных нарушений.

Для оценки работы органов финансового контроля необходимо оценить качество проведения контрольных мероприятий. Сделать это можно по следующим критериям.



Рис. 7.3. Критерии эффективности государственного финансового контроля¹

Результативность предполагает своевременное и качественное достижение установленных социально-экономических целей и выполнение поставленных задач. Показателями являются:

1. Выявление объемов средств, использованных с нарушением законодательства.

¹ Воронин Ю. М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. М. : Финансовый контроль, 2005. С. 223.

2. Объем неэффективного использования средств.
3. Объем средств, использованных не по целевому назначению.
4. Количество направленных представлений и предписаний.

Действенность связана с реализацией результатов контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности. Показателями являются:

1. Количество исполненных представлений и предписаний.
2. Объем средств, возвращенных в бюджет.
3. Объем средств, возвращенных на лицевые счета.

Экономичность предполагает минимизацию расходов при проведении контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности для достижения целей. Показателем является:

1. Объем средств, затраченных на осуществление.

7.4. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства

Государственный (муниципальный) финансовый контроль тесно связан с ответственностью за выполнение финансовой дисциплины. Такая ответственность может быть выражена в административных и экономических мерах воздействия на нарушителя финансовой дисциплины.

Экономические меры воздействия проявляются через финансовые санкции. Проблемы усиления финансовой ответственности, действенности финансового контроля требуют оптимизации количества применяемых санкций и в то же время повышения их результативности.

Таким образом, неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации признается нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения.

Ст. 306.1 БК РФ определяет **бюджетное нарушение** как совершенное в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, договоров (соглашений), на основании которых предостав-

ляются средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации действия (бездействия) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, за совершение которого предусмотрено применение бюджетных мер принуждения.

Бюджетные меры принуждения за совершение бюджетного нарушения применяются **финансовыми органами и органами Федерального казначейства** на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля.

К нарушителям бюджетного законодательства могут быть применены следующие **бюджетные меры принуждения**:

1. Бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

2. Бесспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

3. Бесспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета.

4. Приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

5. Передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Если к участнику бюджетного процесса, совершившему бюджетное нарушение, применена бюджетная мера принуждения, то это не освобождает его от обязанностей по устранению нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации.

При выявлении в ходе контрольного мероприятия бюджетных нарушений орган внешнего государственного (муниципального) финансового контроля направляет уведомление о применении бюджет-

ных мер принуждения финансовому органу не позднее 30 календарных дней со дня окончания контрольного мероприятия.

При выявлении в ходе проверки (ревизии) бюджетных нарушений орган внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля направляет финансовому органу уведомление о применении бюджетных мер принуждения не позднее 60 календарных дней после дня окончания проверки (ревизии).

Бюджетные меры принуждения подлежат применению в течение 30 календарных дней после получения финансовым органом уведомления о применении бюджетных мер принуждения.

Основаниями применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства РФ являются:

1. Нецелевое использование бюджетных средств.
2. Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита.
3. Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом.
4. Нарушение условий предоставления бюджетного кредита.
5. Нарушение условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов.

Нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, полностью или частично не соответствующих целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств.

Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита финансовыми органами влечет бесспорное взыскание суммы непогашенного остатка бюджетного кредита и пеней за его несвоевременный возврат в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) бюджету, которому

предоставлен бюджетный кредит, на сумму непогашенного остатка бюджетного кредита.

Неперечисление либо несвоевременное перечисление финансовым органом платы за пользование бюджетным кредитом влечет бесспорное взыскание суммы платы за пользование бюджетным кредитом и пеней за ее несвоевременное перечисление в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) бюджету, которому предоставлен бюджетный кредит, на сумму непогашенного остатка платы за пользование бюджетным кредитом.

