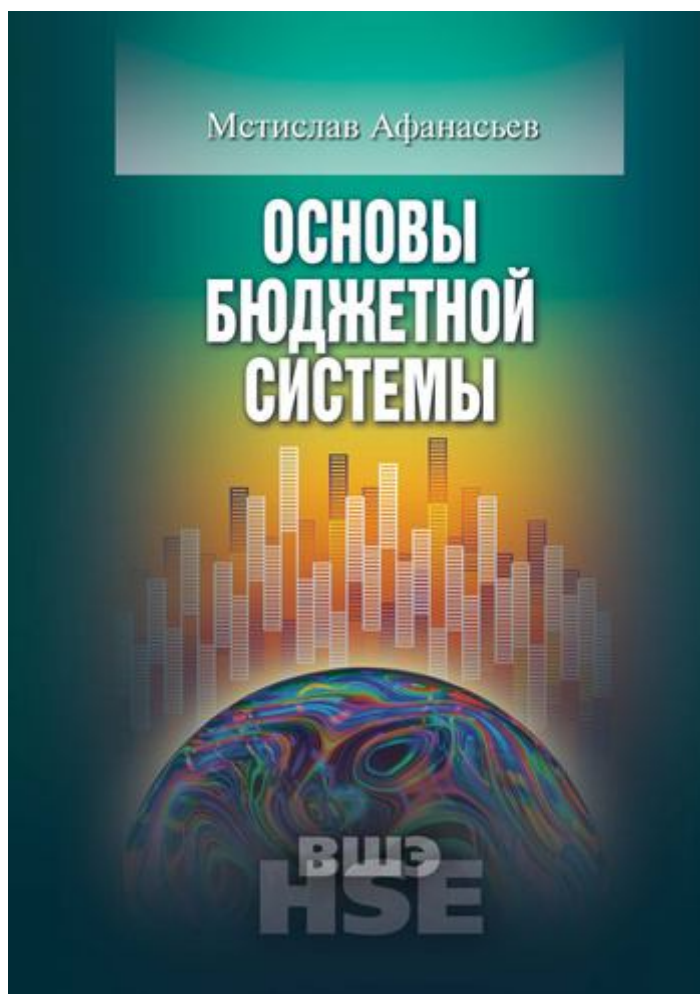


Мстислав Платонович Афанасьев

# Основы бюджетной системы



## **Аннотация**

В основу учебного пособия положен курс лекций, читаемых автором в Государственном университете – Высшей школе экономики с 1998 г. В нем раскрываются теоретические и практические аспекты функционирования бюджетной системы. Дан подробный анализ составляющих бюджетного устройства и процесса, рассмотрены вопросы управления государственным долгом, бюджетными и внебюджетными фондами, межбюджетные отношения. Значительное внимание уделено вопросам распределения полномочий между различными участниками бюджетного процесса.

Для студентов и аспирантов экономических и юридических специальностей, а также для слушателей системы повышения квалификации и переподготовки кадров.

От автора

Предисловие А.Л. КУДРИНА

Введение

Лекция 1

Расходы: содержание и классификация

Доходы: содержание и классификация

Государственные заимствования

Финансовое управление и бюджетный процесс

«План финансов» и Манифест от 2 февраля 1810 г

Лекция 2

Лекция 3

Принципы построения бюджета

Доходная часть бюджета

Лекция 4

Лекция 5

Дефицит бюджета и государственные заимствования

Управление внутренним государственным долгом

Лекция 6

Лекция 7

Лекция 8

Пенсионный фонд Российской Федерации

Фонд социального страхования Российской Федерации

Фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации

Лекция 9

Лекция 10

Лекция 11

Лекция 12

Лекция 13

Лекция 14

Лекция 15

Лекция 16

Заключение

Глоссарий

Источники

Приложения

Приложение 1

Приложение 2

Приложение 3

Приложение 4

Приложение 5

Приложение 6

Примечания

## **От автора**

С момента появления первого издания «Основ бюджетной системы» прошло пять лет. Это время показало высокую востребованность краткого и емкого учебного пособия по бюджету со стороны читателей, в первую очередь студентов и преподавателей. Автор искренне признателен издательскому дому ГУ ВШЭ и лично его директору Е.А. Ивановой за инициативу переиздания этого скромного учебного пособия.

Выход в свет первого издания в 2004 г. совпал по времени с началом крупномасштабной бюджетной реформы, предпринятой Минфином России под непосредственным руководством министра Алексея Леонидовича Кудрина.

По прошествии времени стало очевидным, что именно благодаря этой реформе бюджетная система России выстояла в условиях современного мирового финансового кризиса. Слова признательности и уважения автор адресует в первую очередь А.Л. Кудрину, а также Р.Е. Артюхину, А.В. Глаголеву, Т.Г. Нестеренко, А.Л. Саватюгину и А.Г. Силуанову.

Переиздание этой книги стало бы вряд ли возможно без дружеского участия моих ближайших коллег по работе – проректоров Академии бюджета и казначейства Минфина России И.Б. Быстровой, А.В. Викторова, Н.И. Пушкарской, Т.М. Сауляк, А.М. Фомичева, которым автор глубоко и искренне благодарен.

Настоящее пособие стало действительно учебным в результате преподавательских и организационных усилий замечательных сотрудников кафедры государственных финансов ГУ ВШЭ, с которыми автор трудится с момента основания кафедры в 2002 г., проф. Е.В. Бушмина, проф. В.Е. Чистовой, проф. В.А. Павлова, доц. В.В. Лапыгиной, доц. Г.Р. Марголита, преп. С.Г. Петраковой и О.А. Семеновой.

Большое спасибо за помощь аспирантам Анне Беленчук, Михаилу Кареву, Илье Кривогову, Марине Слуцкой, а также редактору издательства Л.И. Кузнецовой за высококвалифицированную подготовку второго издания учебного пособия к печати.

**Мстислав Афанасьев**

## **Предисловие А.Л. КУДРИНА**

Динамичное развитие российской экономики и внешнеэкономические вызовы сформировали новые требования к качеству управления современными государственными финансами, которые стали во многом определять состояние всей экономической системы государства.

Минфин России всегда стремился быть открытым для дискуссий, понимая всю ответственность за проведение бюджетных преобразований. Примером может служить роль макроэкономических стабилизаторов двух суверенных фондов (Резервного и Национального благосостояния) и многолетнее обеспечение устойчивого бюджетного профицита в условиях давления сверхдоходов от экспорта на курс национальной валюты и рост индекса цен.

Опыт преподавания бюджетных дисциплин позволил обобщить итоги работы в области государственных финансов и сформулировать понимание необходимости появления современной учебной литературы на эту тему.

В учебном пособии бюджет рассматривается как регулятор экономического развития страны. Важное место отведено бюджетному устройству и управлению бюджетами, а также политике формирования доходов и расходов бюджета, которая в перспективе должна обеспечивать устойчивость бюджетной системы. Современный бюджет должен гарантировать конституционные права граждан на качественное и своевременное получение услуг государства и финансовое обеспечение государственных обязательств.

Пособие рассматривает установленные процедуры бюджетного процесса с учетом последних инновационных преобразований в бюджетной сфере, которые были ранее инициированы Минфином России. Поэтому автор достаточно подробно рассмотрел все направления совершенствования бюджетного процесса в России с учетом мировых тенденций внедрения в систему государственных финансов методов бюджетирования, ориентированного на результат.

Учебное пособие проф., д.э.н. М.П. Афанасьева стало не только полезным для понимания логики бюджетной системы и бюджетных реформ, но и основой полноценного усвоения учебного материала учащимися.

*Министр финансов Российской Федерации*

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping loops and curves, representing the name A.L. Kudrin.

**А.Л. Кудрин**

# **Введение**

Бюджетная система является одним из наиболее важных институтов любого государства, эффективность функционирования которого оказывает непосредственное влияние на качество экономического роста и уровень общественного благосостояния. Именно этим фактом объясняется столь серьезное внимание, которое в последнее время стало уделяться вопросам бюджетного устройства и бюджетного процесса.

Средства, аккумулируемые в рамках бюджетной системы, составляют финансовую основу функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечивающую решение задач и выполнение функций государством и муниципалитетами. Целью функционирования бюджетной системы является построение социально ориентированного общества посредством распределения и перераспределения ресурсов. Хотя в последнее время, несмотря на декларируемую социальную направленность бюджетной политики, она была в значительной степени переориентирована на максимальную концентрацию государственных финансовых ресурсов на федеральном уровне с целью обслуживания государственного долга, и в этом были достигнуты определенные успехи.

Стабильность функционирования бюджетной системы – один из наиболее важных показателей, характеризующий устойчивость экономики и прежде всего состояние ее социальной сферы.

Построение современной бюджетной системы началось в 1991 г. и проходило на фоне серьезных преобразований в российской экономике, которые в значительной степени определили первостепенные задачи, стоявшие перед бюджетной системой. Особое место среди них занимала необходимость адаптации российской экономики к рыночным условиям хозяйствования, обеспечение экономической стабильности и стимулирование инвестиционной активности в национальной экономике.

К настоящему времени в Российской Федерации сложилась трехуровневая бюджетная система:



- первый уровень – федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- второй уровень – бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- третий уровень – местные бюджеты, в том числе: бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; бюджеты городских и сельских поселений.

Российская бюджетная система едина, но при этом все бюджеты, входящие в нее, являются самостоятельными и не включаются друг в друга.

Одним из наиболее значительных этапов в развитии российской бюджетной системы было принятие в 1998г. Бюджетного кодекса Российской Федерации, который установил общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации и определил правовые основы функционирования отечественной бюджетной системы. До вступления в силу указанного законодательного акта регулирование бюджетной системы осуществлялось на основе норм, закрепленных в федеральных законах «Об основах бюджетного процесса и бюджетного устройства РСФСР», «Об основах налоговой системы РСФСР», «О федеральном бюджете на очередной финансовый год», а также ряда других законов.

Принятие в 2004г. Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах ознаменовало начало широкомасштабной бюджетной реформы, основная задача которой состоит в переходе от управления затратами (ресурсами) к управлению результатами путем расширения полномочий и повышения ответственности участников бюджетного процесса в рамках четких среднесрочных ориентиров бюджетной политики. Ядром новой организации бюджетного процесса стала широко применяемая в мире модель *бюджетирования, ориентированного на результат*, предполагающая увязку расходов бюджета с достигаемыми в ходе его исполнения результатами.

Реализация задач, сформулированных в Концепции, явилась важным шагом на пути приближения российской бюджетной системы к международным стандартам управления общественными финансами. Бюджетная реформа на первом этапе включала прежде всего систему мер по совершенствованию среднесрочного финансового планирования и упорядочения процедур бюджетного процесса.

Итогом данного этапа стало принятие новой редакции Бюджетного кодекса, что позволило осуществить такие нововведения в сфере бюджетного планирования, как составление проекта федерального закона о федеральном бюджете на трехлетний период, ведение реестров расходных обязательств, использование обоснований бюджетных ассигнований, увязывающих бюджетные ассигнования с непосредственными результатами их использования.

В рамках реализации Концепции была введена новая система бюджетного учета, обеспечивающая интеграцию бюджетной классификации и плана счетов бюджетного учета, а также элементы учета по методу начислений. В состав Бюджетного кодекса вошли основные позиции бюджетной классификации с возможностью их последующей детализации законами о соответствующих бюджетах.

Законодательное закрепление этих изменений создало новые возможности, стимулы и требования для повышения результативности расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Вместе с тем, несмотря на определенные успехи в области реформирования бюджетной системы, в настоящее время ряд проблем не нашел окончательного решения. Среди них отсутствие четких формулировок целей и конечных результатов использования бюджетных средств, крайне низкое качество федеральных и ведомственных целевых программ, неэффективные структуры управления бюджетной сетью. Препятствием на пути внедрения передовых подходов к организации бюджетного процесса выступает несовершенство системы стратегического планирования в Российской Федерации.

Кроме того, в условиях ограниченности финансовых ресурсов особо остро встает вопрос о повышении результативности их использования.

Цель данного учебного пособия – теоретический анализ современного бюджетного устройства и основных принципов построения отечественной бюджетной системы, заложенных в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Структура пособия выстроена таким образом, чтобы слушатели курсов «Государственные финансы», «Бюджетная система», а также других аналогичных курсов представляли себе целостную картину функционирования российской бюджетной системы. В пособии уделено внимание рассмотрению таких вопросов, как общие основы построения системы государственных финансов, бюджетная классификация, регулирование доходной и расходной части бюджета, бюджетный федерализм, роль различных государственных органов в бюджетном процессе, организация бюджетного процесса и система статистики государственных финансов.

Данное учебное пособие адресовано студентам высших учебных заведений, обучающимся по финансовым и экономическим специальностям, а также аспирантам указанных специальностей. Оно может быть также весьма полезным для слушателей системы повышения квалификации и переподготовки кадров в области государственного управления.

## **Лекция 1**

# **«ПЛАН ФИНАНСОВ» М. СПЕРАНСКОГО И ПРИНЦИПЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ**

Неотъемлемой частью функционирования любого государства является бюджетная система, аккумулирующая в себе государственные средства, необходимые для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Огромный вклад в развитие отечественной системы государственных финансов внес видный государственный деятель XIX в. М.М. Сперанский. В работе «План финансов»<sup>[1]</sup> М.М. Сперанский описал основные принципы построения бюджетной системы.

Сходство базовых теоретических положений «Плана финансов» М.М. Сперанского и Бюджетного кодекса Российской Федерации, принятого в 1998 г., свидетельствует о преемственности российской финансовой мысли и основных принципов эффективной бюджетной политики. «Планы и размышления Михаила Сперанского приобрели неожиданную актуальность в последнее десятилетие XX в., когда Россия снова осознала необходимость реформы государственных структур, решения старых вопросов, на которые, как неожиданно выяснилось, все ждали ответов»<sup>[2]</sup>.

Из-за тяжелого состояния государственных финансов России император Александр I был вынужден непосредственно заняться проблемами бюджета. Он поручил М.М. Сперанскому<sup>[3]</sup> составить роспись на 1810 г. и сформулировать основные принципы российского бюджетного законодательства. Данное поручение было обусловлено прежде всего тем, что в 1809 г. государственные доходы составили 125 млн., а расходы – 230 млн. руб. Дефицит бюджета равнялся 105 млн. руб., или около 85 % доходной части. Выпуск необеспеченных ассигнаций достиг 600 млн. руб., что фактически сделало Россию банкротом.

М.М. Сперанский приступил к реформированию финансового управления, опираясь на идеи европейских экономистов. Он пригласил на работу широко известного и европейски образованного специалиста М.А. Балугьянского<sup>[4]</sup>. Через два месяца после получения задания был представлен знаменитый «План финансов», состоявший из двух частей: I – устройство финансов на 1810 г.; II – устройство их с 1810г. на будущее время. Часть I включала два отделения: в первом описывались причины, определяющие принятие мер, предлагаемых в Плане; во втором были изложены сами меры и способы их реализации. Часть II содержала четыре отделения: расходы; приходы; систему монетную и кредитную; управление.

Некоторые экономисты (А.А. Ялбулганов) выдвинули предположение, что основное идеологическое влияние на формирование финансовых идей Сперанского оказало «Богатство народов» А. Смита<sup>[5]</sup>. Действительно, один из ключевых финансовых сотрудников М.М. Сперанского М.А. Балугьянский был знатоком и популяризатором смитианских идей в России. Однако представляется, что воздействие идей Ж. Кондорсе и Р. Кантильона на Сперанского прежде всего в области управления эмиссией ассигнаций, поощрения торговли, а также бюджетного устройства более очевидно<sup>[6]</sup>.

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

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

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

В своей работе М.М. Сперанский выделил наиболее актуальные финансово-бюджетные проблемы<sup>[7]</sup> и предложил пути их решения. Он полагал, что для санации финансов России следует выполнить два главнейших требования: платить долги и уравнивать доходы с расходами. В частности, нужно было провести следующие мероприятия: установить принцип рационального расходования средств; учреждать государственные расходы «по приходам»; увеличить доходы путем совершенствования налоговой системы; предоставить государственному бюджету статус закона; обеспечить гласность в утверждении и исполнении бюджета.

Практически все вышеизложенные принципы построения бюджетной системы М.М. Сперанского нашли свое отражение в современной бюджетной системе России<sup>[8]</sup>.

Впервые в отечественной экономической литературе М.М. Сперанский в «Плане финансов» отметил явление инфляционной спирали, учет которого был исключительно важен при бюджетном планировании доходов и расходов государства. Он описал это явление так: «Когда сей несчастный круг, в коем цены возвышаются от новых долгов, а новые долги делаются необходимы от возвышения цен, раз заведется, то выйти из него будет почти невозможно, если в середине или при конце его обращения правительство его не остановит. Но остановить его нельзя без сильных мер и без важных пожертвований»<sup>[9]</sup>.

С тех пор инфляция в России регулярно принималась в расчет при составлении документов в области экономической политики, например при подготовке реформы налоговой системы после отмены крепостного права в 1861 г.: «Чтобы судить о действительном повышении окладов (т. е. налогов. – М.А.), необходимо принять в соображение то

обстоятельство, что наша денежная единица имела различную ценность в различные периоды»<sup>[10]</sup>.

### **Расходы: содержание и классификация**

В своей работе М.М. Сперанский указывал, что основное расстройство в финансах есть несоразмерность расходов доходам. Их соответствие восстанавливается двумя способами: сокращением расходов и приумножением доходов. Сокращение государственных расходов должно базироваться на основополагающем правиле: *необходимые расходы следует сохранить, полезные – отложить, а излишние – полностью прекратить*. Однако, как известно, необходимость, польза и излишество есть понятия относительные.

Под *необходимыми* подразумеваются расходы:

- связанные с реализацией функций обеспечения безопасности государства как внешней, так и внутренней;
- отсрочка которых может причинить государственной финансовой системе значительный ущерб, превышающий выгоды от их отсрочки, или вызвать неустойку по обязательствам, или банкротство в частном секторе;
- без которых различные органы управления не смогут действовать и осуществлять свои полномочия.

*Полезные* расходы включают расходы:

- которые не относятся к категории необходимых, используются для поощрения и развития тех или иных отраслей народного хозяйства, а польза которых доказана и очевидна;
- без которых различные органы государственного управления хотя и могли бы обойтись и не остановиться в своем действии, но без которых могут произойти временные трудности в экономике и увеличатся издержки управления;
- отсрочка которых, не нарушая контрактных обязательств и не причиняя убытков частному сектору экономики, может временно уменьшить экономические выгоды и доходы, получаемые от этого сектора государством и обществом.

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

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

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

Второй критерий – по степени *необходимости*. Расходы в данном отношении делятся на необходимые, полезные, избыточные, излишние и бесполезные. Общее правило для всех необходимых расходов: они должны производиться из доходов общих и постоянных. Расходы полезные должны производиться из доходов «особенных», менее постоянных и образующихся, как правило, от реализации тех самых мероприятий, на которые ранее эти расходы были произведены. Подобные расходы только тогда бывают полезны, когда они производятся по мере развития отраслей народного хозяйства, а все преждевременные расходы такого рода являются неэффективными. Расходы избыточные могут быть допущены только из остатков доходов предыдущих периодов (лучше, если двух и более лет) и только после погашения имеющихся долгов государства.

Никогда не должны производиться расходы бесполезные. По мнению Сперанского, в доброй государственной экономии каждый раз, когда правительство делает бесполезные издержки, оно, вредя себе, пресекает усилия частной промышленности, сбивает ее с пути, дает ложное капиталам направление, возвышает цены, вводит роскошь и повреждает народную нравственность <sup>[11]</sup>.



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

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

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

Четвертый критерий классификации расходов – их *срочность*. Заключается в том, что они бывают обыкновенными или чрезвычайными. Никакие обыкновенные доходы не могут быть достаточными для расходов чрезвычайных, за исключением случая, когда правительство каждый год оставляет и хранит значительные резервы, что может быть нерациональным. По мнению Сперанского, для чрезвычайных расходов должны быть в запасе не деньги, но способы их получения.

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

Итак, классификация расходов состоит в следующем.

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

II разряд – расходы губернские: подразделяются аналогично.

III разряд – расходы уездные: подразделяются аналогично.

IV разряд – расходы волостные: подразделяются аналогично.

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

Как известно, в настоящее время, с учетом положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, в структуре кода бюджетной классификации расходов бюджетов может быть выделено три ее вида:

- функциональный;
- экономический;
- ведомственный.

Таким образом, основные принципы классификации расходов М.М. Сперанского нашли свое отражение в действующем бюджетном законодательстве России.

## **Доходы: содержание и классификация**

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

Всякая деятельность, приносящая чистый ежегодный доход, может быть предметом налога, но не всегда он должен устанавливаться. Нельзя на всякий труд, регулярно приносящий растущую прибыль, регулярно повышать налоги. Увеличение доходов на постоянной основе в эффективной системе финансов может быть произведено за счет лучшего распределения налогов, улучшения состояния налоговых источников и их расширения.

М.М. Сперанский уделял большое внимание элементам налоговой системы. Он предлагал ликвидировать винные откупы<sup>[12]</sup>, пересмотреть изменения подушной подати, отказаться от взимания трудоемких и низкоэффективных государственных доходов.

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

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

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

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

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

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

Позднее С.Ю. Витте оценил предложения по классификации расходов и доходов бюджета, изложенные М.М. Сперанским, следующим образом: «Подробные правила по составлению государственных росписей были установлены в наказе министру финансов 1811 года, в основу которого лег финансовый план Сперанского. Однако составлявшиеся по этому наказу сметы страдали многими недостатками, и прежде всего бюджеты далеко не отличались необходимой полнотой, так как многие капиталы и целые отрасли государственных доходов сосредоточивались в руках отдельных ведомств и вовсе не вносились в общую государственную роспись. Можно сказать, что тогдашние сметы представляли собой механическое соединение смет отдельных ведомств, и то неполное, так что судить по ним об общем ходе государственного хозяйства было совершенно невозможно»<sup>[13]</sup>. Вместе с тем отметим, что методика составления классификатора, предложенная М.М. Сперанским, нашла применение в бюджетном устройстве России и регулярно совершенствовалась<sup>[14]</sup>.

## **Государственные заимствования**

По мнению М.М. Сперанского, производя займы, государство достигает ряда позитивных результатов. Во-первых, оно доставляет пользу кредитору, принимая на себя обращение его капитала, который он сам употребить столь же безрисково и прибыльно не в состоянии. Взамен этого правительство, платя кредитору известные проценты, остальную часть дохода обращает в пользу государства. Во-вторых, оно уравнивает налог, затрагивая займом такую часть доходов, которая ранее не была включена в хозяйственный оборот. Производя заимствования, правительство активно воздействует на состояние денежного рынка, способствуя установлению на нем равновесия. В-третьих, за счет займов оно умножает источники своих доходов, а также значительно увеличивает количество финансовых ресурсов, используемых для расходов. Заимствования правительства в случае необходимости могут вести к ограничению рынка свободных капиталов и существенно влиять на характеристики его развития.

Внутренние заимствования правительства могут регулировать поток внешних заимствований, обеспечивать учет и гарантии платежа. При чрезвычайных обстоятельствах займы позволяют изыскивать средства для государственных расходов, не нанося ущерба частному сектору народного хозяйства.

Из сказанного следуют два общих правила:

- правительство должно всегда иметь открытый и умеренный заем и употреблять его для расчетов по долгам и совершенствования своей доходной базы;
- при чрезвычайных случаях нет более эффективного средства для решения насущной проблемы, как произвести заем. На этой же теории основаны частные векселя и закладные бумаги, которые приносят пользу и государственному, и частному секторам экономики.

Таким образом, использование инструмента заимствования позволяет правительству гибче управлять государственными финансами.

## **Финансовое управление и бюджетный процесс**

Все источники государственных доходов и все расходы должны соединяться в одном управлении. Чтобы оно было эффективным, все доходы и расходы должны быть учреждаемы ежегодной сметой (бюджетом) в специально установленном порядке. Где нет сметы или годового финансового закона или где этот закон не исполняется, там может иметься казначейский счет (касса) доходов и расходов. И тогда подобное состояние дел не может считаться, по мнению М.М. Сперанского, «истинным управлением финансами».