Нарушение финансовым органом условий предоставления бюджетного кредита, предоставленного одному бюджету бюджетной системы Российской Федерации из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации, если это действие не связано с нецелевым использованием бюджетных средств, влечет бесспорное взыскание суммы средств, использованных с нарушением условий предоставления бюджетного кредита, и (или) платы за пользование ими и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

Нарушение финансовым органом (главным распорядителем (распорядителем) и получателем средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты) условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов, если это действие не связано с нецелевым использованием бюджетных средств, влечет бесспорное взыскание суммы средств, использованных с нарушением условий предоставления (расходования) межбюджетного трансферта, и (или) приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

Действующее **административное законодательство** устанавливает ответственность за правонарушения в области нарушения бюджетного законодательства. Эта ответственность за правонарушения в области бюджетного законодательства содержится в следующих статьях Кодекса об Административных правонарушениях Российской Федерации:

1. Статья 15.10. Неисполнение банком поручения государственного внебюджетного фонда.
2. Статья 15.14. Нецелевое использование бюджетных средств.
3. Статья 15.15. Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита.
4. Статья 15.15.1. Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом.
5. Статья 15.15.2. Нарушение условий предоставления бюджетного кредита.
6. Статья 15.15.3. Нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов.
7. Статья 15.15.4. Нарушение условий предоставления бюджетных инвестиций;
8. Статья 15.15.5. Нарушение условий предоставления субсидий.
9. Статья 15.15.6. Нарушение порядка представления бюджетной отчетности.
10. Статья 15.15.7. Нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет.
11. Статья 15.15.8. Нарушение запрета на предоставление бюджетных кредитов и (или) субсидий.
12. Статья 15.15.9. Несоответствие бюджетной росписи сводной бюджетной росписи.
13. Статья 15.15.10. Нарушение порядка принятия бюджетных обязательств.
14. Статья 15.15.11. Нарушение сроков доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств.
15. Статья 15.15.12. Нарушение запрета на размещение бюджетных средств.
16. Статья 15.15.13. Нарушение сроков обслуживания и погашения государственного (муниципального) долга.
17. Статья 15.15.14. Нарушение срока направления информации о результатах рассмотрения дела в суде.
18. Статья 15.15.15. Нарушение порядка формирования государственного (муниципального) задания.
19. Статья 15.15.16. Нарушение исполнения платежных документов и представления органа Федерального казначейства.

Ответственность за нарушение бюджетного законодательства (в форме применения **мер уголовного законодательства**) нашла свое отражение в двух статьях Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК РФ):

1) ст. 285.1 УК РФ «Нецелевое расходование бюджетных средств»;

2) ст. 285.2 УК РФ «Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов».

В зависимости от обстоятельств, при которых было совершено преступление, и квалификации преступления, санкция по данным статьям может предусматривать как штраф, так и реальное лишение свободы с последующим запретом на занятость в отдельном виде деятельности на определенный срок.

Анализ уголовной практики позволил обобщить основные способы совершения преступлений в бюджетной сфере. Наиболее характерными способами совершения преступлений являются следующие:

1. Хищение бюджетных средств за счет завышения расходов на приобретение товаров (работ, услуг). Разновидностями данного способа являются:

1.1. Завышение стоимости поставляемого оборудования (выполняемых работ, оказываемых услуг) в рамках выполнения государственного контракта.

1.2. Фальсификация сметы затрат при строительстве или ремонте путем завышения объемов выполняемых работ.

1.3. Хищение денежных средств путем фальсификации документов на приобретение товаров (работ, услуг) за счет использования реквизитов организаций, в действительности не осуществляющих финансово-хозяйственную деятельность («фирм-однодневок»).

2. Хищение бюджетных средств в сфере трудовых отношений. Способы данного вида различаются в зависимости от объекта (источника выделения денежных средств и субъекта (присвоение непосредственно в свою пользу в пользу или с участием третьих лиц):

2.1. Присвоение бюджетных средств должностным лицом путем незаконной подготовки и подписания документов, являющихся основанием для начисления ему заработной платы, отпускных и иных вы-

плат (незаконное издание приказов, распоряжений на отпуск, установление надбавок и премий и т. д.).

2.2. Хищение денежных средств, выделяемых из бюджета (государственных внебюджетных фондов) в качестве заработной платы (иных выплат) сотрудникам учреждения (предприятия), путем приема на работу сотрудников, в действительности не выполняющих своих должностных обязанностей (находящихся в родственной или иной зависимости от обвиняемого), или путем фальсификации документов о приеме на работу «фиктивных» сотрудников либо о возникновении у сотрудников законных оснований для соответствующих выплат.

3. Хищение денежных средств, выделенных в форме субсидий по определенной государственной программе на возмещение части затрат, понесенных хозяйствующим субъектом.

4. Нецелевое использование бюджетных средств, выделенных в рамках отдельных программ, под конкретные задачи, на определенные статьи расходов бюджетной классификации.