В бюджетной системе страны не должно существовать никаких налогов и расходов без утверждения и отчета. Основные принципы бюджетного процесса Сперанскому виделись следующим образом. После рассмотрения расходов и доходов они представляются на высочайшее утверждение и потом становятся законом для обязательного использования при составлении всех будущих смет. Причем все расходы производятся из Казначейства не иначе как по обращениям министров и за их подписью. Никакое бюджетное назначение не должно превышать кредита, открытого тому или иному министерству в Казначействе в установленные сроки. Для этого каждый месяц все министры должны вносить в Министерство финансов отчет об использовании кредитов и предварительную смету сумм, которые в течение ближайшего месяца будут истребованы. Министерство финансов не имеет права производить в течение года никаких расходов, не утвержденных в бюджетной росписи.

В управлении финансами Сперанский различал три составляющие: управление источниками доходов; управление движением капиталов; общую проверку, или ревизию счетов<sup>[15]</sup>. Первая из этих управленческих задач принадлежит Министру финансов, вторая – Министру Казначейства, или Государственному казначею, третья – Главному директору государственных счетов, или Государственному контролеру. Эти три задачи вместе образуют функции Министерства финансов.

Главный предмет деятельности Министра финансов – внесение законодательных предложений, а также управление источниками

доходов. К вопросам Министра Казначейства относятся: прием и движение сумм, входящих из разных источников, включая ежегодное распределение средств по министерствам согласно утвержденным сметам, с учетом сроков и мест выдачи; управление составом и движением сумм на уплату определенных долгов и их соотнесение с выгодами торговли и внешним частным кредитом; управление составом и движением сумм для покрытия чрезвычайных расходов. Кроме того, Министр Казначейства осуществляет надзор над исправным поступлением доходов, обеспечивает совершенствование учета на основе принятия лучшей его методики и повышения достоверности данных.

Важнейшая задача Главного директора государственных счетов состоит в том, чтобы получать и проверять счета приходов и расходов всех органов управления. Это касается не только общегосударственных, но и губернских, уездных и волостных приходов и расходов. Главная цель – обнаружение злоупотреблений в сборе доходов и их расходовании. Однако и тогда, и позже, как отметил известный русский теоретик финансов И. Озеров, «государственный контроль у нас поставлен очень ненормально. Если даже он и констатировал наличие нехозяйственности или незаконного расходования средств, то и тогда взыскание неправильно израсходованной суммы с виновного лица очень трудно»<sup>[16]</sup>.

### **«План финансов» и Манифест от 2 февраля 1810г**

На базе «Плана финансов» М.М. Сперанского Александр I издал Императорский манифест «О мерах к уменьшению государственных долгов; о прекращении выпуска в оборот новых сумм ассигнациями и о возвышении некоторых податей и пошлин» от 2 февраля 1810 г.<sup>[17]</sup>, в котором, в частности, говорилось:

...

*«...Постановили Мы рассмотрение настоящего Положения приходов и расходов и устройство их на будущее время. В сем намерении на*

уважение его план финансов, составленный на началах части сей свойственных.

При рассмотрении мер, в плане сем предлагаемых, долги государственные обратили на себя главное внимание. Открывая промышленности удобную и верную ссуду, они способствовали движению капиталов и поощрению народного трудолюбия. Сим исполнили они первую и главную цель их установления...

Первое основание уплаты долгов есть остановить их приумножение. Но средства, на ныне текущий год приемлемые по самой настоятельности нужд, ограничиваются двумя: всевозможным сокращением расходов и приумножением в существующих ныне податях и налогах. Настоящие подати и налоги при первоначальном их установлении были весьма умеренны, впоследствии уменьшаясь с умножением ассигнаций, они в ущерб казны упали во всех частях более нежели вдвое. Ущерб сей в течение минувших лет вознаграждаем был внутренними долгами.

По сему умеренное возвышение податей, устанавливаемое именно на тот конец, дабы отменить и уничтожить ежегодный налог в виде долгов, доселе существовавший, дабы положить надежные основания их уплаты, дабы поддержать самый кредит Государственных ассигнаций, дабы постановить твердое начало лучшему устройству финансов и единовременным усилием преградить навсегда их затруднения...

Отныне все чрезвычайные расходы учреждать не иначе, как по предварительном рассмотрении входящих от Министерств представлений в Государственном совете.

Все статьи казенных доходов, в каком бы отдельном управлении они ни состояли и из каких бы источников ни поступали, считать принадлежащими Казначейству точно так же, как бы действительно в Казначействе они находились. Никакая выдача, никакое сверхштатное назначение из них не должно быть производимо иначе, как с предварительным согласием Министра финансов, и по тем же самым правилам, по коим чиниться имеют все расходы Казначейства».



Предлагая реформировать систему государственного финансового управления, М.М. Сперанский стремился укрепить доверие общества, причем не к конкретному лицу, а к государственным учреждениям как таковым, защищающим права граждан и целостность государственных интересов. Практически все части «Плана финансов» были реализованы на практике. Но годами копившиеся проблемы не могли быть решены в одночасье. Особенно сложно было отказаться от покрытия расходов бюджета посредством необеспеченного выпуска бумажных денег. Кроме того, финансовое положение государственного Казначейства, несмотря на все принятые меры к его укреплению, оказалось исключительно затруднительным.

М.М. Сперанский объяснял возникшие проблемы при реализации предложенных мер следующими причинами: слабыми средствами управления и отсутствием точной информации о состоянии государственного хозяйства. В записке, поданной им Александру I по поводу совершенствования деятельности министерств, рассматривались недостатки министерств образца 1802 г. Они заключались, в частности, в нехватке ответственности, «которая не должна состоять только на словах, но была вместе и существенною»; неточности в разделении дел, основанном на случайном соединении прежних ведомств, а не на естественных отраслях государственного управления.

Вместо прежнего неэффективного смешения коллегиальных и бюрократических форм М.М. Сперанский предлагал последовательно разграничить структуры управления и связать их в единое целое. Исполнительная роль была возложена на канцелярию министра и департаменты с сугубо технократическим устройством. Канцелярия заведует делами, которые касаются не отдельных частей, а всего министерства, и распределяет дела по департаментам. Департаменты отвечают за каждую особую отрасль дел и состоят из отделений. Задача отделений – готовить дела, поступающие на решение к руководителю департамента или министру. Для того чтобы министр не был связан незначительными деталями управления, определено в точности, какие

дела могут быть решены в департаменте и какие относятся к исключительной компетенции министра.

М.М. Сперанский считал, что существо власти, вверяемой министрам, – принадлежать единственно к порядку исполнительному. Никакой закон, никакое новое учреждение или отмена прежнего не могут быть установлены властью министра.

На Министерство финансов была возложена обязанность отрабатывать все сметы с комментариями, составлять общий план расходов и примерную смету доходов и вносить эти материалы на рассмотрение Государственного совета не позже октября текущего года. Этими инициативами Сперанского были утверждены принципы отчетности и проверки качества управления. Первый обстоятельный бюджет России, обсужденный постоянным государственным учреждением, был составлен Сперанским. Наконец, устранялся финансовый произвол, и распоряжения власти подкреплялись растущим доверием общества и гласностью проводимых мероприятий.

Сперанский писал, что если раньше каждый министр мог свободно черпать из так называемых экстраординарных сумм, то при новом порядке все надлежало вносить в годовую сумму, потом почти каждый рубль подвергать учету в двух инспекциях совета, часто терпеть отказы и почти всегда уменьшение и в конце всего ожидать еще ревизии контролера.

Как отметил И. Блюх: «Применение финансового плана Сперанского отнюдь не остановило его преобразовательной деятельности по государственному устройству. Государственная реформа Сперанского далеко еще не была закончена. В создании Государственного совета, финансовой отчетности и т. п. только были заложены те основы, на которых предполагалось перестроить все здание государственного управления»<sup>[18]</sup>.

В рассматриваемом Манифесте императора Александра I получили отражение не все идеи, заложенные в записке М.М. Сперанского «План финансов». Однако в тексте Манифеста – нормативного акта своей эпохи – были достаточно целостно описаны радикальные изменения в

бюджетной политике государства. Им, по существу, были заложены основы бюджетной системы страны, ориентированной на дальнейшие широкомасштабные экономические преобразования. И. Озеров отметил, что «существенное значение для развития финансовой системы России имел “План финансов” Сперанского, который впоследствии был положен в основу “Наказа” Министру финансов... С появлением “Наказа” начинается у нас правильное ежегодное составление росписей»<sup>[19]</sup>.

Следует отметить, что главные принципы бюджетного устройства (прежде всего законодательное оформление бюджета, классификация доходов и расходов бюджета, мотивация государственных заимствований и т. д.) и бюджетного процесса (в первую очередь технология принятия и исполнения бюджета, обязательность и методика учета и контроля за движением государственных бюджетных средств, организация управленческого процесса в Министерстве финансов и т. д.) в России, сформулированные в «Плане финансов» М.М. Сперанского, нашли свое развитие и последовательное отражение в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Бюджетный кодекс устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства России.

Кодекс устанавливает правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства России.

Помимо Бюджетного кодекса в структуру бюджетного законодательства включают также принятые в соответствии с ним федеральные законы о федеральном бюджете, федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской

Федерации, законы субъектов Федерации о собственных бюджетах, законы субъектов Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах, иные федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, регулирующих бюджетные правоотношения.

Нормативные правовые акты, принимаемые в области бюджетного регулирования, не могут противоречить Бюджетному кодексу. При наличии такого противоречия применяется Бюджетный кодекс.

Президент Российской Федерации имеет право издавать указы, регулирующие бюджетные правоотношения, которые не должны противоречить Бюджетному кодексу и иным нормативно-правовым актам, относящимся к бюджетному законодательству. Правительство Российской Федерации также обладает правом принятия нормативно-правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, но лишь на основании и во исполнение Бюджетного кодекса, иных актов бюджетного законодательства и указов Президента.

В случае, если международным договором Российской Федерации закреплены иные правила, чем те, которые предусмотрены бюджетным законодательством Российской Федерации, применяются правила международного договора. Как правило, применение международных договоров к бюджетным правоотношениям носит непосредственный характер, за исключением тех случаев, когда для их применения требуется издание дополнительных внутригосударственных актов.

Акты, регулирующие бюджетные правоотношения, не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после их введения в действие, если иное не предусмотрено Бюджетным кодексом или федеральным законом.

Бюджетным кодексом определено, что *бюджет* представляет собой форму образования и расходования денежных средств,

предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Федеральный бюджет принимается в виде федерального закона, который утверждается на очередной финансовый год и плановый период и вступает в силу со дня его подписания. Указанный закон подлежит опубликованию немедленно после его принятия и подписания в установленном порядке.

В рамках бюджетного процесса Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования обладают бюджетными полномочиями.

*Бюджетные полномочия* — установленные Бюджетным кодексом 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.

В состав бюджетных полномочий *Российской Федерации* входит:

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений;
- определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;
- установление порядка составления и рассмотрения проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, утверждения и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, осуществления контроля за их исполнением, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, составления отчета об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;

- составление и рассмотрение проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществление контроля за их исполнением, составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, составление отчета об исполнении консолидированного бюджета;

- установление порядка составления и представления в федеральные органы исполнительной власти сводов утвержденных бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Федерации и иной бюджетной отчетности;

- определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых образований;

- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств Российской Федерации, их установление и исполнение;

- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств субъектов Федерации и муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из федерального бюджета;

- определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- определение порядка установления нормативов отчислений доходов от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

- установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

- определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов;

- определение основ кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и его осуществление;

- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, а также их предоставление;

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

- осуществление государственных заимствований, предоставление государственных гарантий от имени Российской Федерации, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом и управление государственными активами;

- установление основ бюджетной классификации Российской Федерации и общего порядка ее применения, а также установление, детализация и определение порядка ее применения в части, относящейся к федеральному бюджету и государственным внебюджетным фондам;

- установление единого порядка ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений, включая отчеты о кассовом исполнении бюджетов;

- установление унифицированных форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений, установление оснований и порядка временного осуществления органами государственной власти Российской Федерации (органами государственной власти субъектов Федерации) отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации (органов местного самоуправления);

- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации;

- установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;

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

- иные бюджетные полномочия в соответствии с законодательством России.

К бюджетным полномочиям *субъектов Российской Федерации* относится:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета субъекта Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждения и исполнения бюджета субъекта Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчета об исполнении бюджета субъекта Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

- составление и рассмотрение проектов бюджета субъекта Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение бюджета субъекта Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществление контроля за их исполнением, составление и утверждение отчетов об исполнении бюджета субъекта Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, составление отчетов об исполнении консолидированного бюджета субъекта Федерации;

- установление порядка представления в исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти;



- установление и исполнение расходных обязательств Российской Федерации;
- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта Федерации;
- установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом и законодательством о налогах и сборах в бюджеты субъектов Федерации;
- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Федерации;
- предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Федерации;
- установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;
- осуществление государственных заимствований и предоставление государственных гарантий субъекта Федерации, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом и государственными активами субъекта Федерации;
- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к бюджету субъекта Федерации и бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов;
- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления;
- в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Федерации, установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов Федерации по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

- иные бюджетные полномочия, отнесенные к бюджетным полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации.

И наконец, *муниципальные образования* наделены следующими бюджетными полномочиями в рамках бюджетного процесса:

- установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

- составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

- установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

- определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

- осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и управление муниципальными активами;

- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к местному бюджету;

- в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

- иные бюджетные полномочия, отнесенные Бюджетным кодексом к бюджетным полномочиям органов местного самоуправления.

### ***Контрольные вопросы***

1. Какова основная сущность государственных финансов?
2. Дайте определение бюджета.

3. Перечислите бюджетные полномочия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

4. Какой нормативный документ в настоящее время регулирует основные принципы построения бюджетной системы? Каковы его основные функции?

5. В каких случаях правительство может принимать нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения?

## Лекция 2

# ОСНОВЫ РОССИЙСКОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ И БЮДЖЕТНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ

В настоящее время в Российской Федерации принята *трехуровневая бюджетная система*, включающая федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов и местные бюджеты, в числе которых бюджеты различных муниципальных образований.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации предназначены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации.

В рамках бюджетов субъектов Российской Федерации (региональных бюджетов) и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов обеспечивается исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации.

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования.

Все указанные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и правовых актов представительных органов местного самоуправления соответственно.

Федеральный бюджет и свод консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами) образуют *консолидированный бюджет Российской Федерации*.

Аналогично федеральному уровню бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в его состав (без учета межбюджетных трансфертов между этими

бюджетами), образуют *консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации*.

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в его состав (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют *консолидированный бюджет муниципального района*.

Начиная с 2008 г. проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период.

Проект бюджета субъекта Российской Федерации и проекты территориальных государственных внебюджетных фондов (проекты местных бюджетов) могут составляться и утверждаться сроком как на один год, так и на три года.

Однако бюджетным законодательством установлена норма, что в случае, если проект бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) составляется и утверждается только на очередной финансовый год, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (местная администрация) разрабатывает и утверждает среднесрочный финансовый план субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Финансовый год соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря.

Большую роль в функционировании современной бюджетной системы выполняет *бюджетная классификация Российской Федерации*, которая является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В настоящее время действовавший ранее Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской

Федерации» утратил силу С 1 января 2008 г. основы бюджетной классификации заложены в Бюджетном кодексе.

При этом Минфину России предоставлено право определения принципов назначения, структуры кодов бюджетной классификации, а также присвоение кодов составным частям бюджетной классификации.

Совершенствование бюджетной классификации стало одним из приоритетных направлений в рамках реформы государственных финансов Российской Федерации. Современная бюджетная классификация приближена к требованиям международных стандартов финансовой отчетности и интегрирована с планом счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений.

Бюджетная классификация Российской Федерации включает:

- классификацию доходов бюджетов;
- классификацию расходов бюджетов;
- классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов;
- классификацию операций публично-правовых образований (классификация операций сектора государственного управления).

*Классификация доходов бюджетов* является группировкой доходных источников бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Код классификации доходов бюджетов Российской Федерации состоит из:

- кода главного администратора доходов бюджета;
- кода вида доходов;
- кода подвида доходов;
- кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджетов.

Перечень и коды главных администраторов доходов бюджета, закрепляемые за ними виды, подвиды доходов бюджета утверждаются законом (решением) о соответствующем бюджете.

Код вида доходов включает группу, подгруппу, статью, под статью и элемент дохода.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группами и подгруппами доходов бюджетов являются:

- налоговые и неналоговые доходы:
  - налоги на прибыль, доходы;
  - налоги и взносы на социальные нужды;
  - налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации;
  - налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации;
  - налоги на совокупный доход;
  - налоги на имущество;
  - налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами;
  - государственная пошлина;
  - задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам;
  - доходы от внешнеэкономической деятельности;
  - доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
  - платежи при пользовании природными ресурсами;
  - доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства;
  - доходы от продажи материальных и нематериальных активов;
  - административные платежи и сборы;
  - штрафы, санкции, возмещение ущерба;
  - доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от возврата остатков субсидий и субвенций прошлых лет;
  - возврат остатков субсидий и субвенций прошлых лет;
  - прочие неналоговые доходы;
- безвозмездные поступления от:
  - нерезидентов;
  - других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
  - государственных (муниципальных) организаций;

- негосударственных организаций;
- наднациональных организаций;
- прочие безвозмездные поступления.

Единый для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации перечень статей и подстатей доходов бюджетов утверждает Минфин России.

Код элемента доходов устанавливается в зависимости от полномочия по установлению и нормативному правовому регулированию доходов бюджетов и соответствует бюджету бюджетной системы Российской Федерации. Так, для федерального бюджета установлен элемент – 01, для бюджета субъекта Российской Федерации – 02, для бюджета муниципального района – 05 и т. п.

Для детализации поступлений по кодам классификации доходов применяется код подвида доходов.

*Классификация операций сектора государственного управления* (КОСГУ) является группировкой операций, осуществляемых в секторе государственного управления, в зависимости от их экономического содержания.

КОСГУ состоит из следующих групп:

- 100 «Доходы»;
- 200 «Расходы»;
- 300 «Поступление нефинансовых активов»;
- 400 «Выбытие нефинансовых активов»;
- 500 «Поступление финансовых активов»;
- 600 «Выбытие финансовых активов»;
- 700 «Увеличение обязательств»;
- 800 «Уменьшение обязательств».

Классификация операций сектора государственного управления (18–20 разряды кода классификации доходов бюджетов) по группе 100 «Доходы» представлена следующими статьями:

- 110 «Налоговые доходы»;
- 120 «Доходы от собственности»;
- 130 «Доходы от оказания платных услуг»;



- 140 «Суммы принудительного изъятия»;
- 150 «Безвозмездные поступления от бюджетов»;
- 160 «Взносы на социальные нужды»;
- 170 «Доходы от операций с активами»;
- 180 «Прочие доходы».

*Классификация расходов бюджетов* представляет собой группировку расходов бюджетов всех уровней и отражает направление бюджетных средств на выполнение единицами сектора государственного управления и местного самоуправления основных функций, решение социально-экономических задач.

Классификация расходов состоит из:

- кода главного распорядителя бюджетных средств;
- кода раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов;
- кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов.

Код классификации расходов занимает 20 знаков и имеет следующую структуру: код главного распорядителя бюджетных средств – 3 знака, раздел – 2, подраздел – 2, код целевой статьи, включающий программный срез, – 7, код вида расходов – 3, код классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов, – 3 знака.

Классификация расходов бюджетов содержит 11 разделов, отражающих направление финансовых ресурсов на выполнение основных функций государства. Разделы детализированы 95 подразделами, конкретизирующими направление бюджетных средств на выполнение функций государства в пределах разделов.

Разделы классификации расходов бюджетов представлены следующими:

- 0100 «Общегосударственные вопросы»;
- 0200 «Национальная оборона»;
- 0300 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»;
- 0400 «Национальная экономика»;

0500 «Жилищно-коммунальное хозяйство»;  
0600 «Охрана окружающей среды»;  
0700 «Образование»;  
0800 «Культура, кинематография, средства массовой информации»;  
0900 «Здравоохранение, физическая культура и спорт»;  
1000 «Социальная политика»;  
1100 «Межбюджетные трансферты».

Перечень главных распорядителей средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов государственных внебюджетных фондов, местного бюджета устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете в составе ведомственной структуры расходов.

Разделы и подразделы классификации расходов едины и используются при составлении, утверждении и исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Например, раздел 0700 «Образование» представлен следующими подразделами:

0701 «Дошкольное образование»;  
0702 «Общее образование»;  
0703 «Начальное профессиональное образование»;  
0704 «Среднее профессиональное образование»;  
0705 «Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации»;  
0706 «Высшее и послевузовское профессиональное образование»;  
0707 «Молодежная политика и оздоровление детей»;  
0708 «Прикладные научные исследования в области образования»;  
0709 «Другие вопросы в области образования».

Перечень и коды целевых статей и видов расходов бюджета утверждаются в составе ведомственной структуры расходов законом (решением) о бюджете либо в установленных Бюджетным кодексом случаях сводной бюджетной росписью соответствующего бюджета.

Целевые статьи и виды расходов бюджетов формируются в соответствии с расходными обязательствами, подлежащими исполнению за счет средств соответствующих бюджетов.

Каждому публичному нормативному обязательству, долгосрочной целевой программе (подпрограмме), обособленной функции (сфере, направлению) деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления), проекту для осуществления бюджетных инвестиций, подпадающему под установленные в соответствии с Бюджетным кодексом критерии, присваиваются уникальные коды целевых статей и видов расходов соответствующего бюджета.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации статьями операций сектора государственного управления по группе 200 «Расходы» являются:

- 210 «Оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда»;
- 220 «Оплата работ, услуг»;
- 230 «Обслуживание государственного (муниципального) долга»;
- 240 «Безвозмездные перечисления организациям»;
- 250 «Безвозмездные перечисления бюджетам»;
- 260 «Социальное обеспечение»;
- 290 «Прочие расходы».

В составе федерального закона о федеральном бюджете выделяется *ведомственная структура расходов бюджета*, которая представляет собой распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом о бюджете на соответствующий период главным распорядителям бюджетных средств, по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетной классификации Российской Федерации.

В случае превышения расходной части бюджета над его доходами возникает дефицит бюджета, требующий привлечения заемных средств для покрытия возникшей разницы. В настоящее время существует достаточно широкий спектр *источников финансирования дефицитов бюджетов*, классификация которых является группировкой источников финансирования дефицитов бюджетов всех уровней бюджетной системы

Российской Федерации, включая бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Код классификации источников финансирования дефицитов бюджетов состоит из 20 разрядов и включает:

код главного администратора источников финансирования дефицитов бюджетов (1–3 разряды);

код группы, подгруппы, статьи и вида источника финансирования дефицитов бюджетов (4–17 разряды);

код классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов (18–20 разряды).

*Главный администратор доходов бюджета* — определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти, 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.

*Администратор источников финансирования дефицита бюджета* – орган государственной власти, орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право в соответствии с Кодексом осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета.

Перечень главных администраторов источников финансирования дефицитов бюджетов утверждается законом (решением) о соответствующем бюджете.

Группы и подгруппы источников финансирования дефицитов бюджетов установлены бюджетным законодательством Российской Федерации и являются едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов включает группы:

000 01 00 00 00 00 0000 000 «Источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов»;

000 02 00 00 00 00 0000 000 «Источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов».

Группы, в свою очередь, подразделяются на подгруппы.

Дальнейшая детализация подгрупп кода источников финансирования дефицитов бюджетов производится посредством статей и видов источников финансирования дефицитов бюджетов. При этом шестизначный код статьи источников финансирования дефицитов бюджетов детализирован подстатьей и элементом соответственно 3–4 и 5–6 знаки ее шестизначного кода.

При этом элемент источников финансирования дефицитов бюджетов, отражает принадлежность источника финансирования дефицита бюджета соответствующему бюджету бюджетной системы Российской Федерации и совпадает с кодом элемента доходов бюджетов.

В рамках вида источника (14–17 разряды 20-значного кода классификации источников финансирования дефицитов бюджетов) законодательными актами субъектов Российской Федерации или решением муниципальных образований производится (при необходимости) дальнейшая детализация подстатей источников финансирования дефицитов бюджетов с учетом специфики исполнения соответствующих бюджетов.

Перечень статей и видов источников финансирования дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов утверждается законом о соответствующем бюджете при утверждении источников финансирования его дефицита.

Классификация операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов (18–20 разряды кода классификации источников финансирования дефицитов бюджетов) определена трехзначным кодом классификации операций сектора государственного управления, и включает следующие источники:

171 «Доходы от переоценки активов»;

- 310 «Увеличение стоимости основных средств»;
- 410 «Уменьшение стоимости основных средств»;
- 500 «Поступление финансовых активов»;
- 510 «Поступление на счета бюджетов»;
- 520 «Увеличение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале»;
- 530 «Увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале»;
- 550 «Увеличение иных финансовых активов»;
- 600 «Выбытие финансовых активов»;
- 610 «Выбытие со счетов бюджетов»;
- 620 «Уменьшение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале»;
- 630 «Уменьшение стоимости акций и иных форм участия в капитале»;
- 650 «Уменьшение иных финансовых активов»;
- 700 «Увеличение обязательств»;
- 710 «Увеличение задолженности по внутренним долговым обязательствам»;
- 720 «Увеличение задолженности по внешним долговым обязательствам»;
- 800 «Уменьшение обязательств»;
- 810 «Уменьшение задолженности по внутренним долговым обязательствам»;
- 820 «Уменьшение задолженности по внешним долговым обязательствам».

Функционирование отечественной бюджетной системы подразумевает единство применяемой бюджетной классификации. Бюджетная классификация Российской Федерации в части классификации доходов бюджетов, классификации расходов бюджетов, классификации источников финансирования дефицитов бюджетов, классификации операций сектора государственного управления является единой для бюджетов всех уровней бюджетной системы.

### ***Контрольные вопросы***

1. Назовите все уровни отечественной бюджетной системы и объясните логику ее построения.
2. Что входит в состав консолидированного бюджета Российской Федерации?
3. Охарактеризуйте классификацию операций сектора государственного управления.
4. Какие разделы включает бюджетная классификация Российской Федерации?
5. Что такое ведомственная классификация расходов федерального бюджета? В чем ее особенности?

## **Лекция 3**

# **ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ БЮДЖЕТА. НАЛОГОВЫЕ И НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ**

### **Принципы построения бюджета**

Основные принципы построения бюджета установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В настоящее время бюджетная система Российской Федерации строится на основе следующих принципов:

- единства бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- самостоятельности бюджетов;
- равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- сбалансированности бюджета;
- результативности и эффективности использования бюджетных средств;
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- прозрачности (открытости);
- достоверности бюджета;
- адресности и целевого характера бюджетных средств;
- подведомственности расходов бюджетов;
- единства кассы.

*Принцип единства бюджетной системы* Российской Федерации подразумевает единство бюджетного законодательства Российской Федерации, принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации Российской Федерации, санкций за нарушение бюджетного законодательства



Российской Федерации, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы.

*Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации* предполагает закрепление соответствующих видов доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы, полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления), органов управления государственными внебюджетными фондами по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов, установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований.

*Принцип самостоятельности бюджетов* означает право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств, право законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс. Действие указанного принципа предполагает наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы, определяемых в соответствии с законодательством России. Законодательное закрепление полномочий по формированию доходов каждого из бюджетов осуществляется согласно Бюджетному кодексу и налоговому законодательству. Принцип самостоятельности также означает: право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять направления расходования средств

собственных бюджетов, право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с Налоговым кодексом доходы, которые подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы; право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов, право органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме межбюджетных трансфертов; недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств, недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного, налогового законодательства и законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов или снижению доходов других бюджетов бюджетной системы без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов, недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате их эффективного исполнения.

*Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований* означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Федерации и местных

бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом.

*Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов* подразумевает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах.

*Принцип сбалансированности бюджета* означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

В процессе составления, утверждения и исполнения бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

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

Применение *принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов* предполагает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Доходы бюджета и поступления из источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

*Принцип прозрачности (открытости)* в рамках бюджетной системы предполагает обязательное опубликование в средствах массовой

информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований, обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией), стабильность и преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

Утверждение секретных статей может производиться только в составе федерального бюджета.

*Принцип достоверности бюджета* предполагает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

*Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств* подразумевает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

*Принцип подведомственности расходов бюджетов* исходит из того, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств.

Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств.

Подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств возникает в силу закона, нормативного правового акта Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, местной администрации, а также в силу создания организации – получателя бюджетных средств как учреждения главным распорядителем бюджетных средств от имени соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

*Принцип единства кассы* предполагает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, ее субъекта, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации.

### **Доходная часть бюджета**

Доходы бюджета представляют собой денежные средства, поступающие в соответствии с законодательством в распоряжение

органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Процесс формирования доходов бюджета строится на основе норм бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации.

В доходах бюджетов могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы для целевого финансирования централизованных мероприятий, а также безвозмездные перечисления.

Доходы целевых бюджетных фондов учитываются в составе доходов бюджетов обособленно.

Выделяют три источника формирования доходов бюджета:

- налоговые доходы;
- неналоговые доходы;
- безвозмездные перечисления.

*Налоговые доходы* считаются уплаченными доходами соответствующего бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда с момента, определяемого налоговым законодательством Российской Федерации.

Неналоговые доходы и иные поступления считаются уплаченными в бюджет, в бюджет государственного внебюджетного фонда с момента списания денежных средств со счета плательщика в кредитной организации.

Денежные средства признаются зачисленными в доход соответствующего бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда с момента совершения Банком России или кредитной организацией операции по их зачислению (учету) на счет органа, исполняющего бюджет, бюджет государственного внебюджетного фонда. В число налоговых доходов бюджета включаются предусмотренные налоговым законодательством Российской Федерации федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы. Размер предоставленных налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по

уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджет также полностью учитывается в доходах соответствующего бюджета.

*Неналоговые доходы* представляют собой доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, 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 Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия, доходы в виде финансовой помощи, полученной от бюджетов других уровней бюджетной системы, за исключением бюджетных ссуд и бюджетных кредитов, и иные неналоговые доходы.

В доходах бюджетов учитываются следующие виды поступлений:

- средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях;
- средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, под залог, в доверительное управление;
- плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной основах;

- доходы 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;

- часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;

- другие предусмотренные законодательством Российской Федерации доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Указанные доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, включаются в состав доходов соответствующих бюджетов после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах. Получаемые в ходе осуществления предпринимательской и иной деятельности доходы бюджетного учреждения после уплаты соответствующих налогов и сборов в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

Средства, получаемые в ходе продажи государственного и муниципального имущества, подлежат зачислению в полном объеме в бюджеты соответствующих уровней.

Порядок перечисления в бюджеты всех уровней бюджетной системы средств, получаемых в процессе приватизации государственного и муниципального имущества, нормативы их распределения между бюджетами, а также размеры затрат на организацию приватизации определяются законодательством Российской Федерации о приватизации.

Одним из источников пополнения доходной части бюджета является финансовая помощь от бюджета другого уровня, которая предоставляется в форме дотаций, субвенций и субсидий либо иной



безвозвратной и безвозмездной передачи средств. Финансовая помощь подлежит учету в доходах того бюджета, который является получателем этих средств. Безвозмездное перечисление средств от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств также зачисляется в доходы бюджета.

В доходы бюджетов могут также зачисляться *безвозмездные перечисления по взаимным расчетам*, под которыми понимаются операции по передаче средств между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, связанные с изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве Российской Федерации, передачей полномочий по финансированию расходов или передачей доходов, происшедшими после утверждения закона о бюджете и не вошедшими в него.

Штрафы подлежат зачислению в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено Бюджетным кодексом и другими законодательными актами Российской Федерации.

Суммы конфискации, компенсаций и иные средства, в принудительном порядке изымаемые в доход государства, зачисляются в доходы бюджетов в соответствии с законодательством Российской Федерации и решениями судов.

В число налоговых доходов федерального бюджета включаются:

- федеральные налоги и сборы, перечень и ставки которых определяются налоговым законодательством Российской Федерации, а пропорции их распределения между бюджетами на постоянной основе закреплены в Бюджетном кодексе;
- таможенные пошлины, таможенные сборы и иные таможенные платежи;
- государственная пошлина в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Неналоговые доходы федерального бюджета, формируемые в соответствии со ст. 41–46 Бюджетного кодекса, включают: доходы от использования имущества, находящегося в государственной

собственности; доходы от платных услуг (в полном объеме), оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти Российской Федерации, после уплаты налогов и сборов; часть прибыли унитарных предприятий, созданных Российской Федерацией, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых Правительством Российской Федерации.

Кроме того, в составе доходов федерального бюджета также учитываются прибыль Банка России, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей по нормативам, установленным федеральными законами, и доходы от внешнеэкономической деятельности.

Бюджетным кодексом предусмотрена возможность передачи собственных доходов федерального бюджета в бюджеты других уровней по нормативам, устанавливаемым Бюджетным кодексом и в отдельных случаях федеральным законом о федеральном бюджете. Сокращение срока действия нормативов, а также установление новых видов налогов, их отмена или изменение возможно только в случае внесения изменений в налоговое законодательство Российской Федерации.

Федеральные органы законодательной власти вправе устанавливать новые виды неналоговых доходов, отменять или изменять действующие после представления федеральными органами исполнительной власти своего заключения. Указанные изменения осуществляются только путем внесения соответствующих дополнений и изменений в Бюджетный кодекс.

Федеральные законы, касающиеся изменений и дополнений в налоговое законодательство Российской Федерации и вступающие в силу с начала очередного финансового года, должны быть приняты до утверждения федерального закона о федеральном бюджете.

Возможность внесения изменений и дополнений в Налоговый кодекс, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, допускается только в случае внесения

соответствующих изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год.

В доходы бюджетов субъектов Российской Федерации после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах, в полном объеме поступают доходы от использования имущества, находящегося в собственности субъектов Федерации, и доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти субъектов Федерации.

Иные неналоговые доходы поступают в бюджеты субъектов Федерации в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами и законами субъектов Федерации.

К налоговым доходам бюджетов субъектов Российской Федерации относятся:

- собственные налоговые доходы бюджетов субъектов Федерации от региональных налогов и сборов, перечень и ставки которых определяются налоговым законодательством Российской Федерации, а пропорции их разграничения на постоянной основе между бюджетом субъекта Федерации и местными бюджетами определяются положениями Бюджетного кодекса и в отдельных случаях законом о бюджете субъекта Федерации;

- отчисления от федеральных налогов и сборов, распределенных к зачислению в бюджеты субъектов Федерации по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете.

Формирование доходов местных бюджетов производится за счет собственных доходов и доходов, получаемых за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов.

В местные бюджеты после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах, в полном объеме поступают доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления.

Кроме того, местный бюджет включает ассигнования на финансирование отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, ассигнования на финансирование реализации органами местного самоуправления федеральных законов и законов субъектов Федерации, ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов муниципальных образований, а также другие неналоговые доходы, поступающие в местные бюджеты в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления.

### ***Контрольные вопросы***

1. Назовите основные принципы построения отечественной бюджетной системы. Дайте краткую характеристику каждого из них.
2. Перечислите основные виды образования доходов бюджета.
3. К какому виду образования доходов относятся доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах?
4. Какие виды поступлений учитываются в доходах бюджетов?
5. В какие сроки должны быть утверждены федеральные законы, касающиеся изменений и дополнений налогового законодательства Российской Федерации и вступающие в силу с начала очередного финансового года?

## Лекция 4

### РАСХОДЫ БЮДЖЕТА

Расходы бюджета представляют собой выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом источниками финансирования дефицита бюджета.

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов.

*Под расходными обязательствами* понимаются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта 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.

Бюджетным кодексом установлен общий порядок возникновения расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

*Расходные обязательства Российской Федерации* возникают в результате:

- принятия федеральных законов и нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по

предметам ведения Российской Федерации, и полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным в соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации;

- заключения Российской Федерацией (от имени Российской Федерации) договоров (соглашений) при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным в соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации;

- заключения от имени Российской Федерации договоров (соглашений) федеральными бюджетными учреждениями;

- принятия федеральных законов и нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации, предусматривающих предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов, в том числе:

- субвенций бюджетам субъектов Федерации на исполнение их расходных обязательств в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов Федерации переданных им отдельных государственных полномочий федерального уровня;

- субвенций бюджетам субъектов Федерации для предоставления субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями федерального уровня.

Расходные обязательства Российской Федерации исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета. В отдельных случаях расходные обязательства

Российской Федерации могут исполняться за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов.

*Расходные обязательства субъекта Российской Федерации* возникают в результате:

- принятия законов и иных нормативных правовых актов субъекта Федерации, а также заключения субъектом Федерации договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Федерации полномочий по предметам их ведения;

- принятия законов и иных нормативных правовых актов субъекта Федерации, а также заключения субъектом Федерации договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Федерации полномочий по предметам совместного ведения;

- заключения от имени субъекта Федерации договоров (соглашений) бюджетными учреждениями субъекта Федерации;

- принятия законов и иных нормативных правовых актов субъекта Федерации, предусматривающих предоставление из бюджета субъекта Федерации межбюджетных трансфертов, в том числе субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Федерации;

- принятия законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Федерации при осуществлении органами государственной власти субъектов Федерации переданных им полномочий федерального уровня.

Расходные обязательства субъекта Федерации устанавливаются органами государственной власти субъекта Федерации самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета.

В отдельных случаях, установленных федеральными законами, расходные обязательства субъекта Федерации могут исполняться за счет средств соответствующих бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов.

*Расходные обязательства муниципального образования* возникают в результате:

- принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам;
- принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;
- заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными бюджетными учреждениями.

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

Понятие «расходные обязательства» 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 Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления заложены в Конституции, а также принимаемыми в соответствии с ней федеральными законами.

Перечень расходных обязательств формируется на основе реестров расходных обязательств, которые обязаны вести органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Под *реестром расходных обязательств* понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных



нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и 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 (муниципального образования) ведется в порядке, установленном соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и местной администрацией муниципального образования.

Реестр расходных обязательств субъекта Российской Федерации, а также свод реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, представляются в Министерство финансов Российской Федерации.

Реестр расходных обязательств муниципального образования представляется финансовым органом муниципального образования в финансовый орган субъекта Российской Федерации в установленном порядке.

Ведение реестра расходных обязательств отнесено к бюджетным полномочиям главного распорядителя бюджетных средств (ГРБС). При этом реестры расходных обязательств, направляемые ГРБС в финансовый орган, организующий составление проекта соответствующего бюджета, используются при подготовке бюджетов всех уровней и позволяют четко определить состав и объемы действующих обязательств.

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

Расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году, становятся *бюджетными обязательствами*. Также как и расходные обязательства, они обязательны к исполнению. В процессе исполнения соответствующего бюджета бюджетные обязательства приобретают форму денежных обязательств.

*Денежные обязательства* представляют собой обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому 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.

Таким образом, понятия «бюджетные обязательства» и «денежные обязательства» характеризуют расходные обязательства на разных этапах их исполнения.

В результате внедрения Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах в отдельную категорию расходных обязательств были выделены публичные обязательства.

*Публичные обязательства* представляют собой 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).

Такие расходные обязательства возникают непосредственно у конкретного публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Федерации и муниципального образования). К таким расходным обязательствам можно отнести субвенции из Федерального

фонда компенсаций, выделяемые органам власти субъекта Федерации для осуществления делегированных полномочий.

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 имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Федерации, муниципальные должности, работников бюджетных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) 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.

В соответствии с видами расходных обязательств осуществляются бюджетные ассигнования.

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

К бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования на:

- оказание государственных (муниципальных) услуг, в том числе ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;
- социальное обеспечение населения;

- предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями;

- предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг;

- предоставление межбюджетных трансфертов;

- предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;

- обслуживание государственного (муниципального) долга;

- исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам 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.

К бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг относятся ассигнования на:

- обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений;

- предоставление субсидий автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат по оказанию ими государственных (муниципальных) услуг физическим (или) юридическим лицам;

- предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями, в том числе в соответствии с договорами (соглашениями) на оказание указанными организациями государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам;

- закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения функций бюджетного учреждения), в том числе в целях:

- оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам;

- осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности (за исключением государственных (муниципальных) унитарных предприятий);

- разработки, закупки и ремонта вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа;

- закупки товаров в государственный материальный резерв.

Планирование бюджетных ассигнований осуществляется в порядке и в соответствии с методикой, устанавливаемой соответствующим финансовым органом.

Бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг предусматриваются на исполнение расходных обязательств, возникающих в результате заключения органами государственной власти (органами местного самоуправления) и бюджетными учреждениями договоров гражданско-правового характера (трудовых соглашений, государственных (муниципальных) контрактов) либо установления иных условий предоставления бюджетных средств на возмездной основе при осуществлении возложенных на них функций. Поскольку действующим законодательством (законами, положениями об органах исполнительной власти и т. д.) не определен объем расходов на выполнение этих функций, закон (решение) о бюджете устанавливает предельные объемы (лимиты) для принятия и исполнения соответствующих расходных обязательств.

*Лимитом бюджетных обязательств* выступает объем прав в денежном выражении на принятие бюджетным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году.

В свою очередь, бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг включают ассигнования на обеспечение деятельности бюджетных учреждений, предоставление субсидий автономным учреждениям, а также иным некоммерческим организациям, осуществление бюджетных инвестиций в объекты

государственной (муниципальной) собственности и т. д. Все они характеризуются возмездностью предоставления бюджетных средств (т. е. выполнением юридическими или физическими лицами определенной, оплачиваемой бюджетом деятельности), должны планироваться исходя из выполнения государственных (муниципальных) заданий.

Бюджетным кодексом дано определение *государственных (муниципальных) услуг (работ)*. Это услуги (работы), оказываемые (выполняемые) в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами.

Планирование бюджетных ассигнований на оказание (выполнение) государственных (муниципальных) услуг (работ) осуществляется с учетом государственного (муниципального) задания. Это понятие предусмотрено ст. 69.2 Бюджетного кодекса.

*Государственное (муниципальное) задание* — документ, устанавливающий требования к составу, качеству, объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Государственное (муниципальное) задание формируется в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации, местной администрацией муниципального образования, на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период (с возможным уточнением при составлении проекта бюджета).

Государственное (муниципальное) задание должно содержать:

- выписку из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения государственного (муниципального) задания;
- определение категорий потребителей соответствующих услуг;

- показатели, характеризующие качество и объем (состав) оказываемых государственных (муниципальных) услуг;
- порядок оказания государственных (муниципальных) услуг;
- предельные цены (тарифы) на оплату государственных (муниципальных) услуг в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено оказание соответствующих услуг на платной основе, либо порядок их установления;
- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Финансовое обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации, местной администрацией.

Основной целью деятельности бюджетного учреждения является оказание государственных (муниципальных) услуг. Им предоставлено право от имени государства, муниципального образования заключать контракты на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. При этом бюджетные учреждения имеют определенные ограничения по принятию гражданско-правовых обязательств (лимиты бюджетных обязательств). Заключение и оплата бюджетным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся в пределах доведенных ему по кодам классификации расходов соответствующего бюджета лимитов бюджетных обязательств и с учетом принятых и неисполненных обязательств.

*Бюджетное учреждение* представляет собой государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

Бюджетное учреждение имеет смету, формируемую на основе государственного (муниципального) задания, и осуществляет операции по расходованию бюджетных средств в соответствии с ней.

*Бюджетная смета* — документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств бюджетного учреждения.

Бюджетное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета органов Федерального казначейства.

Обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений включает:

- оплату труда работников бюджетных учреждений, денежное содержание (денежное вознаграждение, денежное довольствие, заработную плату) работников органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Федерации и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, иных категорий работников, командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами (служебными контрактами, контрактами) и законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Федерации и муниципальными правовыми актами;
- оплату поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд;
- уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации;
- возмещение вреда, причиненного бюджетным учреждением при осуществлении его деятельности.



Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.

Государственные (муниципальные) контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств.

Бюджетные учреждения, органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления, государственные и муниципальные заказчики обязаны вести реестры закупок, осуществленных без заключения государственных или муниципальных контрактов.

Реестры закупок, осуществленных без заключения государственных или муниципальных контрактов, содержат следующие сведения:

- краткое наименование закупаемых товаров, работ и услуг;

- наименование и местонахождение поставщиков, подрядчиков и исполнителей услуг;

- цена и дата закупки.

Бюджетным законодательством предусмотрена возможность предоставления средств бюджета в форме субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг.

Такие субсидии предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

В бюджетах бюджетной системы Российской Федерации могут предусматриваться субсидии автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг.

Порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

В законе о федеральном бюджете могут предусматриваться субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся автономными и бюджетными учреждениями, в том числе в виде имущественного взноса в государственные корпорации.

Порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из федерального бюджета устанавливается Правительством Российской Федерации, а также федеральными законами, предусматривающими создание государственных корпораций.

*Бюджетные инвестиции* — бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества.

Бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, государственной собственности субъектов Федерации и муниципальной собственности в форме капитальных вложений в основные средства государственных (муниципальных) учреждений и государственных (муниципальных) унитарных предприятий предусматриваются в соответствии с долгосрочными целевыми программами, а также нормативными правовыми актами соответственно Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, местной администрации либо в установленном указанными органами порядке решениями главных распорядителей бюджетных средств соответствующих бюджетов.

Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, влечет возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц, которое оформляется с участием Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Бюджетные инвестиции, планируемые к предоставлению юридическим лицам, утверждаются законом (решением) о бюджете путем включения в закон о бюджете текстовой статьи с указанием юридического лица, объема и цели выделенных бюджетных ассигнований.

В расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации может быть предусмотрено *создание резервных фондов* соответствующего государственного органа исполнительной власти либо органа местного самоуправления. При этом в расходной части бюджетов не допускается создание резервных фондов законодательных (представительных) органов и резервных фондов депутатов законодательных (представительных) органов. Средства резервных фондов предназначены для финансирования непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имевших место в текущем финансовом году. Орган исполнительной власти, орган местного самоуправления обязаны ежеквартально информировать орган законодательной (представительной) власти, представительный орган местного самоуправления о расходовании средств резервного фонда.

Кроме того, в федеральном бюджете может быть создан резервный фонд Президента Российской Федерации в размере не более 1 % утвержденных расходов федерального бюджета. Данные средства предназначены для финансирования непредвиденных, а также

дополнительных расходов, предусмотренных указами Президента Российской Федерации.

В случае принятия федерального закона либо другого правового акта, подразумевающего увеличение финансирования по существующим видам расходов или введение новых видов расходов бюджетов, которые до принятия законодательного акта не финансировались ни одним бюджетом, указанный правовой акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок финансирования новых видов расходов бюджетов, в том числе при необходимости – передачу финансовых ресурсов на новые виды расходов в бюджеты других уровней.

При этом в ходе определения источников финансирования новых видов расходов бюджетов нельзя прибегать к увеличению дефицитов бюджетов.

Финансирование новых видов расходов бюджетов или увеличение финансирования существующих видов расходов бюджетов может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии их включения в закон (решение) о бюджете либо в текущем году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении расходов по отдельным статьям бюджета.

### ***Контрольные вопросы***

1. Что представляют собой расходы бюджета? Каковы их виды?
2. Охарактеризуйте общий порядок возникновения расходных обязательств Российской Федерации.
3. Дайте определение реестра расходных обязательств.
4. Какие виды расходов относятся к публичным нормативным обязательствам?
5. Охарактеризуйте состав бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг.
6. Какие требования предъявляются к содержанию государственного (муниципального) задания?

# **Лекция 5**

## **СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТОВ.**

### **УПРАВЛЕНИЕ ВНУТРЕННИМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ**

#### **Дефицит бюджета и государственные заимствования**

Вплоть до 2000г. В Российской Федерации существовала практика принятия бюджета со значительным превышением его доходной части над расходной, что оказывало негативное влияние на уровень экономического развития страны. Как правило, все дискуссии по поводу размеров дефицита и профицита бюджетов сводятся к общему мнению о необходимости принятия сбалансированного бюджета с возможностью незначительных отклонений в ту или иную сторону. По мнению ряда ученых-экономистов, наличие незначительного объема бюджетного дефицита может позитивно сказаться на темпах экономического роста.

В соответствии с российским законодательством в случае превышения расходов над доходами образуется дефицит бюджета и возникает необходимость утверждения источников его финансирования. Одним из источников финансирования бюджетного дефицита являются государственные заимствования.

*Государственные заимствования* представляют собой займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации.

*Государственные внутренние заимствования* Российской Федерации – это займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных

организаций и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика, выраженные в валюте Российской Федерации.