5. Неправомерное использование бюджетных средств организации на личные нужды должностных лиц, в частности, оплата штрафов, содержание личного транспорта и др.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте содержание государственного (муниципального) финансового контроля.

2. Опишите структуры органов государственного (муниципального) финансового контроля в Российской Федерации.

3. Раскройте задачи финансового контроля.

4. Назовите основные принципы финансового контроля.

5. Раскройте виды государственного (муниципального) финансового контроля.

6. Назовите объекты государственного (муниципального) финансового контроля.

7. Охарактеризуйте формы и методы бюджетного контроля.

8. Раскройте основные направления деятельности Счетной Палаты Российской Федерации.

9. Кто проводит внутренний финансовый аудит в системе МВД России?

10. В чем заключается сущность аудит бюджета? Раскройте понятия «аудит эффективности» и «аудит соответствия».

11. Каковы критерии оценки эффективности государственного (муниципального) финансового контроля?

12. Перечислите виды бюджетных нарушений.

13. Назовите меры принуждения, применяемые за совершение бюджетных нарушений.

14. Назовите, за какие бюджетные нарушения установлена административная, а за какие – уголовная ответственность.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 9, ст. 851. – 3 марта.

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. Федерального закона от 02.06.2016 г. № 158-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3823. – 3 авг.

3. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 1 от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.12.2016 г. №475-ФЗ) и часть 2 от 5 августа 2000 г. №117-ФЗ (в Федеральном закона от 03.04.2017 г. №25-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – №31, ст. 3824. – 3 авг.; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – №32, ст. 3340. – 7 авг.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ (часть 1) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – №32, ст. 3301. – 5 дек.

5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 01.07.2017 г. № 146-ФЗ и №150-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – №1 (ч. 1), ст. 1. – 7 янв.

6. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 03.04.2017 г. №64-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – №40, ст. 3822. – 6 окт.

7. Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. №415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 52 (часть I, II, III, IV, V), ст. 7464. – 26 дек.

8. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 07.02.2017 г. №11-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – №14, ст. 1649. – 8 апр.

9. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в ред. Федерального закона от 28.12.2016 г. №505-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – №28, ст. 2790. – 15 июля.

10. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. №167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 19.12.2016 г. №456-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – №51, ст. 4832. – 17 дек.

11. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. №326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 28.12.2016 г. №493-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – №49, ст. 6422. – 6 дек.

12. Федеральный закон от 16 июля 1999 г. №165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (в ред. Федерального закона №250-ФЗ от 03.07.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – №29, ст. 3686. – 19 июля.

13. Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. №416-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 52 (часть V), ст. 7465. – 26 дек.

14. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – №26 (часть I), ст. 3378. – 30 июня.

15. Федеральный закон от 12 января 1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. Федерального закона от 07.06.2017 г. №113-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3, ст. 145. – 15 янв.

16. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. Федерального закона от 07.06.2017 г. №108-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – №14, ст. 1652. – 8 апр.

17. Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федера-

ции и муниципальных образований» от 7 февраля 2011 г. №6-ФЗ (в ред. Федерального закона от 03.04.2017 г. № 64-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – №7, ст. 903. – 14 февр.

18. «Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01 декабря 2016 г.» // Официальный сайт Президента Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379>.

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 г. №101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» (в ред. 10.08.2016 г.) // Собр. актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1994. – №8, ст. 599. – 21 февр.

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. №329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – №31, ст. 3258. – 2 авг.

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – №49, ст. 4908. – 6 дек.

22. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. №1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджета государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» (с изм. и доп. от 03.12.2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 4, ст. 263. – 28 янв.

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. №588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (в ред. Постановления Правительства РФ от 10.02.2017 г. №165) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – №32, ст. 4329. – 9 авг.

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. №670 (ред. от 27.12.2016 г.) «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (в ред. Постановления Правительства РФ от 27.12.2016 г.

№1505) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 48, ст. 4797. – 29 нояб.

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. №1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. №574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации».

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 2014 г. № 1047 «Об общих правилах определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения».

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения (вместе с Правилами определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения)».

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2015 г. № 476 «Об утверждении общих требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения».

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 мая 2015 г. № 479 «Об утверждении требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения».

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 552 «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд».

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 553 «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд».

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования».

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. № 926 «Об утверждении общих правил определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)».

35. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. № 927 «Об определении требований к закупаемым федеральными государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, их территориальными органами и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями отдельных видов товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)».

36. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. №640 (ред. от 04.11.2016 г.) «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

37. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. №2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – №2 (часть II), ст. 219. – 13 янв.

38. Приказ Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» (с изм. и доп. от 1 марта 2017 г.).

39. Приказ Минфина России от 1 июля 2015 г. №104н «Об утверждении общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг, осуществление которых предусмотрено бюджетным законодательством Российской Федерации и не отнесенных к иным видам деятельности, применяемых при расчете объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением».

40. Приказ Казначейства России от 17 октября 2016 г. №21н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства».

Книги, монографии, периодические издания

41. Актуальные вопросы совершенствования правового регулирования бюджетных платежей [Электронный ресурс] : монография / Р. Е. Артюхин [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – М. : Русайнс, 2015. – 76 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/48867.html>. – ЭБС «IPRbooks».

42. Алехин Б. И. Государственный долг [Электронный ресурс] : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям 061000 «Государственное и муниципальное управление» и 060400 «Финансы и кредит»/ Б. И. Алехин. – Электрон. текстовые данные. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 335 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/52455.html>. – ЭБС «IPRbooks».

43. Бюджетная система Российской Федерации / под ред. Г. Б. Поляка. – М. : Проспект, 2015.

44. Воронин Ю. М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. – М. : Финансовый контроль, 2005.

45. Дементьев Д. В. Бюджетная система Российской Федерации. – М. : КноРус, 2017.

46. Жидкова Е. Ю. Бюджетная система Российской Федерации [Электронный ресурс] : учебное пособие / Е. Ю. Жидкова, Н. В. Видеркер. – Электрон. текстовые данные. – Ставрополь : Северо-Кавказский федеральный университет, 2014. – 252 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/62924.html>. – ЭБС «IPRbooks».

47. Жигалов Д. В., Перцов Л. В., Чалая Ю. Ю. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления // Режим доступа: http://old.urbaneeconomics.ru/Zhigalov%20200921c4.pdf?dl_id=310.

48. Золотарева Г. И. Бюджетная система Российской Федерации. – М. : КноРус, 2016.

49. Курченко Л. Ф. Бюджетная система Российской Федерации. Субфедеральный и местный уровни [Электронный ресурс] : учебное пособие / Л. Ф. Курченко. – Электрон. текстовые данные. – М. : Дашков и К, 2016. – 252 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/60394.html>. – ЭБС «IPRbooks».

50. Левина В. В. Бюджетная система Российской Федерации. – Ростов-н/Д : Феникс, 2016.

51. Маслова Т. С. Бухгалтерский учет в государственных (муниципальных) учреждениях : учебное пособие. – М.: Магистр; ИНФРА-М, 2016. – 544 с.

52. Межбюджетные отношения в Российской Федерации [Электронный ресурс] : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки «Экономика», «Финансы и кредит», «Государственное и муниципальное управление» / А. Е. Суглобов [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 519 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/34805.html>. – ЭБС «IPRbooks».

53. Нешиной А. С. Бюджетная система Российской Федерации [Электронный ресурс] : учебник для бакалавров / А. С. Нешиной. – Электрон. текстовые данные. – М. : Дашков и К, 2015. – 310 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/4494.html>. – ЭБС «IPRbooks».

54. Нечаев А. С., Антипин Д. А., Антипина О. В. Бюджетная система Российской Федерации. – М. : Инфра-М, 2017.

55. Пять целей Минфина России // Бюджет. – 2017. – №5.

56. Селезнев А. З. Бюджетная система Российской Федерации. – М. : Магистр; Инфра-М, 2017.

Ресурсы сети «Интернет»

57. Официальный сайт Президента Российской Федерации: <http://www.president.kremlin.ru/>

58. Официальный сайт Правительства Российской Федерации: <http://www.government.ru/>

59. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации: <http://www.minfin.ru/ru/>

60. Официальный сайт Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: <http://www.council.gov.ru/>

61. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: <http://www.duma.gov.ru/>

62. Официальный сайт Председателя Правительства Российской Федерации: <http://premier.gov.ru/>

63. Интернет-сайт справочной правовой системы «Консультант Плюс»: <http://www.consultant.ru/>

64. Интернет-сайт справочной правовой системы «Гарант»: <http://www.garant.ru/>

65. Портал государственных программ РФ: Режим доступа: <https://programs.gov.ru/Portal/>

ГЛОССАРИЙ

Администратор доходов бюджета – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, казенное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено Бюджетным Кодексом РФ.