*Государственные внешние заимствования* Российской Федерации представляют собой займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте.

Для финансирования дефицита местных бюджетов могут привлекаться *муниципальные заимствования*, которые представляют собой займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования, и кредиты, привлекаемые в местный бюджет других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и кредитных организаций, по которым возникают муниципальные долговые обязательства.

При принятии бюджета на очередной финансовый год без дефицита соответствующим законом (решением) о бюджете может быть предусмотрено привлечение средств из источников финансирования дефицита бюджета для финансирования расходов бюджета в пределах расходов на погашение долга. Текущие расходы бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета, утвержденные законом о бюджете или нормативным документом, не могут быть больше объема доходов соответствующего бюджета.

Размер дефицита федерального бюджета не должен превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в соответствующем финансовом году.

Все источники финансирования бюджетного дефицита подлежат обязательному утверждению органами законодательной

(представительной) власти в законе (решении) о бюджете на очередной финансовый год по основным видам привлеченных средств.

Источниками финансирования дефицита не могут выступать кредиты Банка России и приобретенные Банком России долговые обязательства Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований при их первичном размещении.

Все источники *финансирования дефицита федерального бюджета* принято подразделять на две группы: внутренние и внешние источники.

В качестве *внутренних* источников финансирования дефицита федерального бюджета может выступать разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение; разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными федеральному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации; поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации; поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, уменьшенные на размер выплат на их приобретение; курсовая разница по средствам федерального бюджета.

*Внешними* источниками финансирования дефицита государственного бюджета являются: разница между средствами, поступившими от размещения государственных займов, которые осуществляются путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации и номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение; 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 и (или) услуг на экспорт в счет погашения государственного

внешнего долга Российской Федерации, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права и иностранных юридических лиц; разница между полученными и погашенными Российской Федерацией займами в иностранной валюте.

*Финансирование дефицита бюджета субъекта Российской Федерации* может осуществляться из следующих форм внутренних источников: разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение; разница между полученными и погашенными субъектом Федерации в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными бюджету субъекта Федерации другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации; разница между полученными и погашенными субъектом Федерации в иностранной валюте бюджетными кредитами, предоставленными Российской Федерацией в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований); поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъекта Федерации; курсовая разница по средствам бюджета субъекта Федерации; разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение; разница между полученными и погашенными субъектом Федерации кредитами иностранных банков в иностранной валюте.

Источниками *финансирования дефицита местного бюджета* может выступать разница между средствами, поступившими от размещения муниципальных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение; разница между полученными и погашенными муниципальным образованием кредитами кредитных организаций в валюте Российской Федерации; изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета в течение соответствующего



финансового года; поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности муниципального образования; курсовая разница по средствам местного бюджета.

Долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, субъектами 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 и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц образуют *государственный долг Российской Федерации*, который полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну. При этом федеральные органы государственной власти используют все полномочия по формированию доходов федерального бюджета для погашения долговых обязательств Российской Федерации и обслуживания государственного долга Российской Федерации.

Долговые обязательства Российской Федерации могут существовать в формах:

- кредитов, привлеченных от имени Российской Федерации как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;
- государственных ценных бумаг, выпущенных от имени Российской Федерации;
- бюджетных кредитов, привлеченных в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- государственных гарантий Российской Федерации;

- иных долговых обязательств, ранее отнесенных в соответствии с законодательством Российской Федерации на государственный долг Российской Федерации.

Долговые обязательства Российской Федерации в зависимости от срочности подразделяются на краткосрочные (до одного года), среднесрочные (свыше одного года до пяти лет) и долгосрочные (свыше пяти лет до 30 лет). Долговые обязательства Российской Федерации погашаются в сроки, которые определяются конкретными условиями займа и не могут превышать 30 лет. При этом изменение условий выпущенного в обращение государственного займа, в том числе сроков выплаты и размера процентных платежей, срока обращения, не допускается.

*Государственный внутренний долг Российской Федерации* включает основную номинальную сумму долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, объем основного долга по кредитам, предоставленным Российской Федерации, объем основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией от бюджетов других уровней, и объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией.

*Государственный внешний долг Российской Федерации* состоит из номинальной суммы долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте, объема 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; объем обязательств по государственным гарантиям Российской Федерации, выраженным в иностранной валюте.

*Государственный долг субъекта Российской Федерации* представляет совокупность долговых обязательств субъекта Федерации и полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в

собственности субъекта Федерации имуществом, составляющим казну субъекта Федерации.

Долговые обязательства субъекта Российской Федерации существуют в форме: государственных ценных бумаг субъекта Федерации, бюджетных кредитов, привлеченных в бюджет субъекта Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитов, полученных субъектом Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, государственных гарантий субъекта Федерации.

Государственный долг субъекта Российской Федерации включает основную номинальную сумму долга по государственным ценным бумагам субъектов Федерации, объем основного долга по кредитам и объем обязательств по государственным гарантиям, полученным субъектом Федерации, а также объем основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, предоставленным субъекту Федерации от бюджетов других уровней. Долговые обязательства субъекта Федерации должны быть погашены в установленные сроки, которые не могут превышать 30 лет.

Законодательные (представительные) и исполнительные органы субъекта Федерации используют все полномочия по формированию доходов бюджета субъекта Федерации для погашения своих долговых обязательств и обслуживания долга.

*Муниципальный долг* представляет собой совокупность всех долговых обязательств муниципального образования, которые полностью и без условий обеспечиваются всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну.

Долговые обязательства муниципального образования могут существовать в форме ценных бумаг муниципального образования, бюджетных кредитов, привлеченных в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитов, полученных муниципальным образованием от кредитных организаций, гарантий муниципального образования.

Муниципальный долг включает основную номинальную сумму долга по муниципальным ценным бумагам, объем основного долга по кредитам и объем обязательств по муниципальным гарантиям, полученным муниципальным образованием, а также объем основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, предоставленным муниципальному образованию от бюджетов других уровней. При этом органы местного самоуправления используют все полномочия по формированию доходов местного бюджета для погашения своих долговых обязательств и обслуживания долга.

Долговые обязательства муниципального образования должны быть погашены в установленные сроки, которые не могут превышать 10 лет.

### **Управление внутренним государственным долгом**

Управление внутренним государственным долгом Российской Федерации является прерогативой Правительства Российской Федерации. Управление государственным долгом субъекта Федерации осуществляется органом исполнительной власти субъекта Федерации. Управление муниципальным долгом осуществляется уполномоченным органом местного самоуправления.

Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов Федерации и муниципальных образований, кроме случаев, когда эти обязательства были гарантированы Российской Федерацией. Аналогично субъекты Федерации и муниципальные образования не отвечают по долговым обязательствам друг друга, если указанные обязательства не были гарантированы ими, а также по долговым обязательствам Российской Федерации.

Государственные и муниципальные внутренние заимствования привлекаются для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов, а также для финансирования расходов соответствующих бюджетов в пределах расходов на погашение государственных и муниципальных долговых обязательств.

Правом осуществления государственных внутренних заимствований и выдачи государственных гарантий от имени Российской Федерации обладает Правительство Российской Федерации либо уполномоченный Правительством Российской Федерации ответственный федеральный орган исполнительной власти.

От имени субъекта Федерации право осуществления государственных внутренних заимствований и выдачи государственных гарантий другим заемщикам для привлечения кредитов (займов) принадлежит единственному уполномоченному органу исполнительной власти субъекта Федерации.

Правом осуществления муниципальных внутренних заимствований от имени муниципального образования и выдачи муниципальных гарантий другим заемщикам для привлечения кредитов (займов) также от имени муниципального образования обладает уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

На основе перечня внутренних заимствований Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований на очередной финансовый год по видам заимствований, общего объема заимствований, направляемых на покрытие дефицита бюджета и погашение государственных, муниципальных долговых обязательств формируется *Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований*.

При выпуске долговых обязательств Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований с обеспечением исполнения обязательств в виде обособленного имущества Программа государственных внутренних соответствующих заимствований должна содержать количественные данные об эмиссии указанных обязательств, выраженные в валюте Российской Федерации, а также перечень имущества, которое может служить обеспечением исполнения этих обязательств в течение срока заимствования.

Программа заимствований подлежит утверждению законодательным (представительным) органом власти в виде приложения к проекту закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год. В обязательном порядке Программа заимствований должна содержать соглашения о займах, заключенные в предыдущие годы, если такие соглашения не утратили силу в установленном порядке.

Осуществление государственных и муниципальных заимствований может происходить только в том случае, если в законе соответствующего уровня либо в решении органа местного самоуправления о бюджете утверждены на текущий год размеры следующих параметров:

- привлечения средств из источников финансирования дефицита бюджета, соответствующего ограничениям, установленным ст. 92 Бюджетного кодекса;
- предельного размера государственного или муниципального долга, соответствующего ограничениям, установленным ст. 106 и 107 Бюджетного кодекса;
- расходов на обслуживание соответствующего государственного или муниципального долга в текущем финансовом году.

### ***Контрольные вопросы***

1. Охарактеризуйте бюджет Российской Федерации в последнее десятилетие, оцените основные тенденции.
2. Что представляют собой государственные внутренние и внешние заимствования Российской Федерации?
3. Назовите основные виды внутренних источников финансирования дефицита бюджета в Российской Федерации.
4. Назовите основные виды внешних источников финансирования дефицита федерального бюджета.
5. В какие сроки должны быть погашены долговые обязательства Российской Федерации, и какой срок является предельным для погашения указанных обязательств?
6. В каком случае Российская Федерация несет ответственность по обязательствам субъектов Федерации и муниципальных образований?

## **Лекция 6**

### **УПРАВЛЕНИЕ**

### **ВНЕШНИМ**

## **ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ**

Внешний государственный долг является одной из форм финансирования бюджетного дефицита. В соответствии с Бюджетным кодексом под внешним государственным долгом понимаются обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований). При этом целевые иностранные кредиты представляют собой форму финансирования проектов, включенных в Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации. Целевые иностранные кредиты (заимствования) включают связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц, а также нефинансовые кредиты международных финансовых организаций.

В объем государственного внешнего долга Российской Федерации включаются:

- номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;
- 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;
- объем обязательств по государственным гарантиям Российской Федерации, выраженным в иностранной валюте.

Управление внешним государственным долгом России от имени Российской Федерации является прерогативой Правительства, которое вправе осуществлять государственные внешние заимствования Российской Федерации и заключать договора о предоставлении

государственных гарантий для привлечения внешних кредитов (займов) от имени Российской Федерации.

Минфин России выступает в качестве представителя Правительства Российской Федерации при согласовании основных принципов урегулирования взаимных финансовых требований между Российской Федерацией и иностранными государствами, разрабатывает и согласовывает с заинтересованными ведомствами межправсоглашения по урегулированию долговых обязательств бывшего СССР и Российской Федерации, подготавливает документацию, аргументирующую позицию Правительства Российской Федерации по всем ранее принятым Правительством бывшего СССР соглашениям со странами-кредиторами, взаимодействует с Внешэкономбанком по вопросам выверки остатков по счетам, на которых учитываются задолженности.

При реализации подписанных межправительственных соглашений Минфин России осуществляет прямые перечисления денежных средств в установленные межправсоглашениями сроки либо финансирует за счет средств федерального бюджета товарные поставки для погашения долговых обязательств, заключая соглашения по финансированию производства и поставок продукции с российскими производителями либо осуществляя взаимозачеты. Перечисленные виды деятельности осуществляются Департаментом международных финансовых отношений, государственного долга и государственных финансовых активов Минфина России.

Весь государственный внешний долг по причине своего образования подразделяется на две категории:

- займы Российской Федерации после 1991 г.;
- задолженность СССР, взятая на себя Правительством России. По официальным данным, признанный Россией советский долг составил в 1991 г. 95,1 млрд. долл.

Вопросы принятия Россией на себя обязательств по внешнему долгу бывшего СССР вызывают серьезные дискуссии, прежде всего в части долга странам СЭВ. Так, в рамках СЭВ цены на готовые изделия были завышены, а на сырье по политическим соображениям – занижены.



В 2000 г. доля задолженности бывшего СССР в общей внешней задолженности Российской Федерации составила более 60 %, 118,7 (СССР) и 177,6 млрд. долл. (общая) соответственно.

На 1 апреля 2009 г. государственный внешний долг Российской Федерации имел следующую структуру (табл. 6.1).

Значительные объемы государственной задолженности породили определенные трудности в обслуживании долга в соответствии с условиями, предусмотренными прежними договорами, возникла необходимость реструктуризации долговых обязательств по внешней задолженности. *Реструктуризация государственного внешнего долга* — это прекращение долговых обязательств, составляющих государственный внешний долг, с параллельной заменой указанных обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств. Реструктуризация долговых обязательств имеет форму соглашения между сторонами, которое может, например, содержать пролонгацию периода выплаты долга либо его частичное списание. В случае, если сумма расходов на обслуживание реструктурируемого долга входит в общий объем реструктурируемых обязательств, то она не включается в объем расходов на обслуживание долгового обязательства в текущем году.

Ежегодно в федеральном законе о федеральном бюджете утверждаются предельные объемы государственного внешнего долга и пределы внешних заимствований Российской Федерации с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств. В последние годы наметилась тенденция к снижению предельного объема внешних заимствований. В законе о федеральном бюджете на 2009 г. и плановый период 2010 и 2011 гг. предельный размер внешних заимствований Российской Федерации на 1 января 2010 г. был установлен в размере 41,4 млрд. долл. США, или 29,8 млрд. евро, что на 1,2 % больше, чем в предшествующем году.

Таблица 6.1

**Структура государственного внешнего долга России, по состоянию на 1 апреля 2009 г.**

Категория долга	Млрд долл. США	Млрд евро
Государственный внешний долг Российской Федерации (включая обязательства бывшего Союза ССР, принятые Российской Федерацией)	39,5	29,9
Задолженность перед официальными кредиторами — членами Парижского клуба, не являвшаяся предметом реструктуризации	1,3	1,0
Задолженность перед официальными кредиторами — не членами Парижского клуба	1,9	1,5
Задолженность перед официальными кредиторами — бывшими странами СЭВ	1,4	1,0
Коммерческая задолженность бывшего СССР	1,2	0,9
Задолженность перед международными финансовыми организациями	4,3	3,3
Задолженность по еврооблигационным займам	27,0	20,4
Задолженность по ОВГВЗ	1,8	1,3
Предоставление гарантий Российской Федерации в иностранной валюте	0,6	0,5

*Источник:* Данные Минфина России.

В целом бюджетная политика, проводимая российским Правительством в последние три года, направлена на максимальную концентрацию финансовых ресурсов на уровне федерального бюджета для обслуживания и погашения государственного долга. Проводя такую политику, Правительство достигло определенных успехов в решении вопросов сбалансированности доходной и расходной части федерального бюджета в условиях активизации экономических процессов.

Важным условием при определении предельного объема государственных внешних заимствований Российской Федерации является то, что он не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга Российской Федерации.

Одной из наиболее важных функций Правительства Российской Федерации в лице Минфина России является осуществление мер, необходимых для совершенствования структуры государственного

внешнего долга и оптимизации расходов по его обслуживанию в порядке, установленном федеральными законами.

В случае, если Правительство реструктурирует государственный внешний долг таким образом, что это приводит к снижению расходов на его обслуживание в рамках установленного предельного объема государственного внешнего долга, оно вправе привлекать внешние заимствования в объеме свыше установленного федеральным законом о бюджете на очередной финансовый год предельного объема государственных внешних заимствований.

Правительство Российской Федерации с целью снижения издержек по обслуживанию государственного долга в рамках установленного федеральным законом о федеральном бюджете объема государственного долга (суммы внутреннего и внешнего долга) имеет право проводить внутренние (внешние) заимствования с превышением установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год предельного объема государственного внутреннего (внешнего) долга вместо внешних заимствований, если иной порядок реструктуризации не предусмотрен федеральным законом о федеральном бюджете.

Аналогично подлежит определению предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации, который определяется в законе о бюджете соответствующего субъекта. Предельный объем государственного долга субъекта Федерации не должен превышать объем доходов соответствующего регионального бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Осуществление внешних заимствований происходит на основе соответствующих программ, утверждаемых на очередной финансовый год и отражающих перечень внешних заимствований Российской Федерации с разделением на несвязанные (финансовые) и целевые иностранные заимствования с указанием по каждому из них:

*для несвязанных (финансовых) заимствований:*

- источника привлечения;

- суммы заимствования;
- срока погашения;

*для целевых иностранных заимствований:*

- конечного получателя;
- цели заимствования и направления использования;
- источника заимствования;
- суммы заимствования;
- срока погашения;
- гарантий третьих лиц по возврату средств в федеральный бюджет конечным заемщиком, если для него предусмотрен такой возврат, с указанием организации (органа), предоставившей гарантию, срока действия и объема обязательств по гарантии;
- оценки объема использованных средств до начала очередного финансового года;
- прогноза объема использования средств в очередном финансовом году.

Займы и государственные гарантии, величина которых превышает сумму, эквивалентную 10 млн. долл. США, на весь срок займа предусматриваются отдельно и подлежат реализации только при условии их утверждения в составе *Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации* Федеральным Собранием Российской Федерации.

В процессе проведения реструктуризации государственного внешнего долга Российской Федерации, имеющей своей целью снижение издержек по его обслуживанию в рамках установленного предельного объема государственного внешнего долга Российской Федерации, правительство вправе прибегнуть к использованию несвязанных (финансовых) государственных внешних заимствований, не включенных в программу внешних заимствований на соответствующий год.

Кроме перечня внешних заимствований Российской Федерации на текущий финансовый год, указанная выше программа в обязательном порядке должна содержать соглашения о займах, заключенных в

предыдущие годы, если такие соглашения не утратили силу в установленном порядке.

Обязательным условием подписания договоров о государственных внешних заимствованиях, требующих увеличения предельных заимствований, за исключением договоров по реструктуризации долга, ведущих к снижению издержек по его обслуживанию, является внесение соответствующих изменений в федеральный закон о федеральном бюджете.

В ряде случаев договора о государственных внешних заимствованиях Российской Федерации, предоставлении гарантий по внешним займам подлежат ратификации обеими палатами Федерального Собрания. Ратификация договора означает выражение согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора. В соответствии с Конституцией Российской Федерации ратификация международных договоров осуществляется в форме федерального закона, который после его принятия Федеральным Собранием Российской Федерации направляется на подпись Президенту и подлежит дальнейшему обнародованию в соответствии с нормами действующего законодательства.

Договоры о государственных внешних заимствованиях Российской Федерации подлежат ратификации в следующих случаях:

во-первых, если предусмотренные этими договорами займы (гарантии) не включены в Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации в соответствии со ст. 108 Бюджетного кодекса и (или) привлекаемые по ним финансовые средства превышают сумму, эквивалентную 10 млн. долл. США, на весь срок займа;

во-вторых, если исполнение таких договоров требует увеличения предельных объемов государственных внешних заимствований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

в-третьих, по другим основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

Необходимость обязательной ратификации не распространяется на договора о реструктуризации внешнего долга, цель которых – снижение затрат на обслуживание долговых обязательств. Управление государственным внешним долгом является важной частью бюджетной политики Российской Федерации, способной повлиять на ход и качество экономического роста. Основная проблема в процессе управления государственным внешним долгом на настоящий момент – отсутствие определенной концепции в решении этого вопроса. Важно определить связь между управлением внешним долгом и денежно-кредитной и валютной политикой, место внешнего долга в системе государственных финансов и его связь с внутренним долгом. При разработке концепции управления внешним долгом необходимо учитывать тот факт, что погашение старых обязательств за счет привлечения новых может привести к достаточно опасным последствиям.

При разработке единой концепции регулирования внешнего долга важно также понимать, что неоправданное увеличение размеров внешней задолженности может стать серьезным препятствием на пути экономических преобразований.

В соответствии с Бюджетным кодексом Россия имеет право предоставлять государственные кредиты иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям, иначе говоря, кредиты (займы), по которым у иностранных государств, их юридических лиц и международных организаций возникают долговые обязательства перед Российской Федерацией как кредитором. Указанные государственные кредиты формируют государственные внешние активы Российской Федерации. При этом долговые обязательства иностранных государств перед Российской Федерацией как кредитором образуют *долг иностранных государств перед Российской Федерацией*.

Долг иностранных государств перед Российской Федерацией имеет два источника образования:

- долг иностранных государств перед бывшим СССР;
- долг иностранных государств перед Российской Федерацией.

При необходимости задолженность иностранных государств перед Российской Федерацией может быть реструктуризирована. *Реструктуризация задолженности иностранных государств перед Российской Федерацией* представляет собой погашение иностранными государствами своих долговых обязательств с одновременным осуществлением заимствований (принятием на себя других долговых обязательств) в объемах погашаемых долговых обязательств с установлением иных условий обслуживания долговых обязательств и сроков их погашения. Реструктуризация может также предусматривать частичное списание (сокращение) суммы задолженности.

Федеральным законом о федеральном бюджете утверждаются следующие критерии процесса регулирования долга иностранных государств перед Российской Федерацией:

- суммы погашения и выплаты процентов по долгам иностранных государств;
- предельный размер долга иностранных государств на конец финансового года, за исключением государств – участников Содружества Независимых Государств;
- предельный размер долга государств – участников Содружества Независимых Государств;
- предельный объем государственных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям, за исключением государственных кредитов, предоставляемых государствам – участникам Содружества Независимых Государств;
- предельный объем государственных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией государствам – участникам Содружества Независимых Государств;
- программа предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям.

Предоставление кредитов иностранным государствам осуществляется в соответствии с принятой программой предоставления

Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям.

Программа предоставления государственных кредитов за счет средств федерального бюджета должна включать перечень кредитов на очередной финансовый год с указанием цели кредитования, наименования получателей кредитов, общего объема кредитов и объема кредитов, выданных в текущем финансовом году. Программа представляет собой отдельное приложение к закону о федеральном бюджете, утверждаемое в ходе рассмотрения последнего в третьем чтении.

Договоры о предоставлении Российской Федерацией государственных кредитов, выполнение которых требует увеличения предельных объемов предоставления государственных кредитов Российской Федерацией, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, требуют обязательного предварительного внесения соответствующих поправок в федеральный закон о федеральном бюджете.

В ряде случаев договоры о предоставлении государственных кредитов Российской Федерацией подлежат утверждению Федеральным Собранием в форме федерального закона:

- если предусмотренные этими договорами государственные кредиты не включены в программу предоставления Российской Федерацией государственных кредитов в соответствии со ст. 125 Бюджетного кодекса и (или) предоставляемые по ним финансовые средства превышают сумму, эквивалентную 10 млн. долл. США, на весь срок кредита;
- если исполнение таких договоров требует увеличения предельного объема предоставления государственных кредитов, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете;
- по другим основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

Договоры о реструктуризации задолженности или списании задолженности иностранных государств перед Российской Федерацией



подлежат ратификации Государственной Думой, за исключением случаев реструктуризации задолженности и ее списания в рамках участия Российской Федерации в международных финансовых организациях и финансовых клубах на условиях, общих и единых для всех участников этих организаций и клубов. При необходимости может быть осуществлена уступка прав требований по долговым обязательствам иностранных государств перед Российской Федерацией в соответствии со специальным федеральным законом либо с положением о соответствующей уступке прав требований, содержащимся в федеральном законе о федеральном бюджете.

Предоставление займов иностранным государствам в значительной степени является политическим вопросом, но при принятии решения о предоставлении того или иного займа следует больше внимания уделять анализу последствий этого шага как для экономики в целом, так и для отдельных отраслей и регионов.

### ***Контрольные вопросы***

1. Какие направления использования государственных внешних заимствований существуют в Российской Федерации?

2. Охарактеризуйте структуру внешнего долга Российской Федерации.

3. Назовите основные причины появления государственной внешней задолженности в Российской Федерации.

4. В каких случаях правительство вправе осуществлять реструктуризацию государственного внешнего долга?

5. Перечислите критерии процесса регулирования долга иностранных государств перед Российской Федерацией, которые подлежат утверждению федеральным законом о федеральном бюджете.

6. Охарактеризуйте процесс управления государственным внешним долгом в Российской Федерации.

## **Лекция 7**

# **МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И КОНЦЕПЦИИ ИХ РЕФОРМИРОВАНИЯ**

Развитие современной российской бюджетной системы началось с 1991 г., одновременно с распадом единой бюджетной системы бывшего Советского Союза. В настоящее время в Российской Федерации сложилась трехуровневая бюджетная система, включающая три основных уровня – федеральный, субъектов Федерации и муниципальных образований. Принципы взаимодействия различных уровней бюджетной системы между собой определяет эффективность функционирования бюджетной системы в целом, вот почему межбюджетным отношениям (бюджетному федерализму) в последнее время уделяется весьма значительное внимание.

Целью реформирования системы межбюджетных отношений является создание системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления принимать, в рамках федерального законодательства, самостоятельные решения по вопросам организации бюджетного процесса, формированию расходов и доходов своих бюджетов на основе четкого, стабильного и сбалансированного разграничения расходных полномочий и доходных источников, гарантирующих финансовую самостоятельность и способствующих повышению самодостаточности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, наращиванию и эффективному использованию их налогового потенциала.

*Межбюджетные отношения* представляют собой взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

В основу межбюджетных отношений положены следующие *принципы*:

- распределения и закрепления расходных обязательств по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничения (закрепления) на постоянной основе доходных источников по уровням бюджетной системы Российской Федерации;
- равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенства бюджетных прав муниципальных образований;
- выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- равенства всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом и местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации.

В ряде случаев бюджетное законодательство допускает возможность передачи доходов и расходов другому уровню бюджетной системы. Так, в случае включения соответствующих норм (положений) в федеральный закон о федеральном бюджете отдельные виды расходов федерального бюджета могут быть переданы таким образом в бюджеты субъектов Российской Федерации. Также допускается осуществлять передачу отдельных видов расходов из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам путем включения соответствующих норм (положений) в закон субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год.

Передача доходов из бюджета одного уровня бюджетной системы Российской Федерации бюджету другого уровня также четко регламентирована нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>[20]</sup>.

Построение российской бюджетной системы осуществляется на основе принципов бюджетного федерализма, главная идея которого состоит в законодательном закреплении принципов сбалансированного разграничения расходных полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы.

На это указывают и принципы бюджетной системы Российской Федерации, закрепленные в Бюджетном кодексе, такие как:

- принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

- принцип самостоятельности бюджетов;

- принцип равенства бюджетных прав субъектов Федерации, муниципальных образований.

Принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами бюджетной системы подразумевает необходимость четкого разделения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по формированию доходов собственных бюджетов, а также по установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований.

При этом принцип самостоятельности бюджетов означает не только права органов государственной власти и местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств, но и обязывает их к его выполнению.

Принцип равенства бюджетных прав субъектов Федерации и муниципальных образований тесно связан с двумя предыдущими принципами, так как подразумевает разграничение расходных полномочий между бюджетами бюджетной системы, закрепление за ними доходных источников, а также определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями Бюджетного кодекса.

Таким образом, система эффективных межбюджетных отношений, основанная на принципах бюджетного федерализма, прежде всего базируется на двух основных аспектах:

- разграничении расходных полномочий и ответственности между бюджетами бюджетной системы;

- закреплении за бюджетами всех уровней бюджетной системы доходных источников, необходимых для исполнения расходных обязательств.

При этом само понятие «расходные полномочия» включает:  
нормативно-правовое регулирование бюджетных расходов;  
обеспечение расходных полномочий финансовыми средствами;  
непосредственно осуществление финансирования  
(предоставления) общественных услуг.

В Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. были определены следующие критерии разграничения расходных полномочий между властями разных уровней:

- субсидиарность (максимальная близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг);
- территориальное соответствие (максимальное совпадение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих бюджетных услуг);
- внешние эффекты (чем выше заинтересованность общества в целом в реализации расходных полномочий, тем, при прочих равных условиях, за более высоким уровнем власти они должны закрепляться);
- эффект территориальной дифференциации (чем выше региональные/местные различия в производстве и потреблении бюджетных услуг, тем, при прочих равных условиях, на более низких уровнях бюджетной системы они должны предоставляться);
- эффект масштаба (концентрация бюджетных расходов, при прочих равных условиях, способствует экономии бюджетных средств).

В основу разграничения расходных полномочий между бюджетами заложены положения Конституции Российской Федерации, которая предусматривает разграничение предметов ведения и полномочия органов всех уровней власти.

В частности, в ведении Российской Федерации находятся:

- федеральная государственная собственность и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;

- установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

- федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития;

- федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы, федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь, деятельность в космосе.

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, в частности, находятся:

- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

- разграничение государственной собственности;

- природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры;

- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

- координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение;

- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Конституция Российской Федерации является первым и основным документом, регламентирующим разграничение бюджетных полномочий между федеральным центром, субъектами Федерации и органами местного самоуправления. Однако она устанавливает лишь общие принципы разграничения предметов ведения между властями разных уровней, не определяя при этом финансовые основы выполнения ими возложенных функций. Более конкретно сфера полномочий региональных и местных властей, а также экономические основы их функционирования регламентированы следующими федеральными законами.

Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закреплены общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Указанный закон определяет закрытый перечень вопросов, решение которых относится к полномочиям органов государственной

власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств собственного бюджета (за исключением субвенций из федерального бюджета). Например, к таким вопросам относятся:

- поддержка сельскохозяйственного производства;
- строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования межмуниципального назначения;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия;
- организация транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение).

Вместе с тем осуществление таких полномочий может дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами.

Финансовое обеспечение полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам ведения субъектов Федерации осуществляется за счет средств собственных бюджетов.

Финансовые основы деятельности органов местного самоуправления закреплены в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный федеральный закон устанавливает перечень вопросов местного значения для поселений, муниципальных районов и городских округов, а также полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Так, к вопросам местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов относится формирование, утверждение, исполнение бюджета соответствующего муниципального образования и контроль за исполнением данного бюджета, а также владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения и т. д.



Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Ключевая задача межбюджетного регулирования заключается не только в предоставлении органам власти субъектов и местного самоуправления расходных полномочий, но и обеспечения их необходимыми финансовыми ресурсами, потому что до тех пор, пока региональные и местные власти не обладают законодательно установленной налогово-бюджетной автономией, они не будут заинтересованы в эффективном и прозрачном управлении общественными финансами и проведении структурных реформ. Данная задача решается посредством разграничения налоговых полномочий и доходных источников между уровнями власти.

Конституцией определено, что установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации. Вместе с тем полномочиями в области налогообложения обладают и органы местного самоуправления.

Основы разграничения налоговых полномочий всех уровней власти регламентированы Налоговым кодексом. Так, федеральные налоги и сборы устанавливаются и вводятся в действие только Налоговым кодексом. Региональные налоги устанавливаются НК РФ, вводятся в действие и прекращают действовать на территории субъектов Федерации в соответствии с Налоговым кодексом и законами субъектов Федерации о налогах.

При установлении региональных налогов законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации определяются в порядке и пределах, которые предусмотрены Налоговым кодексом, следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, а также налоговые льготы, основания и порядок их применения.

В свою очередь местные налоги устанавливаются Налоговым кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах, вводятся в действие и прекращают действовать на территориях муниципальных образований в соответствии с НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах.

Наряду с этим Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения, муниципального района и городского округа отнесены полномочия по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов соответствующего муниципального образования.

Разграничение налоговых полномочий и доходных источников между органами власти разных уровней в соответствии с концепцией бюджетного федерализма должно базироваться на следующих принципах:

- стабильность разделения доходов между уровнями бюджетной системы на основе единых принципов и подходов, обеспечивающего заинтересованность органов власти субъектов и местного самоуправления в формировании благоприятных условий для экономического развития и наращивания налогового потенциала соответствующих территорий;
- собственные доходы бюджетов каждого уровня должны стать основным ресурсом для эффективной реализации закрепленных за ними расходных полномочий, включая выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;
- 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;
- 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;

- каждому муниципальному образованию должен быть гарантирован минимальный норматив (в зависимости от типа или уровня муниципального образования) отчислений от налогов, поступления от которых подлежат в соответствии с федеральным законодательством разделению между региональными и местными бюджетами соответствующего уровня (при одновременном упорядочивании бюджетного устройства субъектов Российской Федерации и механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований);

- часть доходов от регулирующих налогов может (в установленных федеральным законодательством случаях – должна) распределяться между местными бюджетами на основе формализованных методик (по численности населения, бюджетной обеспеченности и т. д.), учитывающих региональные и местные особенности.

При разделении конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней должны учитываться следующие критерии:

*стабильность*: чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется этот налоговый источник и полномочия по его регулированию;

*экономическая эффективность*: за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги и доходные источники, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;

*территориальная мобильность налоговой базы*: чем выше возможности для перемещения налоговой базы между регионами, тем на более высоком уровне бюджетной системы должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

*равномерность размещения налоговой базы:* чем выше неравномерность (дисперсность) размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

*социальная справедливость:* налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть в основном закреплены за федеральным уровнем власти;

*бюджетная ответственность:* сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет, финансирующий соответствующие услуги.

Нормативы зачисления налоговых и неналоговых доходов в федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты законодательно закреплены на долгосрочной основе в Бюджетном кодексе РФ.

Следует отметить, что до внесения изменений в Бюджетный кодекс, вступивших в силу с 1 января 2008 г., нормативы распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации отдельных видов доходов (доходов от сдачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, штрафов за нарушение законодательства Российской Федерации) ежегодно утверждались федеральным законом о федеральном бюджете.

Новая редакция Бюджетного кодекса также содержит положение о том, что федеральные налоги и сборы, региональные и местные налоги, иные платежи, являющиеся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их последующего распределения в соответствии с законодательно установленными нормативами. Ранее данная норма ежегодно содержалась в федеральном законе о федеральном бюджете на соответствующий год.

Однако регулирование межбюджетных отношений усложняется в связи с тем, что законодательством Российской Федерации предусмотрена возможность передачи ряда полномочий Российской

Федерации для осуществления органам власти субъектов Федерации, а на региональном уровне – передача отдельных полномочий как Российской Федерации, так и субъектов Федерации для осуществления органам власти муниципальных образований.

Так, федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами.

При этом финансовое обеспечение осуществления указанных отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Федерации, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Федеральные законы, предусматривающие передачу отдельных полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Федерации, обязательно должны содержать положения, определяющие способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Федерации для осуществления соответствующих полномочий.

Таковыми законами являются:

Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»;

Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»;

Федеральный закон от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Данные законы регулируют передачу полномочий Российской Федерации субъектам Федерации и в отдельных случаях – органам местного самоуправления.

Вместе с тем полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, могут передаваться законами субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления, если такое право предоставлено им федеральными законами.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также предусмотрен механизм передачи отдельных государственных полномочий на местный уровень.

Законами субъекта Федерации в порядке, определенном федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Федерации по решению вопросов с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов.

Отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления, являются полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Федерации, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

При этом органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Разработкой государственной политики и нормативно-правовым регулированием в сфере разграничения полномочий между уровнями власти занимается специально созданное в 2005 г. Министерство регионального развития Российской Федерации.

Характер сложившихся в настоящее время межбюджетных отношений при необходимости предусматривает возможность оказания финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации из средств федерального бюджета.

В основе системы финансовой помощи бюджетам других уровней лежат необходимость выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов. Финансовая помощь между бюджетами осуществляется в форме межбюджетных трансфертов – средств, предоставляемых одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Целью распределения межбюджетных трансфертов является повышение возможностей субъектов Федерации с низкой бюджетной обеспеченностью финансировать закрепленные за ними расходы и тем самым обеспечить выравнивание доступа граждан независимо от места их проживания к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в виде:

- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации;
- субсидий бюджетам субъектов Федерации;
- субвенций бюджетам субъектов Федерации;
- иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Федерации;
- межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Дотации представляют собой межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений или условий их использования.

В рамках реформирования системы межбюджетных отношений для оказания финансовой помощи бюджетам бюджетной системы Российской Федерации из федерального бюджета были созданы пять специализированных фондов.

В число фондов, предназначенных для оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации входят:

- Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации;
- Федеральный фонд компенсаций;
- Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов;
- Федеральный фонд софинансирования социальных расходов;
- Федеральный фонд регионального развития. Функционирование каждого фонда осуществляется в соответствии со строго определенными целями и формами предоставления финансовой помощи (табл. 7.1).

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.

Субъекты Федерации, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 5 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации, не имеют права заключать соглашения о кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов входящих в его состав муниципальных образований исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации.



Субъекты Российской Федерации, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации, не имеют права:

устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации;

превышать установленные Правительством Российской Федерации нормы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта Федерации и содержание органов государственной власти субъекта Федерации.

В субъектах Федерации, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации, осуществляются следующие дополнительные меры:

- подписание соглашений с Минфином России о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации;

- организация исполнения бюджета субъекта Федерации с открытием и ведением лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям, получателям средств бюджета субъекта Федерации и главным администраторам (администраторам) источников финансирования дефицита бюджета в органах Федерального казначейства;

- представление финансовым органом субъекта Российской Федерации в Минфин России в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации

внесенного в законодательный (представительный) орган субъекта Федерации проекта бюджета);

- проведение ежегодной внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта Федерации Счетной палатой Российской Федерации или Федеральной службой финансово-бюджетного надзора;
- иные меры, установленные федеральными законами.

Порядок и принципы предоставления финансовой помощи зависят от ее вида и целей. Предоставление финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности осуществляется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты, перечень, виды и количественные характеристики которых устанавливаются федеральным законом и определяются возможностями консолидированного бюджета Российской Федерации. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг и нормативы минимальной бюджетной обеспеченности устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Финансирование расходов, связанных с обеспечением минимальных государственных социальных стандартов при безусловном исполнении долговых обязательств, является приоритетным при составлении и исполнении всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Таблица 7.1

**Формы финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Российской Федерации<sup>[21]</sup>**

Характеристики	Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации	Федеральный фонд компенсаций	Федеральный фонд софинансирования расходов	Федеральный фонд регионального развития	Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов
Цель	Выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации	Финансирование делегированных полномочий (как правило, социальных пособий и льгот населению)	Стимулирование приоритетных расходов и поддержка реформ в социальной сфере	Поддержка развития региональной инфраструктуры	Поддержка и стимулирование бюджетных реформ
Принцип распределения	Формула на основе индекса налогового потенциала субъекта Российской Федерации	Формула на основе численности лиц, имеющих право на получение социальной помощи (льгот)	Формула на основе численности граждан, имеющих право на меры социальной поддержки	На основе конкурсного отбора инвестиционных проектов	Конкурс (программы реформ и их выполнение)
Тип финансовой помощи	Дотация	Субвенция	Субсидия (долевая) на определенную функциональную статью расходов (отрасль)	Субсидия (как правило, долевая) на финансирование инвестиционных проектов и программ	Субсидия (субвенция) на определенный тип (направление) расходов

Характеристики	Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации	Федеральный фонд компенсаций	Федеральный фонд софинансирования расходов	Федеральный фонд регионального развития	Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов
Условия предоставления	Для высокодотационных регионов — касовое обслуживание бюджетов Федеральным казначейством	Целевое использование средств	Уровень расходов не ниже нормативного и выполнение программ реформ	Софинансирование	Выполнение программы реформ
Порядок перечисления (использования)	Финансовым органам	Гражданам и предприятиям (организациям) через территориальные органы Федерального казначейства	Финансовым органам при подтверждении проведенных расходов на соответствующую статью	Предприятиям (организациям) через органы Федерального казначейства	Финансовым органам при подтверждении произведенных или включенных в бюджет расходов на проведение бюджетных реформ и оздоровление государственных финансов
Статус	Действует с 1994 г.	Действует с 2001 г.	Действует с 2004 г.	Действует с 2000 г., новый механизм был введен в 2002—2003 гг.	Действует с 2000 г.

При этом, если не обеспечено финансирование расходов, гарантирующих соблюдение минимальных государственных социальных стандартов на уровне минимальной бюджетной обеспеченности, в проект бюджета не могут быть включены расходы (при исполнении бюджета не могут финансироваться расходы), не связанные с достижением минимальных государственных социальных стандартов, либо расходы,

обеспечивающие финансирование отдельных государственных социальных стандартов выше минимального уровня при недофинансировании других при безусловном исполнении долговых обязательств.

Предоставление финансовой помощи на осуществление целевых расходов производится в виде субсидий и субвенций. Целевой направленностью указанных расходов могут быть расходы по федеральным целевым программам, капитальные расходы, расходы, передаваемые из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации, и т.д. Порядок предоставления и расчет субвенций и субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации определяются законодательно.

При предоставлении финансовой помощи бюджету субъекта Федерации орган государственной власти Российской Федерации наделяется правом осуществлять проверки субъекта Федерации, при этом если размер финансовой помощи превышает 50 % расходов его консолидированного бюджета, то проверка является обязательной. Органами контроля в данном случае могут выступать контрольный орган Минфина России и Счетная палата России.

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

- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов);
- субсидий местным бюджетам;
- субвенций местным бюджетам и субвенций бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей, для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, передаваемых на основании договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- иных межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

При этом Бюджетным кодексом предусмотрены основные условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации. На региональном уровне также образуются региональные фонды финансовой поддержки.

Кроме того, межбюджетные трансферты могут передаваться и из местных бюджетов. Например, поселениям из бюджета муниципального района, а также из местных бюджетов бюджету субъекта Российской Федерации («отрицательные трансферты»).

Несмотря на значительные сдвиги в регулировании межбюджетных отношений, связанные с принятием Бюджетного кодекса, следует отметить, что система межбюджетных отношений не отвечала основополагающим принципам бюджетного федерализма и стратегии развития страны на долгосрочную перспективу и поэтому требует дальнейшего реформирования.

Основные мероприятия по реформированию системы межбюджетных отношений были сформулированы в *Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года*, принятой постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584.

Главной целью Программы стало формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

Основными задачами, поставленными в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, были следующие:

- упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации;

- четкое разграничение расходных полномочий и сокращение «нефинансируемых мандатов»;
- четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней;
- формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов;
- повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровне.

В процессе реализации Программы произошло совершенствование форм предоставления финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Федерации. Для этих целей действовали как три ранее созданных фонда: Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Фонд регионального развития и Фонд реформирования региональных финансов, так и два новых фонда – Фонд компенсаций и Фонд софинансирования социальных расходов.

В общем виде Программа была направлена на повышение самостоятельности органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления при принятии решений в рамках федерального законодательства по организации собственного бюджетного процесса, формированию расходов и доходов своих бюджетов на основе четкого, стабильного и сбалансированного разграничения расходных полномочий и доходных источников, гарантирующих финансовую самостоятельность и способствующих повышению самодостаточности субъектов Федерации и муниципальных образований, наращиванию и эффективному использованию их налогового потенциала.

В рамках ее реализации были заложены основы принципиально новой системы межбюджетных отношений, обеспечивающей четкое разграничение расходных и доходных полномочий органов власти разных уровней, а также сокращение обязательств, установленных федеральными законами для бюджетов всех уровней без учета возможностей по их выполнению («необеспеченные мандаты»).

На реформирование межбюджетных отношений в Российской Федерации значительное влияние оказала Концепция реформирования

бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249. Главной целью Концепции стало повышение результативности бюджетных расходов и оптимизация управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

При этом предусмотренные Концепцией основные принципы и направления реформирования бюджетного процесса распространялись на бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Реформирование бюджетного процесса осуществлялось в направлении создания условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

При этом основным итогом реализации Концепции реформирования бюджетного процесса стало принятие Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

Среди нововведений в области межбюджетных отношений необходимо отметить следующее. Из Новой редакции Бюджетного кодекса РФ были исключены определения общих понятий «дотация», «субсидия» и «субвенция». Вместо этого в соответствующих главах Кодекса они используются только применительно к конкретным видам бюджетных ассигнований. Так, общее понятие «субсидия» разделено на межбюджетные субсидии, субсидии автономным учреждениям, субсидии иным некоммерческим организациям, субсидии юридическим лицам, осуществляющим производство товаров, работ, услуг, а субвенции однозначно определены как межбюджетные трансферты, предоставляемые на осуществление делегированных полномочий. Таким образом произошло уточнение форм межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации другим бюджетам.

В целях внедрения принципов прозрачности региональных и муниципальных финансов Федеральным законом № 63-ФЗ были введены дополнительные условия предоставления межбюджетных трансфертов для дотационных и высокодотационных субъектов Федерации и муниципальных образований в зависимости от доли межбюджетных трансфертов (за исключением средств, передаваемых на исполнение делегируемых полномочий) в объеме собственных доходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, направленных на повышение финансовой дисциплины и качества управления региональными (муниципальными) финансами.

Так, к субъектам Федерации и муниципальным образованиям, в которых доля межбюджетных трансфертов в собственных доходах превышает 20 %, применяются дополнительные ограничения по установлению расходных обязательств и объему расходов на оплату труда государственных (муниципальных) служащих и (или) содержание органов власти. Для высокодотационных субъектов Федерации и муниципальных образований (с долей межбюджетных трансфертов, превышающей соответственно 60 % и 70 % собственных доходов), кроме того, введены требования по заключению с вышестоящими финансовыми органами соглашений о повышении эффективности использования бюджетных средств и ежегодному проведению проверки годового отчета об исполнении бюджета внешними контрольными органами.

Также были внесены уточнения, предполагающие при подготовке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год проведение корректировки общего объема средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации в случае, если по итогам отчетного года фактический уровень инфляции превысил прогнозный.

Органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления было рекомендовано утвердить собственные планы по реализации Концепции.

В целях поддержки и распространения реформы бюджетного процесса на основе Фонда реформирования региональных финансов в



2005 г. был создан Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов.

В рамках реализации Концепции реформирования бюджетного процесса была создана правовая основа для новой системы организации бюджетного процесса в Российской Федерации.

В настоящее время завершен очередной этап реформирования межбюджетных отношений, связанный с реализацией Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р.

Целью Концепции стало повышение эффективности деятельности органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления по реализации их полномочий, а также качества управления государственными и муниципальными финансами на всех уровнях бюджетной системы, направленное на наиболее полное удовлетворение спроса граждан на бюджетные услуги с учетом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально-экономического развития территорий.

В данной Концепции были определены следующие основные задачи:

- укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации;
- создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты;
- создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами;
- повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов;
- оказание методологической и консультационной помощи субъектам Федерации в целях повышения эффективности и качества

управления государственными и муниципальными финансами, а также в целях реализации реформы местного самоуправления.

Реализация мер по повышению эффективности межбюджетных отношений позволила обеспечить завершение процесса системного реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, а также создание эффективной, устойчивой и прозрачной системы финансовых взаимоотношений между органами власти в Российской Федерации, способной к самостоятельному развитию на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих интересов.

Сегодня можно подводить итоги реализации Концепции. В целом по основным заданным направлениям, а именно: укрепление финансовой самостоятельности субъектов Федерации, создание стимулов для увеличения поступлений доходов в региональные и местные бюджеты и улучшения управления общественных финансов, повышение прозрачности региональных и местных бюджетов, удалось достичь значительных результатов. Следует учитывать, что реализация Концепции проходила в период разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации. Поэтому основной ее задачей было оказание финансовой помощи регионам и муниципалитетам в объемах, необходимых для исполнения делегированных полномочий, поддержание их финансовой стабильности. Требование Бюджетного кодекса в отношении недопустимости передачи расходных полномочий с одного уровня бюджета другому без обеспечения их финансовыми ресурсами было соблюдено. Новые методики межбюджетного выравнивания создали дополнительные стимулы к увеличению налоговых и неналоговых доходов региональных и местных бюджетов.

Достигнутые результаты позволили сместить акцент реформирования с необходимости постоянного роста объемов финансовой помощи на эффективность расходования предоставляемых бюджетных средств.

В настоящее время Минфином России разрабатывается проект новой Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в условиях кризисной ситуации в экономике. Предполагается, что основное внимание данной концепции будет сосредоточено на установлении особенностей организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в условиях экономического кризиса, упорядочении существующей системы межбюджетных трансфертов, а также на повышении прозрачности региональных и муниципальных финансов и эффективности расходования бюджетных средств.

### ***Контрольные вопросы***

1. Охарактеризуйте основные принципы построения межбюджетных отношений в Российской Федерации.
2. Дайте определение межбюджетных отношений.
3. Раскройте понятие бюджетного федерализма, выделите его основные принципы.
4. Назовите основные виды финансовой помощи, предоставляемой из средств федерального бюджета.
5. Какие цели преследуются в процессе оказания финансовой помощи бюджетам других уровней?
6. Охарактеризуйте основные формы финансовой помощи из бюджетов других уровней.