Администратор источников финансирования дефицита бюджета (администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право в соответствии с Бюджетным Кодексом РФ осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета.

Бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Бюджет действующих обязательств – объем ассигнований, необходимых для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств РФ (субъекта РФ, муниципального образования), обусловленных действующими нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями.

Бюджет принимаемых обязательств – объем ассигнований, необходимых для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств РФ (субъекта РФ, муниципального образования), обусловленных вступающими в силу нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями, вводимыми или планируемыми (предполагаемыми) к введению в плановом периоде.

Бюджетирование, ориентированное на результат – это система формирования, исполнения бюджета и бюджетного контроля, прослеживающая взаимосвязь между бюджетными расходами и достигнутыми результатами.

Бюджетная роспись – документ, который составляется и ведется главным распорядителем бюджетных средств (главным администратором источников финансирования дефицита бюджета) в соответствии с Бюджетным Кодексом РФ в целях исполнения бюджета по расходам (источникам финансирования дефицита бюджета).

Бюджетная система Российской Федерации – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Бюджетная смета – документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения.

Бюджетные ассигнования – предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

Бюджетные инвестиции – бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества.

Бюджетные обязательства – расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

Бюджетные полномочия – установленные Бюджетным Кодексом РФ и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

Бюджетный кредит – денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Феде-

рации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

Бюджетный процесс – регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Ведомственная структура расходов бюджета – распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете, по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям, группам (группам и подгруппам) видов расходов бюджетов либо по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам и (или) целевым статьям (государственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов расходов классификации расходов бюджетов.

Внешний долг – обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

Внутренний долг – обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

Временный кассовый разрыв – прогнозируемая в определенный период текущего финансового года недостаточность на едином счете бюджета денежных средств, необходимых для осуществления кассовых выплат из бюджета.

Главный администратор доходов бюджета – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (госу-

дарственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета, если иное не установлено Бюджетным Кодексом РФ.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета (главный администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

Главный распорядитель бюджетных средств (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств, если иное не установлено Бюджетным Кодексом РФ.

Государственная (муниципальная) программа – комплекс взаимосвязанных по ресурсам, исполнителям, срокам осуществления и показателям результативности мероприятий, направленных на решение проблем системного характера в сфере социально-экономического развития территории.

Государственная или муниципальная гарантия (государственная гарантия Российской Федерации, государственная гарантия субъекта Российской Федерации, муниципальная гарантия) – вид долгового обязательства, в силу которого соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование

(гарант) обязаны при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром.

Государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Государственные (муниципальные) услуги (работы) – услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами.

Государственный внебюджетный фонд – форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, предназначенных для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Государственный или муниципальный долг – обязательства, возникающие из государственных или муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленными Бюджетным Кодексом РФ, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Денежные обязательства – обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения.

Дефицит бюджета – превышение расходов бюджета над его доходами.

Дотации – межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе.

Доходы бюджета – поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным Кодексом РФ источниками финансирования дефицита бюджета.

Единый счет бюджета – счет (совокупность счетов для федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации), открытый (открытых) Федеральному казначейству в учреждении Центрального банка Российской Федерации отдельно по каждому бюджету бюджетной системы Российской Федерации для учета средств бюджета и осуществления операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Инициативное бюджетирование – совокупность практик, основанных на гражданской инициативе по решению вопросов местного значения, реализуемых при непосредственном участии граждан и определении и выборе объектов направления бюджетных средств, а также при последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

Казенное учреждение – государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Кассовое обслуживание исполнения бюджета – проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Консолидированный бюджет – свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

Консолидированный бюджет Российской Федерации – это свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Консолидированный бюджет Российской Федерации включает федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

Консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации – включает региональный бюджет, т. е. бюджет субъекта Российской Федерации, и местные бюджеты.

Лимит бюджетных обязательств – объем прав в денежном выражении на принятие казенным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде).

Лимит бюджетных обязательств – объем прав в денежном выражении на принятие бюджетным учреждением бюджетных обязательств и их исполнение в текущем финансовом году.

Межбюджетные отношения – взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Межбюджетные трансферты – средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Местный бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления.