## Лекция 8

# ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

Переход к рыночным механизмам хозяйствования потребовал значительной трансформации существующей системы государственных финансов, и прежде всего бюджетного устройства. Важным этапом в развитии бюджетной системы стало появление социальных внебюджетных фондов, которые были призваны «облегчить» бюджет от ряда социальных расходов.

*Государственный внебюджетный фонд* представляет собой фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации. Цель образования государственного внебюджетного фонда – реализация конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Государственные внебюджетные фонды являются неотъемлемой частью российской системы государственных финансов. Правовой статус, порядок создания, деятельности и ликвидации государственных внебюджетных фондов определяются федеральным законом в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Средства государственных внебюджетных фондов являются федеральной собственностью, при этом они не входят в состав бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и изъятию не подлежат.

В состав бюджетов государственных внебюджетных фондов входят бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов.

К бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации относятся:

- бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации;
- бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации;
- бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов являются бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов составляют органы управления указанных фондов и направляются органами исполнительной власти на рассмотрение законодательных (представительных) органов в составе документов и материалов, вносимых одновременно с проектами соответствующих бюджетов на очередной финансовый год.

Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются органами управления указанных фондов на очередной финансовый год и плановый период и представляются в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере здравоохранения и социального развития, для внесения в установленном порядке в Правительство Российской Федерации с проектом федерального закона о тарифах страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и другими документами и материалами, представляемыми одновременно с проектами соответствующих бюджетов.

Проекты бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов представляются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации на рассмотрение законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации одновременно с проектами законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации не позднее принятия законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации.

*Доходы государственных внебюджетных фондов формируются за счет следующих источников:*

- обязательные платежи, установленные законодательством Российской Федерации;
- добровольные взносы физических и юридических лиц;
- другие доходы, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Сбор и контроль за поступлением обязательных платежей в государственные внебюджетные фонды осуществляет тот же орган исполнительной власти, на который возложены функции сбора налогов в федеральный бюджет.

Процесс *расходования средств государственных внебюджетных фондов* происходит исключительно на цели, определенные законодательством Российской Федерации, включая законодательство о конкретных видах обязательного социального страхования (пенсионного, социального, медицинского), в соответствии с бюджетами указанных фондов, утвержденными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов осуществляет Федеральное казначейство. Отчеты об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации и территориального государственного внебюджетного фонда составляется органом управления фонда и представляется Правительством Российской Федерации и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации соответственно на рассмотрение и утверждение соответствующим законодательным (представительным) органам власти в форме закона.

Обязанности по контролю за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов возложены на органы, обеспечивающие контроль за исполнением бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации. Порядок и сроки представления отчетности государственных внебюджетных фондов, в

том числе публикуемой, определяются в соответствии с Бюджетным кодексом для соответствующих бюджетов.

Основным источником финансирования внебюджетных фондов в настоящее время является единый социальный налог (ЕСН), предназначенный для мобилизации средств с целью реализации права граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение (страхование) и медицинскую помощь. Поступления от ЕСН распределяются между внебюджетными фондами в соответствии с принятыми ставками. Для основной группы налогоплательщиков на настоящий момент ставка единого социального налога установлена на уровне 26 % (табл. 8.1).

Таблица 8.1

**Ставки единого социального налога для основной группы налогоплательщиков**

Налоговая база на каждого отдельно-го работника нарастающим итогом с начала года, руб.	Федераль-ный бюджет	Фонд со-циального страхования	Фонды обязательного медицинского страхования		Итого
			федераль-ный	территори-альные	
До 280 000	20%	2,9%	1,1%	2,0%	26%
От 280 001 до 600 000	56 000 руб. +7,9% с суммы, превышаю-щей 280 000 руб.	8120 руб. +1,0% с суммы, превышаю-щей 280 000 руб.	3080 руб. +0,6% с суммы, превы-шающей 280 000 руб.	5600 руб. +0,5% с суммы, превышаю-щей 280 000 руб.	7 280 руб. +10% с суммы, превышаю-щей 280 000 руб.
Свыше 600 000	81 280 руб. + 2% с суммы, превышаю-щей 600 000 руб.	11 320 руб.	5000 руб.	7200 руб.	104 800 руб. + 2% с суммы, превышаю-щей 600 000 руб.

Источник: Налоговый кодекс России.

## **Пенсионный фонд Российской Федерации**

Пенсионный фонд был создан в 1990 г. с целью осуществления государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации путем сбора и аккумуляции страховых взносов, направляемых на выплату пенсий и оказание материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам.

Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР) является консолидированным и утверждается, как и отчет о его исполнении, ежегодно по представлению Правительства Российской Федерации федеральными законами в порядке, определяемом Бюджетным кодексом Российской Федерации.

*Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации* представляет собой форму образования и расходования денежных средств на цели обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации.

В составе бюджета ПФР отдельно учитываются суммы страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, средства, направляемые на инвестирование, выплаты за счет средств пенсионных накоплений, а также расходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, связанные с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, ведением специальной части индивидуальных лицевых счетов и выплатой накопительной части трудовой пенсии.

В соответствии с установленными в налоговом законодательстве нормативами на долю ПФР в настоящее время приходится более 75 % поступлений от единого социального налога.

Денежные средства обязательного пенсионного страхования хранятся на счетах Пенсионного фонда Российской Федерации, открываемых в учреждениях Центрального банка Российской Федерации.

Расходование средств Пенсионного фонда России осуществляется на следующие цели:

- выплата пенсий;
- выплата пособий по уходу за ребенком старше полутора лет;
- оказание материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам;



- финансовое обеспечение своей деятельности;
- прочие расходы.

Таким образом, основной функцией ПФР является организация пенсионного обеспечения населения. Помимо этого в ведение Пенсионного фонда входит работа 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, организации и ведения индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц, а также организации и ведения государственного банка данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации.

В системе Пенсионного фонда осуществляются изучение и обобщение практики применения нормативных актов по вопросам уплаты в ПФР страховых взносов и внесение в Федеральное Собрание Российской Федерации предложений по ее совершенствованию, проведение научно-исследовательской работы в области государственного пенсионного страхования и разъяснительная работа среди населения и юридических лиц по вопросам, относящимся к его компетенции. Пенсионный фонд капитализирует средства пенсионного обеспечения, а также привлекает добровольные взносы (в том числе валютные ценности) физических и юридических лиц. В соответствии с возложенными на него функциями ПФР совместно с налоговыми органами занимается обеспечивает контроль за своевременным и полным поступлением в Фонд страховых взносов, а также контроль за правильным и рациональным расходованием его средств.

В рамках своей компетенции Пенсионный фонд России вправе участвовать в межгосударственном и международном сотрудничестве Российской Федерации, разработке и реализации в установленном порядке межгосударственных и международных договоров и соглашений по вопросам пенсий и пособий, финансировать программы социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан.

Руководство Пенсионным фондом Российской Федерации осуществляют его правление и постоянно действующий исполнительный орган. Правление Пенсионного фонда России несет ответственность за выполнение функций, относящихся к компетенции фонда, определяет перспективные и текущие задачи, утверждает бюджет, сметы расходов (включая фонд оплаты труда) Фонда и его органов, отчеты об их исполнении, а также его структуру и штаты.

Правление Пенсионного фонда вправе производить назначение и освобождение от должности исполнительного директора и его заместителей, председателя ревизионной комиссии Фонда и руководителей его отделений. Кроме того, правление утверждает положения об исполнительной дирекции, ревизионной комиссии и региональных органах Фонда, издает в пределах своей компетенции нормативные акты по вопросам, относящимся к деятельности Пенсионного фонда России, и решает другие задачи.

В 2002 г. был принят Федеральный закон № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации».

*Пенсионные накопления* представляют собой совокупность учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета средств, сформированных за счет поступивших страховых взносов на обязательное накопительное финансирование трудовых пенсий и дохода от их инвестирования.

Установление накопительной части трудовой пенсии осуществляется при наличии средств, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица.

*Инвестирование средств пенсионных накоплений* означает деятельность управляющей компании по управлению средствами пенсионных накоплений.

Доходы от инвестирования средств пенсионных накоплений ПФР получает, в основном, в виде дивидендов и процентов по ценным бумагам и банковским депозитам. При этом законодательством установлено, что Пенсионный фонд Российской Федерации обязан

использовать средства пенсионных накоплений исключительно в целях, установленных законодательством России.

## **Фонд социального страхования Российской Федерации**

Деятельность Фонда социального страхования Российской Федерации, его региональных и отраслевых отделений осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 г. № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» (в редакции от 23 декабря 1999 г.) и постановлением Фонда социального страхования от 5 января 1995 г. № 1 «Об отделении Фонда социального страхования Российской Федерации» (в редакции от 25 июня 1999 г.). Целью создания указанного Фонда является необходимость обеспечения государственных гарантий в вопросах социального страхования и повышения контроля за правильным и эффективным расходованием средств социального страхования.

Основные задачи, решаемые Фондом в процессе его функционирования:

- 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;
- участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;
- осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость фонда;
- разработка совместно с Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерством финансов

Российской Федерации предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;

- организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования;

- сотрудничество с аналогичными фондами (службами) других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

Фонд имеет двухуровневую структуру: центральное отделение, территориальные и отраслевые отделения. Территориальные и отраслевые отделения фонда имеют собственные бюджеты и относительную независимость от центрального отделения. Финансирование деятельности фонда осуществляется за счет поступлений от единого социального налога, ассигнований из федерального бюджета (на покрытие расходов с предоставлением льгот гражданам, пострадавшим вследствие аварий на атомных объектах), а также за счет иных поступлений.

Средства, аккумулируемые Фондом социального страхования, расходуются на следующие цели:

- пособия по временной нетрудоспособности работников;
- выплаты по беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком;
- оплату путевок для работников в санаторно-курортные учреждения и проезд к месту лечения;
- оплату лечебного (диетического) питания;
- содержание санаториев и детско-юношеских спортивных школ;
- пособия в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием;
- финансирование деятельности отделений Фонда и т. д.

Средства, полученные от взимания пени и наложения финансовых санкций (в размере 20 %), образуют фонд развития Фонда социального страхования Российской Федерации.

Управление Фондом осуществляется председателем и его заместителями, которые назначаются Правительством Российской Федерации. Кроме того, образуется правление Фонда, заседания которого проводятся по мере необходимости. Контроль за полнотой и своевременностью начисления и уплаты страхователями страховых взносов и иных платежей производится Фондом совместно с ФНС России, а за правильным и рациональным расходованием этих средств на предприятиях – Фондом с участием профессиональных союзов.

### **Фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации**

В 1991 г. был создан Фонд обязательного медицинского страхования. В обязанности указанного Фонда входит разработка правовых, экономических и организационных основ медицинского страхования, а также усиление заинтересованности и ответственности разных лиц в вопросах обеспечения охраны здоровья работников. Фонд имеет двухуровневую структуру – федеральный фонд и независимые территориальные фонды. Бюджет Фонда ежегодно утверждается законом федерального уровня. В настоящее время финансирование Фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации осуществляется из следующих источников:

- поступления от единого социального налога в размере, определенном налоговым законодательством;
- перечисления из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации (из бюджетов выплачиваются взносы за неработающее население – детей, студентов, пенсионеров, зарегистрированных безработных);
- прочие поступления (доходы от использования временно свободных финансовых средств, добровольные взносы, поступления от пеней и штрафов).

Обязательное медицинское страхование в соответствии с действующим законодательством является всеобъемлющим для населения Российской Федерации, гарантирует объем и условия

оказания медицинской и лекарственной помощи гражданам и реализуется согласно принципам, определенным в федеральных и территориальных программах.

### ***Контрольные вопросы***

1. Раскройте основные цели создания внебюджетных фондов.
2. Перечислите государственные внебюджетные фонды.
3. Назовите основные источники формирования доходов государственных внебюджетных фондов.
4. За какими органами закреплены функции контроля за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов?
5. Проанализируйте роль каждого внебюджетного фонда в отечественной бюджетной системе.

## **Лекция 9**

# **УЧАСТНИКИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА И ИХ ПОЛНОМОЧИЯ**

Система органов, обладающих бюджетными полномочиями, включает финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования и органы государственного (муниципального) финансового контроля, каждый из которых имеет свои задачи и действует в рамках закрепленных за ним полномочий.

Прерогатива определения финансовых органов отдана Президенту Российской Федерации. Органом денежно-кредитного регулирования является Банк России, а в качестве органов государственного или муниципального финансового контроля выступают: Счетная палата Российской Федерации, контрольные и финансовые органы исполнительной власти и контрольные органы законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления. Осуществление отдельных бюджетных полномочий может быть возложено и на иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации.

С целью осуществления собственной бюджетной политики субъекты Российской Федерации на основании своего законодательства и законодательства Российской Федерации создают свои финансовые органы и органы финансового контроля. Аналогичными полномочиями на своем уровне обладают муниципальные образования, которые с целью обслуживания своего бюджета и управления средствами местного бюджета создают муниципальные казначейства и (или) иные финансовые органы (должности) в соответствии с уставом муниципального образования и законодательством Российской Федерации.

В настоящее время принято выделять следующих основных участников бюджетного процесса:

- Президент Российской Федерации;

- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования;
- законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления;
- исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований);
- Центральный банк Российской Федерации;
- органы государственного (муниципального) финансового контроля;
- органы управления государственными внебюджетными фондами;
- главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;
- главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;
- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;
- получатели бюджетных средств.

Кроме этого, в число участников бюджетного процесса включают бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, а также других получателей бюджетных средств и кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами.

*В функции законодательных (представительных) органов и представительных органов местного самоуправления входят:*

- рассмотрение и утверждение бюджетов и отчетов об их исполнении;
- последующий контроль за исполнением бюджетов;
- формирование и определение правового статуса органов, контролирующих исполнение бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- осуществление других полномочий в соответствии с Бюджетным кодексом, иными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, актами органов местного самоуправления.



Аналогичные полномочия законодательные (представительные) органы осуществляют по отношению к государственным внебюджетным фондам.

*Органы исполнительной власти и органы местного самоуправления* имеют следующие функции в области бюджетного управления:

- составление проекта бюджета (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана);
- внесение бюджета с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательного (представительного) органа, представительного органа местного самоуправления;
- исполнение бюджета, в том числе сбор доходов бюджета;
- управление государственным, муниципальным долгом;
- ведомственный контроль за исполнением бюджета;
- представление отчета об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления;
- осуществление других полномочий, определенных Бюджетным кодексом и иными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, актами представительных органов местного самоуправления.

По отношению к государственным внебюджетным фондам органы исполнительной власти имеют схожие полномочия.

В числе органов, обладающих бюджетными полномочиями, особое место занимает *Банк России*, который как орган денежно-кредитного регулирования совместно с Правительством Российской Федерации разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики. Также Банк России осуществляет обслуживание счетов бюджетов и выполняет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации. Для осуществления операций по предоставлению средств бюджета на возвратной основе в качестве участника бюджетного процесса могут также привлекаться кредитные организации.

*Органы государственного и муниципального финансового контроля*, созданные органами законодательной (представительной) власти соответствующего уровня, осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, проводят экспертизы проектов указанных бюджетов, федеральных и региональных целевых программ и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления. В обязанности органов государственного и муниципального финансового контроля входит предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

*Главным распорядителем средств федерального бюджета* является 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.

В обязанности главного распорядителя бюджетных средств входят:

- обеспечение результативности, адресности и целевого характера использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств;
- формирование перечня подведомственных ему распорядителей и получателей бюджетных средств;
- ведение реестра расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных ему лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований;
- осуществление планирования соответствующих расходов бюджета, составление обоснования бюджетных ассигнований;

- составление, утверждение и ведение бюджетной росписи, распределение бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполнение соответствующей части бюджета;
- внесение предложений по формированию и изменению лимитов бюджетных обязательств;
- внесение предложений по формированию и изменению сводной бюджетной росписи;
- определение порядка утверждения бюджетных смет подведомственных бюджетных учреждений;
- формирование государственного (муниципального) задания;
- обеспечение контроля за соблюдением получателями субвенций, межбюджетных субсидий и иных субсидий, условий, установленных при их предоставлении;
- организация и осуществление ведомственного финансового контроля в сфере своей деятельности;
- формирование бюджетной отчетности главного распорядителя бюджетных средств;
- осуществление иных бюджетных полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Помимо главных распорядителей существуют также *распорядители бюджетных средств*. К распорядителям бюджетных средств относятся органы государственной власти, органы управления государственным внебюджетным фондом, органы местного самоуправления, органы местной администрации, бюджетные учреждения, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

В обязанности распорядителя бюджетных средств входят:

- осуществление планирования соответствующих расходов бюджета;

- распределение бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и (или) получателям бюджетных средств и исполнение соответствующей части бюджета;

- внесение предложений главному распорядителю бюджетных средств, в ведении которого находится, по формированию и изменению бюджетной росписи;

- в случае и порядке, установленных соответствующим главным распорядителем бюджетных средств, осуществление отдельные бюджетных полномочий главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится.

Главный распорядитель средств федерального бюджета, бюджета субъекта Федерации, бюджета муниципального образования выступает в суде соответственно от имени Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципального образования в качестве представителя ответчика по искам к Российской Федерации, субъекту Федерации, муниципальному образованию:

- о возмещении вреда, причиненного физическому лицу или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, по ведомственной принадлежности, в том числе в результате издания актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту;

- предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности по денежным обязательствам подведомственных бюджетных учреждений.

*Получателем бюджетных средств* является орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета.

Бюджетные учреждения создаются органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации или органами местного самоуправления с целью осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера и финансируются из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов. Смета доходов и расходов должна включать все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджета и государственных внебюджетных фондов, так и от осуществления предпринимательской деятельности, в том числе доходы от оказания платных услуг, другие доходы, получаемые от использования государственной или муниципальной собственности, закрепленной за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, и иной деятельности.

Заключение и оплата бюджетным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся в пределах доведенных ему по кодам классификации расходов соответствующего бюджета лимитов бюджетных обязательств и с учетом принятых и неисполненных обязательств.

При нарушении бюджетным учреждением установленного финансовым органом порядка учета бюджетных обязательств санкционирование оплаты денежных обязательств бюджетного учреждения приостанавливается в соответствии с порядком, определенным соответствующим финансовым органом.

Субсидии и бюджетные кредиты бюджетным учреждениям не предоставляются. Бюджетное учреждение также не имеет права получать кредиты (займы). Оно самостоятельно выступает в суде в качестве ответчика по своим денежным обязательствам и обеспечивает исполнение своих денежных обязательств, указанных в исполнительном документе, в пределах доведенных ему лимитов бюджетных обязательств.

Получатель бюджетных средств в качестве участника бюджетного процесса обладает следующими бюджетными полномочиями:

- составляет и исполняет бюджетную смету;
- принимает и исполняет в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и 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 либо передает на основании соглашения это полномочие иному государственному (муниципальному) учреждению (централизованной бухгалтерии);
- формирует и представляет бюджетную отчетность получателя бюджетных средств соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств;
- исполняет иные полномочия, установленные Бюджетным кодексом и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Кроме того, в состав участников бюджетного процесса входят главные администраторы и администраторы доходов бюджета, главные администраторы и администраторы источников финансирования дефицита бюджета, бюджетные полномочия которых регламентированы Бюджетным кодексом.

В соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации каждый участник бюджетного процесса обладает определенными полномочиями на своем уровне. В число *участников бюджетного процесса, обладающих бюджетными полномочиями на федеральном уровне*, входят Президент Российской Федерации, обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Минфин России как орган, ответственный за

составление и исполнение федерального бюджета, Федеральное казначейство, Банк России, Счетная палата Российской Федерации, органы управления государственными внебюджетными фондами, главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств, главные администраторы и администраторы доходов федерального бюджета и иные органы, на которые законодательством Российской Федерации возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия.

Среди участников бюджетного процесса особое место занимает **Минфин России**. В соответствии с Положением о Министерстве финансов Российской Федерации, Минфин России является федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим выработку и проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в стране и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. В числе задач, поставленных перед Минфином, особенно следует выделить совершенствование отечественной бюджетной системы, разработку и реализацию единой бюджетной политики, разработку проекта и обеспечение исполнения в установленном порядке федерального бюджета, а также составление отчета об его исполнении и т. д.

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации Минфин России обладает достаточно широкими бюджетными полномочиями. В частности, в функции Минфина России входят: составление проекта федерального бюджета и представление его в Правительство Российской Федерации, участие в разработке проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществление методического руководства в области составления проекта федерального бюджета и исполнения федерального бюджета, составление сводной бюджетной росписи федерального бюджета, разработка прогноза основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и т. д.

**Счетная палата Российской Федерации** представляет собой постоянно действующий орган финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетный ему.

Счетная палата России является самостоятельным юридическим лицом. В ее функции входит контроль за исполнением федерального бюджета на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности. Она занимается организацией и осуществлением контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению.

Счетная палата Российской Федерации проводит финансовую экспертизу 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, а также обеспечивает 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.

В ведение Счетной палаты Российской Федерации входят: определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности; оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов; 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. По итогам проводимых контрольных мероприятий Счетная палата Российской Федерации регулярно представляет отчет обеим палатам Федерального Собрания, который также включает информацию о ходе исполнения федерального бюджета.

Счетная палата Российской Федерации состоит из председателя, заместителя председателя, аудиторов и аппарата. Председатель,



заместитель председателя и аудиторы Счетной палаты Российской Федерации утверждаются на свои должности Федеральным Собранием.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды. Счетная палата контролирует также органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения независимо от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.

На деятельность общественных объединений, негосударственных фондов и иных негосударственных некоммерческих организаций контрольные полномочия Счетной палаты распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств федерального бюджета, использованием федеральной собственности и управлением ею, а также в части предоставленных федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговых, таможенных и иных льгот и преимуществ.

Кассовое исполнение бюджета предполагает участие **Банка России** и уполномоченных кредитных организаций в бюджетном процессе, в первую очередь с целью обеспечения платежей и расчетов, связанных с кассовым исполнением бюджета. Банк России осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов. За исключением случаев, непосредственно предусмотренных федеральным законом о бюджете, Банк России не

имеет права предоставлять кредиты Правительству Российской Федерации для финансирования дефицита федерального бюджета и покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении.

Банк России также не вправе предоставлять кредиты для финансирования дефицитов бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. В функции Банка России входит обеспечение хранения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов. Банк России не взимает комиссионного вознаграждения за осуществление операций со средствами федерального бюджета бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также операций по обслуживанию государственного долга Российской Федерации и с золотовалютными резервами.

Важное место в обеспечении функционирования бюджетной системы занимают органы налогового контроля – **Федеральная налоговая служба** и **Федеральная таможенная служба**. Их деятельность направлена на обеспечение контроля за сбором налогов и таможенных платежей, их своевременным поступлением в доходы бюджета соответствующего уровня.

### ***Контрольные вопросы***

1. Перечислите основных участников бюджетного процесса.
2. Назовите основные функции исполнительной власти и органов местного самоуправления в области бюджетного управления.
3. Какие приоритетные задачи решает Банк России в процессе бюджетного регулирования?
4. Какими полномочиями наделены главные распорядители и распорядители бюджетных средств?
5. Какие основные обязанности закреплены за получателями бюджетных средств?
6. Охарактеризуйте роль Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства в бюджетном процессе.

7. Назовите главный федеральный орган внешнего финансового контроля и укажите его основные функции.

## Лекция 10

### СОСТАВЛЕНИЕ ПРОЕКТОВ БЮДЖЕТОВ

Одним из этапов бюджетного процесса является составление проекта бюджета. Составлением проектов бюджета занимается исполнительная власть, затем они выносятся на рассмотрение и утверждение Федеральным Собранием. В соответствии с Конституцией Российской Федерации обязанность составления проекта федерального бюджета закреплена за Правительством России. Региональные и муниципальные бюджеты разрабатываются соответствующими органами исполнительной власти. Проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период.

Составление проекта федерального бюджета должно начинаться не позднее чем за 10 месяцев до начала очередного финансового года. Порядок и сроки составления проекта федерального бюджета, а также порядок работы над документами и материалами, обязательными для представления одновременно с проектом федерального бюджета, определяются Правительством Российской Федерации.