Налог – обязательный, индивидуальный, безвозмездный платеж, взимаемый с физических лиц и организаций в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Нефинансовые кредиты международных финансовых организаций – форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок преимущественно на конкурсной основе товаров, работ и услуг в целях осуществления инвестиционных проектов или

проектов структурных реформ при участии и за счет средств международных финансовых организаций.

Обоснование бюджетных ассигнований – документ, характеризующий бюджетные ассигнования в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде).

Отчетный финансовый год – год, предшествующий текущему финансовому году.

Очередной финансовый год – год, следующий за текущим финансовым годом.

Плановый период – два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом.

Перечень источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации – перечень федеральных, региональных и местных налогов, сборов, страховых взносов на обязательное социальное страхование, иных обязательных платежей, других поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, с указанием правовых оснований их возникновения, порядка расчета и иных характеристик, определяемых порядком формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации.

Получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено Бюджетным Кодексом РФ.

Профицит бюджета – превышение доходов бюджета над его расходами.

Публичные нормативные обязательства – публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный поря-

док его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, работников казенных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях.

Публичные обязательства – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

Распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, казенное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Расходные обязательства – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Расходы бюджета – выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным Кодексом РФ источниками финансирования дефицита бюджета.

Реестр расходных обязательств – используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

Реестр источников доходов бюджета – свод информации о доходах бюджета по источникам доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, формируемой в процессе составления, утверждения и исполнения бюджета, на основании перечня источников доходов Российской Федерации.

Сбор – обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого – одно из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

Сводная бюджетная роспись – документ, который составляется и ведется финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии с Бюджетным Кодексом РФ в целях организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета.

Связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц – форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок товаров, работ и услуг за счет средств иностранных государств, иностранных юридических лиц в основном в стране кредитора.

Смета доходов и расходов населенного пункта, другой территории, не являющейся муниципальным образованием, – утвержденный органом местного самоуправления городского, сельского поселения план доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств местного бюджета, уполномоченного местной ад-

министратией городского, сельского поселения осуществлять в данном населенном пункте (на другой территории), входящем (входящей) в состав территории городского, сельского поселения, отдельные функции местной администрации.

Средства самообложения граждан – разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения.

Текущий финансовый год – год, в котором осуществляется исполнение бюджета, составление и рассмотрение проекта бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Управление государственным долгом – совокупность взаимосвязанных мер по определению объемов, сроков, форм и условий формирования, погашения и обслуживания долговых обязательств во взаимосвязи с управлением внешними активами.

Федеральный бюджет РФ – представляет собой форму образования и использования централизованного фонда денежных средств Российской Федерации.

Финансовые органы – Министерство финансов Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (финансовые органы субъектов Российской Федерации), органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований).

Целевой иностранный кредит (заимствование) – форма финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, предусматривающая предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основах путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов. Целевые иностранные кредиты (заимствования) включают связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц, а также нефинансовые кредиты международных финансовых организаций.

Список сокращений

БК РФ – Бюджетный Кодекс Российской Федерации.

БФР – баланс финансовых ресурсов.

ВВП – валовой внутренний продукт.

ГК РФ – Гражданской Кодекс Российской Федерации.

И др. – и другие.

И т. д. – и так далее.

Минфин – Министерство финансов Российской Федерации.

МБРР – Международный банк реконструкции и развития.

МВФ – Международный валютный фонд.

НК РФ – Налоговый Кодекс Российской Федерации.

ОМС – обязательное медицинское страхование.

ПФР – Пенсионный фонд Российской Федерации.

ПФП – перспективный финансовый план.

РФ – Российская Федерация.

Ст. – статья.

ТФОМС – территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации

ФЗ – Федеральный закон.

ФНС – Федеральная налоговая служба Российской Федерации.

ФФОМС – Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

ФСС – Фонд социального страхования Российской Федерации.

Илинич Елена Владимировна,
кандидат экономических наук

Бюджетная система Российской Федерации

Учебное пособие

Редактор *Степанова А. А.*
Компьютерная верстка *Кухаревой Е. А.*

Подписано в печать 28.12.2017 г.	Формат 60×84 1/16	Тираж 49 экз.
Заказ № 2088	Цена договорная	Объем 10,6 уч.-изд. л.
		13,89 усл. печ. л.

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117437, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12