Уполномоченный орган исполнительной власти организует разработку прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период путем уточнения параметров планового периода и добавления параметров второго года планового периода.

Разработка проектов бюджета осуществляется на основании результатов предварительных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и отраслей экономики. Составление проекта бюджета осуществляется исходя из приоритетов, обозначенных в *бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию*, в котором указываются основные приоритеты бюджетной и налоговой политики на предстоящий период. Бюджетное послание

должно направляться не позднее марта года, предшествующего тому, на который составляется данный проект бюджета. При составлении проекта бюджета во внимание принимаются результаты прогноза сводного финансового баланса по соответствующей территории и план развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории на предстоящий период.

На федеральном уровне непосредственным составлением проекта бюджета занимается Министерство финансов Российской Федерации, на региональном и муниципальном уровне эта обязанность возлагается на соответствующие финансовые органы субъектов Федерации и муниципальных образований. Министерство финансов организует разработку проекта федерального закона о федеральном бюджете.

*Первый этап* формирования федерального бюджета – разработка федеральными органами исполнительной власти и выбор Правительством Российской Федерации плана-прогноза функционирования экономики Российской Федерации на период не менее трех лет, содержащего основные макроэкономические показатели, характеризующие состояние экономики. На основании выбранного плана-прогноза функционирования российской экономики на очередной финансовый год и плановый период осуществляется разработка основных характеристик федерального бюджета и распределение расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов Российской Федерации и проектировок основных доходов и расходов федерального бюджета на среднесрочную перспективу.

*Второй этап* формирования федерального бюджета – распределение федеральными органами исполнительной власти предельных объемов бюджетного финансирования на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетов Российской Федерации и по получателям бюджетных средств, а также разработка указанными органами предложений о проведении структурных и

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 и плановом периоде, о приостановлении действия указанных нормативных правовых актов или об их поэтапном введении.

Одновременно уполномоченный орган исполнительной власти формирует перечень федеральных целевых программ, подлежащих финансированию из средств федерального бюджета в очередном финансовом году и плановом периоде, согласовывает объемы их финансирования в предстоящем году и на среднесрочную перспективу.

Процесс составления проекта бюджета нуждается в определенном *информационном обеспечении*, поэтому в целях своевременного и качественного составления проектов бюджетов финансовые органы имеют право получать необходимые сведения от финансовых органов другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, а также от иных государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц.

*Прогноз социально-экономического развития* на очередной финансовый год и плановый период разрабатывается путем уточнения параметров планового периода и добавления параметров второго года планового периода. Кроме того, проведение прогноза в обязательном порядке должно предшествовать составлению проекта бюджета. В случае внесения изменений в прогноз социально-экономического развития в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета, основные характеристики проекта бюджета также должны быть подвержены соответствующим изменениям.

Параллельно с проектом бюджета формируется *среднесрочный финансовый план субъекта Российской Федерации (муниципального образования)* на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципального образования и содержащий данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению

государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета. Среднесрочный финансовый план субъекта Федерации (муниципального образования) разрабатывается путем уточнения параметров указанного плана на плановый период и добавления параметров на второй год планового периода. Проект среднесрочного финансового плана субъекта Федерации (муниципального образования) утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации (местной администрацией муниципального образования) и представляется в законодательный (представительный) орган одновременно с проектом бюджета. Значения показателей среднесрочного финансового плана и основных показателей проекта соответствующего бюджета должны соответствовать друг другу. Утвержденный среднесрочный финансовый план субъекта Федерации (муниципального образования) должен содержать следующие параметры:

- прогнозируемый общий объем доходов и расходов соответствующего бюджета и консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального района);
- объемы бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов;
- распределение в очередном финансовом году и плановом периоде между муниципальными образованиями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- нормативы отчислений от налоговых доходов в местные бюджеты, устанавливаемые (подлежащие установлению) законами субъекта Российской Федерации (муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований);
- дефицит (профицит) бюджета;
- верхний предел государственного внутреннего долга субъекта Российской Федерации, верхний предел государственного внешнего долга субъекта Российской Федерации (при наличии такового), верхний предел муниципального долга по состоянию на 1 января года,

следующего за очередным финансовым годом (очередным финансовым годом и каждым годом планового периода);

- прогнозируемый объем доходов, расходов и дефицита (профицита) территориального государственного внебюджетного фонда.

Показатели среднесрочного финансового плана субъекта Российской Федерации (муниципального образования) носят индикативный характер и могут быть изменены при разработке и утверждении среднесрочного финансового плана субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на очередной финансовый год и плановый период.

Наряду со среднесрочным финансовым планом субъекта Российской Федерации разрабатывается *сводный финансовый баланс Российской Федерации* — документ, характеризующий объем и использование финансовых ресурсов Российской Федерации (валового национального располагаемого дохода) и секторов экономики. Порядок разработки сводного финансового баланса Российской Федерации определяется Правительством Российской Федерации. Сводный финансовый баланс Российской Федерации составляется в целях оценки объемов финансовых ресурсов при разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и влияния федеральной политики в области экономического развития на показатели прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

Одной из составных частей процесса составления проекта бюджета является разработка органами исполнительной власти и органами местного самоуправления *долгосрочных целевых программ*, которые в обязательном порядке подлежат утверждению соответствующим законодательным (представительным) органом или представительным органом местного самоуправления. Перечень таких программ разрабатывается органом исполнительной власти либо местного самоуправления исходя из прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и соответствующей территории.



Важным условием, требующим обязательного выполнения в процессе разработки проекта бюджета, является составление этого проекта на основе действующего на тот момент налогового законодательства. Соблюдение выполнения данного условия позволит избежать возникновения проблем в ходе утверждения и дальнейшего исполнения закона о бюджете. В частности, при составлении бюджета с учетом предполагаемых изменений в налоговом законодательстве могут возникнуть определенные проблемы в случае отклонения этих поправок.

Бюджетным кодексом определен состав показателей, которые представляются для рассмотрения и утверждения в проекте закона о бюджете. В число этих показателей включаются *основные характеристики бюджета*, которые раскрывают сведения об общем объеме доходов и расходов бюджета, а также информацию о наличии дефицита или профицита бюджета.

В обязательном порядке проект федерального закона о бюджете включает информацию о прогнозируемых доходах бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации и нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. Кроме того, в нем дается определение следующих характеристик бюджета:

- расходы бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации;
- объем нефтегазового трансферта;
- нормативная величина Резервного фонда;
- верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации;
- распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов соответствующего бюджета;
- иные показатели, определенные Бюджетным кодексом, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления о бюджетном устройстве и бюджетном процессе.

В соответствии с действующим законодательством в проекте бюджета должны быть определены лимиты предоставления налоговых кредитов, сроки предоставления которых выходят за рамки очередного финансового года, основные характеристики государственного и муниципального долга, соотношения между величиной прожиточного минимума и минимальным размером пенсии по старости, минимальными размерами стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат.

Федеральный закон о бюджете является весьма важным документом, оказывающим непосредственное влияние на развитие как страны в целом, так и отдельных регионов, муниципальных образований и отраслей на предстоящий период, поэтому его разработка сопровождается параллельным составлением значительного количества документов и материалов, в число которых входит, в частности, рассмотренный выше прогноз социально-экономического развития соответствующей территории, материалы, касающиеся основных направлений бюджетной и налоговой политики соответствующей территории и прогноз сводного финансового баланса.

Составление проекта бюджета также сопровождается разработкой:

- прогноза консолидированного бюджета соответствующей территории;
- адресной инвестиционной программы;
- плана развития государственного или муниципального сектора экономики;
- структуры государственного или муниципального долга и программы внутренних и внешних заимствований, предусмотренных для покрытия дефицита бюджета и т. д.;
- программы предоставления государственных или муниципальных гарантий и т. д.

Одновременно с составлением проекта бюджета проводится оценка потерь бюджета от предоставленных налоговых льгот и оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий финансовый год.

Составление проекта бюджета осуществляется исходя из основных макроэкономических показателей, в число которых входит объем валового внутреннего продукта, темп роста валового внутреннего продукта и уровень инфляции.

Стадия составления проекта бюджета является весьма важной для бюджетного процесса, так как она во многом определяет эффективность дальнейших стадий бюджетного процесса.

### ***Контрольные вопросы***

1. В функции какого федерального органа входит составление проекта федерального бюджета?

2. Охарактеризуйте основные этапы формирования федерального бюджета.

3. Что представляет собой сводный финансовый баланс Российской Федерации?

4. Проанализируйте основные характеристики бюджета, содержащиеся в федеральном законе о бюджете. Какими характеристиками, на ваш взгляд, следует дополнить этот перечень?

5. Что, на ваш взгляд, следует пересмотреть в процессе составления проекта федерального бюджета?

# Лекция 11

## УТВЕРЖДЕНИЕ БЮДЖЕТА

Бюджет представляет собой федеральный закон, проект которого вносится органом исполнительной власти либо органом местного самоуправления на рассмотрение законодательного (представительного) органа, представительного органа местного самоуправления в законодательно определенные сроки.

Для федерального бюджета сроки представления на рассмотрение Государственной Думы определяются в Бюджетном кодексе, сроки внесения бюджета субъекта Федерации – законом субъекта Федерации, а для местного бюджета – правовыми актами органа местного самоуправления. При этом Правительство Российской Федерации обязано одновременно представить законопроект о бюджете Президенту Российской Федерации.

После внесения законопроекта о бюджете в Государственную Думу он в течение суток должен быть направлен в ее комитет, ответственный за рассмотрение бюджета для анализа соответствия предоставленного пакета документов Бюджетному кодексу. На основании заключения этого комитета принимается решение о принятии законопроекта к рассмотрению Государственной Думой или, в случае если указанный пакет документов не соответствует требованиям законодательства, о возвращении на доработку в Правительство Российской Федерации.

Вместе с проектом бюджета на предстоящий период на рассмотрение органа законодательной власти также вносятся документы, которые в соответствии с Бюджетным кодексом входят в состав показателей, представляемых для рассмотрения и утверждения в проекте закона о бюджете. Кроме того, Банк России одновременно с проектом федерального бюджета направляет в Государственную Думу *проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики*, предварительно направив его Президенту и в Правительство.

Порядок рассмотрения проекта закона о бюджете и его утверждения определяется соответствующим законом, для федерального бюджета – Бюджетным кодексом, для бюджета субъекта Российской Федерации – законом субъекта Федерации, а для местного бюджета – правовыми актами органа местного самоуправления в соответствии с требованиями бюджетного законодательства.

Как показала практика, в некоторых случаях может сложиться ситуация, при которой закон о бюджете на предстоящий год не вступил в силу с начала финансового года. В этом случае орган, исполняющий этот бюджет, имеет право осуществлять расходование бюджетных средств на цели, определенные законодательством, на продолжение финансирования инвестиционных объектов, государственных контрактов, оказание финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации при условии, что из бюджета на предыдущий финансовый год на эти цели уже выделялись средства. При этом финансирование может осуществляться в размере не более одной четвертой ассигнований предыдущего года в расчете на квартал или не более одной двенадцатой – в расчете на месяц по соответствующим разделам функциональной и ведомственной классификаций расходов бюджетов Российской Федерации. Однако если расходы не предусмотрены проектом закона о бюджете, то орган, исполняющий этот бюджет, имеет право отказаться от финансирования этих расходов.

В случае, когда бюджет не вступает в силу в течение трех месяцев после начала финансового года, орган, исполняющий бюджет, правомочен осуществлять расходы, распределять доходы и осуществлять заимствования, соблюдая ограничения, введенные Бюджетным кодексом по этому поводу, при этом он не наделен полномочиями предоставлять бюджетные средства на инвестиционные цели, бюджетные средства на возвратной основе, субвенции негосударственным юридическим лицам, осуществлять заимствования в размере более одной восьмой объема заимствований предыдущего финансового года в расчете на квартал и

формировать резервные фонды органов исполнительной власти и производить расходы из этих фондов.

Проект федерального закона о бюджете вносится Правительством Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы не позднее установленного срока и в пакете со всеми необходимыми документами. В *перечень документов, вносимых одновременно с проектом бюджета*, в частности, входят:

- основные направления бюджетной и налоговой политики;
- предварительные итоги социально-экономического развития Российской Федерации за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития Российской Федерации за текущий финансовый год;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации;
- оценка ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год;
- прогноз основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, в том числе консолидированного бюджета Российской Федерации;
- пояснительная записка к проекту федерального закона о федеральном бюджете;
- федеральная адресная инвестиционная программа и т. д.

Внесение проекта федерального бюджета в обязательном порядке должно сопровождаться внесением на рассмотрение и утверждение в Государственную Думу проектов федеральных законов:

- об утверждении отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в отчетном финансовом году;
- о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Проект федерального закона о федеральном бюджете, внесенный с соблюдением требований Бюджетного кодекса, направляется в Совет Федерации, комитеты Государственной Думы, другим субъектам права законодательной инициативы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату Российской Федерации для заключения.

После принятия законопроекта о бюджете на рассмотрение совет Государственной Думы определяет и утверждает комитеты, ответственные за отдельные разделы и подразделы федерального бюджета (профильные комитеты), а также документы и материалы, сопровождающие проект федерального закона о бюджете. За рассмотрение основных характеристик бюджета и каждого раздела (в некоторых случаях подраздела) функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации отвечают как минимум два профильных комитета, в число которых в обязательном порядке входит Комитет по бюджету.

Рассмотрение в Государственной Думе законопроекта на предстоящий финансовый год состоит из *трех чтений*.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете в *первом чтении* в течение 30 дней со дня его внесения в Государственную Думу Правительством Российской Федерации. Первое чтение включает обсуждение концепции бюджета и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, в том числе указываемые в федеральном законе о федеральном бюджете прогнозируемый объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции, положенные в основу формирования основных характеристик федерального бюджета, и основные направления бюджетной и налоговой политики. Кроме того, в рамках первого чтения определяются основные характеристики бюджета, которые включают:

- прогнозируемый общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема нефтегазовых доходов федерального бюджета;
- приложение к федеральному закону о федеральном бюджете, устанавливающее нормативы распределения доходов между бюджетами

бюджетной системы Российской Федерации в случае, если они не утверждены Бюджетным кодексом;

- общий объем расходов бюджета;
- условно утверждаемые расходы в объеме не менее 2,5 % общего объема расходов федерального бюджета на первый год планового периода и не менее 5 % общего объема расходов федерального бюджета на второй год планового периода;
- объем нефтегазового трансферта;
- верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации;
- нормативную величину Резервного фонда в очередном финансовом году и плановом периоде;
- дефицит (профицит) федерального бюджета.

В ходе рассмотрения проекта федерального закона о бюджете Государственная Дума заслушивает доклад Правительства Российской Федерации, профильных комитетов и Председателя Счетной палаты Российской Федерации, на основании которых принимает решение о принятии или отклонении указанного законопроекта в первом чтении. Принятие законопроекта в первом чтении означает утверждение основных характеристик федерального бюджета, при этом Государственная Дума не имеет права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства Российской Федерации.

В случае, если Государственная Дума приняла решение отклонить проект бюджета в первом чтении, она может либо передать указанный законопроект в *согласительную комиссию* по уточнению основных характеристик федерального бюджета для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета в соответствии с предложениями и рекомендациями, изложенными в заключениях профильных комитетов и заключении комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение бюджета, либо вернуть его в Правительство Российской Федерации на доработку, либо поставить вопрос о доверии последнему.



Согласительная комиссия состоит из представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства Российской Федерации. В обязанности комиссии входит разработка варианта основных характеристик федерального бюджета, согласовывая указанные характеристики с представленными на рассмотрение Государственной Думы законопроектами о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах и сборах и проектом программы государственных внешних заимствований Российской Федерации в части источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета.

Решение согласительной комиссии принимается отдельным голосованием членов согласительной комиссии от Государственной Думы, Совета Федерации и от Правительства Российской Федерации (стороны). Решение считается принятым стороной, если за него проголосовало большинство присутствующих на заседании согласительной комиссии представителей данной стороны. Результаты голосования каждой стороны принимаются за один голос. Решение считается согласованным, если его поддержали три стороны, и несогласованным, если против него возражает хотя бы одна сторона.

По окончании работы согласительной комиссии Правительство Российской Федерации вносит на рассмотрение Государственной Думы согласованные основные характеристики федерального бюджета, а также законопроекты, связанные с основными характеристиками федерального бюджета. Позиции, по которым стороны не выработали единого решения, вносятся на рассмотрение Государственной Думы.

По итогам рассмотрения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете принимается постановление Государственной Думы о принятии в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете и об основных характеристиках федерального бюджета.

Если Государственная Дума не принимает решения по основным характеристикам федерального бюджета по итогам работы согласительной комиссии, проект федерального закона о федеральном

бюджете считается повторно отклоненным в первом чтении. Повторное отклонение возможно только при условии, если Государственная Дума ставит вопрос о доверии Правительству Российской Федерации.

В случае, если законопроект о бюджете был отклонен в первом чтении, Государственная Дума может принять решение о его возврате на доработку в Правительство. В ходе доработки Правительство должно учесть замечания и предложения, изложенные в заключениях Комитета по бюджету и Комитета Государственной Думы по экономической политике, а по ее завершении Правительство вносит доработанный законопроект на повторное рассмотрение Государственной Думы в первом чтении.

В случае отставки Правительства Российской Федерации в связи с отклонением проекта федерального закона о федеральном бюджете вновь сформированное Правительство Российской Федерации представляет новый вариант проекта федерального закона о федеральном бюджете не позднее 30 дней после формирования.

После принятия законопроекта о бюджете в первом чтении Государственная Дума переходит ко *второму чтению*, которое длится не более 35 дней. В рамках второго чтения Государственная Дума рассматривает приложение к федеральному закону о федеральном бюджете, устанавливающее перечень главных администраторов доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета, утверждает бюджетные ассигнования (за исключением утвержденных в первом чтении условно утверждаемых (утвержденных) расходов) по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета в пределах общего объема расходов федерального бюджета, а также программу предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов, государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации и др.

Субъекты права законодательной инициативы направляют в Комитет по бюджету поправки по предмету второго чтения. В соответствии с указанными поправками Комитет разрабатывает и вносит

на рассмотрение Государственной Думы проект постановления Государственной Думы о принятии во втором чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете и распределении расходов федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

В случае отклонения Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении он передается в согласительную комиссию. Если законопроект о бюджете принимается во втором чтении, то его рассмотрение продолжается в *третьем чтении в течение 15 дней*, в рамках которого в соответствии с распределением бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета, предусмотренным отдельными приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете, принятыми во втором чтении, утверждаются ведомственная структура расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и ведомственная структура расходов федерального бюджета на первый и второй годы планового периода в соответствии с положением Бюджетного кодекса.

На рассмотрение в третьем чтении законопроект передается в пятидневный срок в Совет Федерации, голосуется на предмет его одобрения в целом. Принятый Государственной Думой закон о федеральном бюджете при положительном решении направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. В случае отклонения Советом Федерации указанного закона он передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию, по результатам рассмотрения которой его выносят на повторное рассмотрение Государственной Думой в одном чтении.

Принятый Государственной Думой в результате повторного рассмотрения федеральный закон о бюджете передается в установленном порядке в Совет Федерации. При несогласии Государственной Думы с решением Совета Федерации данный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него

проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы.

В случае отклонения Президентом Российской Федерации федерального закона о бюджете поиск решения по возникшим разногласиям переносится в согласительную комиссию. При этом в состав согласительной комиссии включается представитель Президента Российской Федерации.

Рассмотрение проекта закона о бюджете содержит ряд ограничений, например, по вопросам обсуждения секретных статей, которое происходит на закрытом заседании. Материалы к секретным статьям федерального бюджета рассматриваются исключительно председателями обеих палат Федерального Собрания и специальными комиссиями палат. Принятие *специальных секретных программ* и включение их в состав тех или иных расходов федерального бюджета осуществляется по представлению Президента.

Порядок расходования средств специальных секретных программ устанавливается Президентом. Контроль за расходованием указанных средств осуществляют только органы, уполномоченные на это Президентом. Итоги проверки расходования средств представляются исключительно Президенту Российской Федерации, председателям палат Федерального Собрания и специальным комиссиям палат.

Правительство Российской Федерации разрабатывает и представляет в Государственную Думу проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете по всем вопросам, являющимся предметом правового регулирования указанного федерального закона.

Одновременно с проектом указанного федерального закона Правительство Российской Федерации представляет следующие документы и материалы:

- ожидаемые итоги социально-экономического развития в текущем финансовом году и уточненный прогноз социально-экономического развития в плановом периоде;

- сведения об исполнении федерального бюджета за истекший отчетный период текущего финансового года;
- оценка ожидаемого исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году;
- пояснительная записка с обоснованием предлагаемых изменений в федеральный закон о федеральном бюджете.

Субъекты права могут вносить проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете в части, изменяющей основные характеристики и ведомственную структуру расходов федерального бюджета в текущем финансовом году, в случае превышения утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете общего объема доходов без учета нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния более чем на 10 % при условии, что Правительство Российской Федерации не внесло в Государственную Думу соответствующий законопроект в течение 10 дней со дня рассмотрения Государственной Думой отчета об исполнении федерального бюджета за период, в котором получено указанное превышение.

Проект федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете рассматривается Государственной Думой во внеочередном порядке в течение 25 дней в трех чтениях.

Первое чтение проекта федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете должно состояться не позднее пяти дней со дня внесения указанного законопроекта в Государственную Думу. При рассмотрении указанного законопроекта в первом чтении заслушиваются доклад Правительства Российской Федерации и доклад Счетной палаты Российской Федерации о состоянии поступлений доходов и средств от заимствований в федеральный бюджет.

При рассмотрении в первом чтении указанного законопроекта Государственная Дума утверждает изменения основных характеристик федерального бюджета.

В случае увеличения общего объема доходов федерального бюджета в плановом периоде (за исключением нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния) указанное увеличение относится на:

- сокращение дефицита федерального бюджета в случае, если федеральный бюджет утвержден с дефицитом;
- соответствующее увеличение условно утвержденных расходов.

В случае сокращения общего объема доходов федерального бюджета в плановом периоде (за исключением нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния) объем условно утвержденных расходов подлежит соответствующему сокращению.

Второе чтение проекта федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете должно состояться не позднее чем через 15 дней со дня принятия указанного законопроекта в первом чтении. При рассмотрении указанного законопроекта во втором чтении утверждаются изменения положений и показателей, указанных в п. 2 ст. 205 Бюджетного кодекса.

Третье чтение проекта федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете должно состояться не позднее чем через 5 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении. При рассмотрении указанного законопроекта в третьем чтении утверждаются изменения ведомственной структуры расходов федерального бюджета в целом. В третьем чтении указанный законопроект выносится на голосование.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете рассматривается Советом Федерации в течение 14 дней после его представления Государственной Думой.

### ***Контрольные вопросы***

1. В какой форме и каким органом утверждается федеральный бюджет?

2. Какими нормативно-правовыми актами ограничиваются сроки внесения на рассмотрение проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации?

3. Перечислите документы, подлежащие внесению одновременно с проектом федерального закона о бюджете.

4. Охарактеризуйте вопросы, подлежащие рассмотрению в рамках каждого из трех чтений закона о федеральном бюджете.

5. В каких случаях создается согласительная комиссия и кто входит в ее состав?

6. Какая специфика существует при принятии специальных секретных программ?

# Лекция 12

## ОБЩИЙ ПОРЯДОК ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ

В настоящее время в Российской Федерации установлено казначейское исполнение бюджета. *Казначейская система* была создана взамен действовавшей ранее банковской системы исполнения бюджета, ее создание было направлено на развитие рыночных процессов в отечественной экономике. Казначейский порядок исполнения бюджета получил достаточно широкое распространение в мире, и в частности в ряде развитых стран, таких, как Германия, Швеция, Австралия, США и т. д.

В России система казначейств существовала вплоть до 1917 г., а затем была упразднена. Новое рождение она пережила уже на современном этапе развития Российской Федерации, когда в 1992 г. был подписан Указ Президента об образовании в Российской Федерации единой централизованной системы органов Федерального казначейства, ознаменовавший начало перехода на казначейскую систему исполнения бюджета<sup>[22]</sup>.

В соответствии с казначейской системой исполнения бюджета на органы исполнительной власти возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Указанные органы являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и производят платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

Процесс исполнения бюджета основывается на принципах единства кассы, который предусматривает зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению федерального бюджета, производимых за пределами Российской Федерации в соответствии с российским законодательством, и подведомственности расходов, означающего, что получатели бюджетных средств вправе



получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

Бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации исполняются на основе *сводной бюджетной росписи*, которая представляет собой документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи устанавливает соответствующий финансовый орган. Утвержденные показатели сводной бюджетной росписи должны соответствовать закону (решению) о бюджете. Утвержденные показатели сводной бюджетной росписи по расходам доводятся до главных распорядителей бюджетных средств до начала очередного финансового года, за исключением случаев, предусмотренных положением Бюджетного кодекса.

Стадия исполнения бюджета имеет своей целью исполнение доходной и расходной частей соответствующего бюджета – федерального, регионального (субъекта Федерации) и местного (муниципального). *Исполнение бюджета по доходам* предусматривает: зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, распределяемых по нормативам, действующим в текущем финансовом году, установленным Бюджетным кодексом и иными законодательными актами, законами субъектов Федерации и муниципальными правовыми актами со счетов органов Федерального казначейства и иных поступлений в бюджет; возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы; зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм в соответствии с законодательством о налогах и сборах; уточнение администратором доходов бюджета

платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации; перечисление Федеральным казначейством средств, необходимых для осуществления возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации. Процесс исполнения доходной части бюджета подразумевает поступление доходов бюджета в соответствии с объемами и сроками, утвержденными в законе о бюджете. *Исполнение бюджета по расходной части* строится исходя из фактического наличия бюджетных ресурсов на едином счете бюджета с соблюдением обязательных последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования, при этом основанием для расходов является закон о бюджете на соответствующий финансовый год.

Процедура *санкционирования* в ходе исполнения расходной части бюджета предусматривает несколько этапов:

- составление и утверждение бюджетной росписи;
- утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям бюджетных средств и бюджетным учреждениям;
- утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств;
- принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств;
- подтверждение и выверка исполнения денежных обязательств.

Процедура *финансирования* заключается в расходовании бюджетных средств.

В обязанности органа, исполняющего бюджет, входит довести в форме уведомлений о бюджетных ассигнованиях на период действия утвержденного бюджета до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств показатели, утвержденные в сводной бюджетной росписи. Уведомление о бюджетных ассигнованиях не предоставляет права принятия обязательств по осуществлению расходов бюджета и платежей. После получения уведомления о бюджетных ассигнованиях бюджетное учреждение обязано составить и представить на утверждение вышестоящего распорядителя бюджетных средств смету доходов и расходов по установленной форме.

Признанная органом, исполняющим бюджет, обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающая в соответствии с законом о бюджете и со сводной бюджетной росписью, называется *бюджетным обязательством*.

*Лимит бюджетных обязательств* представляет собой объем бюджетных обязательств, определяемый и утверждаемый для распорядителя и получателя бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, на период, не превышающий три месяца.

На основе проектов распределения, утвержденных главными распорядителями бюджетных средств, орган, исполняющий бюджет, производит утверждение лимитов бюджетных обязательств для распорядителей и получателей бюджетных средств, которые затем доводятся до всех распорядителей и получателей бюджетных средств. Сводный реестр лимитов бюджетных обязательств по всем распорядителям и получателям бюджетных средств представляется уполномоченным исполнительным органом в контрольный орган, созданный законодательным (представительным) органом.

Возможности по изменению лимитов весьма ограничены. Пересмотр лимитов допускается в следующих случаях.

*Во-первых*, в случае изменения бюджетных ассигнований, которое может быть произведено на основании решения о введении режима сокращения расходов бюджета, а также вследствие исполнения бюджета

по доходам сверх утвержденных законом (решением) о бюджете либо вследствие перемещения бюджетных ассигнований главным распорядителем бюджетных средств в пределах полномочий.

Решение о введении режима сокращения бюджетных расходов вправе принять Правительство Российской Федерации, орган исполнительной власти субъекта Федерации или орган местного самоуправления в случае, если в процессе исполнения бюджета происходит снижение объема поступлений доходов бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов не более чем на 10 % годовых назначений. Сокращение бюджетных ассигнований при введении режима сокращения расходов бюджета не должно превышать 10 % годовых назначений по каждому главному распорядителю бюджетных средств, а также по каждому объекту, включенному в адресную инвестиционную программу, целевые программы. Отмена режима сокращения расходов бюджета, изменение размеров сокращения расходов бюджета производятся органом, принявшим решение о введении указанного режима.

В случае, если в процессе исполнения бюджета возникает ситуация, при которой происходит снижение объема поступлений доходов бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, приводящее к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов более чем на 10 % годовых назначений, орган исполнительной власти представляет законодательному (представительному) органу проект закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете. Непринятие этого закона в 15-дневный срок со дня его представления в законодательный (представительный) орган дает органу исполнительной власти право на пропорциональное сокращение расходов бюджета вплоть до момента принятия законодательного решения по данному вопросу при условии, что законом (решением) о бюджете субъекта Федерации, местном бюджете не предусмотрено иное.

Исполнение бюджета по доходной части сверх утвержденного законом о бюджете уровня позволяет направить средства в размере этой разницы на уменьшение размера дефицита бюджета и выплаты, сокращающие долговые обязательства бюджета, без внесения изменений и дополнений в закон (решение) о бюджете. При этом уполномоченный исполнительный орган подготавливает и утверждает дополнительную бюджетную роспись.

Доходы, фактически полученные бюджетными учреждениями от платных услуг и иной предпринимательской деятельности при исполнении бюджета сверх утвержденных законом (решением) о бюджете и сверх сметы доходов и расходов, используются для финансирования расходов данных бюджетных учреждений.

В случае необходимости направления дополнительных доходов на другие цели либо в случае превышения ожидаемых фактических доходов над утвержденными годовыми назначениями более чем на 10 % финансирование расходов бюджета сверх ассигнований, утвержденных законом (решением) о бюджете, осуществляется после внесения изменений и дополнений в закон (решение) о бюджете. Внесение изменений и дополнений в закон (решение) о бюджете принимается по итогам исполнения бюджета за квартал (полугодие), в котором указанное превышение было получено.

Если закон о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете не утверждается законодательным органом в 15-дневный срок с момента его внесения на рассмотрение в указанный орган, орган исполнительной власти имеет право осуществить равномерную индексацию расходов бюджета по всем направлениям после сокращения дефицита бюджета и погашения долговых обязательств.

Кроме того, главный распорядитель и распорядитель бюджетных средств в пределах своей компетенции имеют право перемещать бюджетные ассигнования между получателями бюджетных средств в объеме не более 5 % бюджетных ассигнований, доведенных до получателя бюджетных средств.

*Во-вторых*, изменение лимитов бюджетных обязательств возможно в случае *блокировки расходов*, которая представляет собой сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств, если бюджетные ассигнования выделялись главному распорядителю бюджетных средств (субъект Российской Федерации, муниципальное образование или другой получатель бюджетных средств) на выполнение определенных условий, которые к моменту составления лимитов бюджетных обязательств либо подтверждения принятых бюджетных обязательств оказались невыполненными.

Блокировка расходов бюджета может также вводиться в случае, если органом, исполняющим бюджет, или органами государственного финансового контроля выявлены факты нецелевого использования бюджетных средств. Принятие руководителем финансового органа решения о блокировке расходов бюджета возможно на любом этапе исполнения бюджета. Блокировке могут быть подвергнуты расходы бюджета исключительно в размерах, в которых их финансирование было связано условиями, определенными Бюджетным кодексом, либо законом (решением) о бюджете, либо при нецелевом использовании бюджетных средств.

Кроме того, изменение лимитов бюджетных обязательств возможно и без изменения бюджетных ассигнований, если орган, исполняющий бюджет, отсрочил исполнение предоставленных лимитов бюджетных обязательств. Орган, исполняющий бюджет, вправе отсрочить предоставление лимита бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств на период до трех месяцев. При этом отсроченные бюджетные обязательства не могут превышать 10 % бюджетных ассигнований, установленных на квартал, в котором производится отсрочка бюджетных обязательств.

Уполномоченный исполнительный орган, распорядители бюджетных средств обязаны довести до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств изменения лимитов бюджетных обязательств не позднее чем за пять дней до начала периода

действия измененных лимитов бюджетных обязательств. Изменение лимитов бюджетных обязательств не может быть произведено после истечения половины срока их действия.

Получатели бюджетных средств имеют право принятия денежных обязательств по осуществлению расходов и платежей путем составления платежных и иных документов, необходимых для совершения расходов и платежей, в пределах доведенных до них лимитов бюджетных обязательств и сметы доходов и расходов. Формы платежных документов утверждаются Министерством финансов Российской Федерации по согласованию с Банком России.

Расходование бюджетных средств предшествует проверка соответствия составленных платежных и иных документов, необходимых для совершения расходов, требованиям Бюджетного кодекса, утвержденным сметам доходов и расходов бюджетных учреждений и доведенным лимитам бюджетных обязательств, осуществляемая органом, исполняющим бюджет. Затем указанный орган подтверждает исполнение денежных обязательств и не позднее трех дней с момента представления платежных документов совершает разрешительную надпись. В обязанности органа исполнительной власти также входит утверждение перечня и форм документов, представляемых в орган, исполняющий бюджет, для подтверждения денежных обязательств.

Объемы принятых и исполненных денежных обязательств не могут превышать лимиты бюджетных обязательств, в свою очередь, объем подтвержденных денежных обязательств не может превышать объем принятых денежных обязательств. Они могут не совпадать только в случае отказа органа, исполняющего бюджет, подтвердить принятые денежные обязательства.

Причиной отказа подтверждения денежных обязательств со стороны органа, исполняющего бюджет, могут служить следующие обстоятельства:

- несоответствие принятых денежных обязательств требованиям Бюджетного кодекса;

- несоответствие принятых денежных обязательств закону (решению) о бюджете, доведенным бюджетным ассигнованиям и лимитам бюджетных обязательств;

- несоответствие принятых бюджетных обязательств утвержденной смете доходов и расходов бюджетного учреждения;

- блокировка расходов.

Должностные лица органа, исполняющего бюджет, несут ответственность в случае несоблюдения норм Бюджетного кодекса.

Расходование бюджетных средств представляет собой списания денежных средств с единого счета бюджета в размере подтвержденного бюджетного обязательства в пользу физических и юридических лиц, при этом объем расходуемых бюджетных средств должен соответствовать объему подтвержденных денежных обязательств.

Бюджетные ассигнования для главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств в расчете на финансовый год могут быть пересмотрены по сравнению с объемами бюджетных ассигнований, утвержденными бюджетной росписью и законом о бюджете, но в размере, не превышающем предела, установленного Бюджетным кодексом. Для главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств такой предел составляет 10 % (основания для изменения бюджетных ассигнований были рассмотрены выше). Объемы бюджетных ассигнований для получателя бюджетных средств в расчете на финансовый год могут отличаться от объемов бюджетных ассигнований, утвержденных бюджетной росписью, в предусмотренных Кодексом случаях не более чем на 15 % утвержденных объемов бюджетных ассигнований.

Орган, исполняющий бюджет, вправе перемещать бюджетные ассигнования, выделенные главному распорядителю бюджетных средств, между разделами, подразделами, целевыми статьями и видами расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации в пределах 10 % бюджетных ассигнований, выделенных главному распорядителю бюджетных средств.



Одной из форм финансирования расходов бюджета является зачет денежных средств в случае установления встречных обязательств между бюджетом и получателем бюджетных средств (исключительно при условии наличия задолженности получателя бюджетных средств по платежам в бюджет). Это не распространяется на зачет налогов и сборов, подлежащих уплате в бюджет в соответствии с Налоговым кодексом и иными законодательными актами Российской Федерации о налогах и сборах.

Бюджетный кодекс Российской Федерации запрещает использование бюджетных средств для получения дополнительных доходов за счет их размещения на банковских депозитах либо передачи бюджетных средств в доверительное управление, кроме случаев, непосредственно предусмотренных в Кодексе. При неполном финансировании (не более 75 % объема бюджетных ассигнований) либо задержке финансирования более чем на два месяца бюджетное учреждение вправе самостоятельно определить направление кассового расхода со своих счетов в органах Федерального казначейства в пределах доведенных вышестоящим распорядителем бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования. Если в течение нормативного срока лимит бюджетных обязательств не финансируется в полном объеме, получатель бюджетных средств имеет право на компенсацию в размере недофинансирования, кроме случаев сокращения бюджетных расходов более чем на 10 % либо блокировки расходов. Компенсация в размере недофинансирования производится в соответствии с судебным актом.

Процесс исполнения бюджета предполагает наличие особого правового режима – *иммунитета бюджетов*, при котором обращение взыскания на бюджетные средства осуществляется только на основании судебного акта, предусматривающего:

- возмещение в размере недофинансирования в случае, если взыскиваемые средства были утверждены в законодательном порядке в составе расходов бюджета;

- возмещение убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе при издании актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту.

Все доходы бюджета, источники финансирования дефицита бюджета, расходы бюджета, а также операции, осуществляемые в процессе исполнения бюджета, подлежат *бюджетному учету*, основывающемуся на едином плане счетов. Бюджетный учет организуется органом, исполняющим бюджет. Единый план счетов бюджетного учета устанавливается Правительством Российской Федерации.

На основе бюджетного учета составляется *бюджетная отчетность*, которая может быть оперативной, ежеквартальной, полугодовой и годовой. Сбор, свод, составление и представление отчетности об исполнении бюджета осуществляются уполномоченным исполнительным органом. Единая методология отчетности об исполнении бюджета устанавливается Правительством Российской Федерации. В установленном порядке уполномоченный исполнительный орган представляет ежеквартальные, полугодовой и годовой отчеты об исполнении бюджета в представительный орган и соответствующий контрольный орган, а также в Федеральное казначейство.

Годовой отчет об исполнении бюджета подлежит утверждению представительным органом. Муниципальные образования представляют в установленном порядке сведения об исполнении местных бюджетов в Государственный комитет по статистике.

В соответствии с Бюджетным кодексом финансовый год завершается 31 декабря, одновременно с этим прекращают свое действие лимиты бюджетных обязательств.

Срок принятия денежных обязательств ограничен 25 декабря, при этом подтверждение денежных обязательств должно быть завершено органом, исполняющим бюджет, 28 декабря. До 31 декабря

включительно орган, исполняющий бюджет, обязан оплатить принятые и подтвержденные денежные обязательства. Счета, используемые для исполнения бюджета завершаемого года, подлежат закрытию в 24 часа 31 декабря. Средства, полученные бюджетными учреждениями от предпринимательской деятельности и не использованные по состоянию на 31 декабря, зачисляются в тех же суммах на вновь открываемые соответствующим бюджетным учреждениям лицевые счета.

После завершения операций по принятым денежным обязательствам завершившегося года остаток средств на едином счете бюджета подлежит учету в качестве остатка средств на начало очередного финансового года.

### ***Контрольные вопросы***

1. Какая система исполнения бюджета принята в настоящее время в Российской Федерации?
2. Что такое бюджетная роспись и кем она составляется?
3. Что предусматривает исполнение бюджета по доходам?
4. Перечислите основные этапы процедуры санкционирования в процессе исполнения расходной части бюджета.
5. Что такое лимит бюджетных обязательств и в каких случаях он применяется?
6. Может ли производиться изменение лимитов бюджетных обязательств после истечения половины срока их действия? Согласны ли вы с такой практикой? Обоснуйте свой ответ.
7. Могут ли органы, исполняющие бюджет, использовать бюджетные средства с целью получения дополнительных доходов за счет их размещения на банковских депозитах?
8. Что такое иммунитет бюджета? Что должно быть предусмотрено в судебном акте, обращающем взыскание на бюджетные средства?

# **Лекция 13**

## **ИСПОЛНЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА. ОТЧЕТ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ**

Исполнение федерального бюджета является весьма важной частью процесса управления системой государственных финансов, так как оказывает непосредственное влияние на характер развития отечественной экономики. В настоящее время исполнение бюджета Российской Федерации строится на основе системы Федерального казначейства.

Исполнение федерального бюджета подразумевает исполнение его доходной и расходной частей и строится на основе *бюджетной росписи*, которая составляется Министерством финансов Российской Федерации и утверждается министром финансов в течение 15 дней со дня принятия федерального закона о федеральном бюджете. После утверждения бюджетная роспись должна быть передана на исполнение Федерального казначейства, а также направлена для сведения в Федеральное Собрание и Счетную палату Российской Федерации.

Для того чтобы не допустить принятия к финансированию расходов и совершения платежей, не предусмотренных в законе о федеральном бюджете на соответствующий год либо не обеспеченных поступлениями доходов и средствами заимствований федерального бюджета, применяется процедура *санкционирования расходов федерального бюджета*, которая включает:

- утверждение и доведение бюджетных ассигнований до распорядителей и получателей средств федерального бюджета и уточнение смет доходов и расходов распорядителям средств федерального бюджета и бюджетным учреждениям;
- утверждение и доведение до распорядителей и получателей средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств;

- принятие денежных обязательств получателями средств федерального бюджета;

- подтверждение денежных обязательств федерального бюджета.

Порядок и правила санкционирования расходов федерального бюджета устанавливаются Федеральным казначейством в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

На основании сводной бюджетной росписи федерального бюджета и ассигнований из федерального бюджета орган, исполняющий бюджет, в течение 20 дней со дня утверждения сводной бюджетной росписи доводит по установленной форме объемы бюджетных ассигнований из федерального бюджета до нижестоящих распорядителей и получателей средств федерального бюджета через органы Федерального казначейства.

Изменение бюджетных ассигнований из федерального бюджета может осуществляться министром финансов Российской Федерации, главными распорядителями средств федерального бюджета в пределах предоставленных им российским законодательством полномочий.

Объем распорядительных прав получателей средств федерального бюджета на принятие денежных обязательств федерального бюджета устанавливается в порядке утверждения и доведения *лимитов бюджетных обязательств*.

Формирование лимитов производится на основании сводной бюджетной росписи, доведенных бюджетных ассигнований и прогноза поступления доходов и поступлений из источников финансирования дефицита федерального бюджета и осуществляется на срок, не превышающий три месяца.

Федеральное казначейство утверждает лимиты бюджетных обязательств для главных распорядителей бюджетных средств, которые, в свою очередь, занимаются распределением бюджетных обязательств между распорядителями и получателями бюджетных средств. Утвержденные лимиты бюджетных обязательств доводятся до нижестоящих распорядителей и получателей средств федерального бюджета в форме уведомления о лимите бюджетных обязательств

федерального бюджета. В случае изменения лимитов бюджетных обязательств Федеральное казначейство имеет право отложить не более чем на три месяца предоставление прав на принятие бюджетных обязательств распорядителям и получателям средств федерального бюджета.

Свод лимитов бюджетных обязательств по всем получателям средств федерального бюджета в едином реестре лимитов бюджетных обязательств на определенный срок направляется Федеральным казначейством для сведения в Счетную палату Российской Федерации.

В пределах доведенных лимитов получатели бюджетных средств имеют право принимать денежные обязательства, подлежащие исполнению за счет средств федерального бюджета путем заключения договора с поставщиком продукции (работ, услуг) в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом объем принятых денежных обязательств, подлежащих оплате за счет средств федерального бюджета в текущем финансовом году, не должен превышать лимиты бюджетных обязательств в структуре показателей бюджетной классификации Российской Федерации.

В обязанности Федерального казначейства входит проведение проверки соответствия составленных платежных и иных документов, необходимых для совершения расхода, требованиям Бюджетного кодекса, утвержденным сметам доходов и расходов бюджетных учреждений и доведенным лимитам бюджетных обязательств, предшествующей непосредственному расходованию бюджетных средств федерального бюджета. Срок проведения такой проверки ограничен тремя днями с момента предоставления соответствующих документов, по результатам проверки Федеральное казначейство совершает разрешительную надпись. Перечень и формы документов, представляемых в Федеральное казначейство для подтверждения принятых денежных обязательств федерального бюджета, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Объем принятых денежных обязательств не может превышать лимиты бюджетных обязательств; в свою очередь объем

подтвержденных денежных обязательств не может превышать объем принятых денежных обязательств. При этом объем подтвержденных денежных обязательств может отличаться от объема принятых денежных обязательств только в случае отказа Федерального казначейства подтвердить принятые денежные обязательства по основаниям, установленным Бюджетным кодексом. Подтвержденное денежное обязательство федерального бюджета является основанием для совершения расходования средств федерального бюджета.

*Финансирование расходов федерального бюджета* представляет собой последовательно совершаемые действия и включает: разрешение (распоряжение) на платеж и осуществление платежа.

Финансирование расходов федерального бюджета производится Федеральным казначейством.

Совершение разрешительной надписи (разрешение на платеж) и распоряжение об осуществлении платежа не могут быть даны одним и тем же должностным лицом органа, исполняющего бюджет.

На основании представленных получателем средств федерального бюджета платежных документов, оформленных надлежащим образом, Федеральное казначейство в день совершения разрешительной надписи производит платеж, списав средства с единого счета федерального бюджета и отразив выполненную операцию на лицевом счете. В процессе осуществления платежа соответствующая сумма денежных средств списывается на основании распоряжения Федерального казначейства с единого счета федерального бюджета в пользу физических и юридических лиц. При этом сумма платежа из федерального бюджета не может превышать сумму, указанную в подтвержденных денежных обязательствах.

Все платежи из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации в рамках межбюджетных отношений должны производиться не позднее 20 декабря.

Для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета Федеральное казначейство использует *лицевые счета бюджетных средств*, которые открываются в едином учетном регистре

Федерального казначейства для каждого главного распорядителя, распорядителя и получателя средств федерального бюджета. На лицевых счетах отражается объем средств федерального бюджета, которыми располагает распорядитель либо получатель этих средств в процессе реализации процедур санкционирования и финансирования расходов федерального бюджета. Лицевой счет распорядителя либо получателя средств федерального бюджета открывается в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства.

Средства, полученные бюджетным учреждением от предпринимательской деятельности или использования государственной собственности, зачисляются на *единый счет федерального бюджета* в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства, который затем отражает их на лицевом счете бюджетного учреждения не позднее дня, следующего за днем зачисления их на единый счет федерального бюджета. С этого момента бюджетное учреждение вправе распоряжаться этими средствами.

В случае, если обнаружился недостаток бюджетных средств для выполнения заданий органа исполнительной власти, бюджетное учреждение может направить на эти цели средства от предпринимательской деятельности и использования государственного имущества. Сумма превышения фактически полученных бюджетным учреждением средств от предпринимательской деятельности и использования государственной собственности над средствами, учтенными в смете доходов и расходов, остается в распоряжении бюджетного учреждения. Списание денежных средств со счета бюджета и лицевых счетов получателей бюджетных средств производится в очередности, определенной Бюджетным кодексом.

При наличии на счете бюджета (лицевом счете получателя бюджетных средств) денежных средств, сумма которых достаточна для удовлетворения всех требований, предъявленных к счету, списание этих средств осуществляется в порядке поступления подтвержденных платежных обязательств и других документов на списание, в том числе судебных актов (календарная очередность). При недостаточности на



счете бюджета (лицевом счете получателя бюджетных средств) денежных средств для удовлетворения всех требований, предъявленных к счету, списание денежных средств проводится в следующей очередности:

- по судебным актам, предусматривающим перечисление или выдачу денежных средств со счета для удовлетворения требований о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью граждан в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов;

- по судебным актам, подразумевающим перечисление или выдачу денежных средств со счета для возмещения реального ущерба в размере недофинансирования, а также возмещения убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту;

- списание, согласно которому производится возврат излишне уплаченных и ошибочно зачисленных доходов в бюджет;

- по платежным документам, предусматривающим финансирование расходов на обслуживание и погашение государственного или муниципального долга;

- по платежным документам, подразумевающим финансирование иных расходов бюджета.

Списание средств со счета по требованиям, относящимся к одной очереди, производится в порядке календарной очередности поступления документов.

Все операции, связанные с поступлением в федеральный бюджет доходов и поступлений из источников финансирования дефицита федерального бюджета, а также с санкционированием и финансированием расходов федерального бюджета, подлежат

обязательной регистрации в Главной книге Федерального казначейства, которая ведется на основе плана счетов, утверждаемого Федеральным казначейством. Записи в Главной книге производятся по факту совершения соответствующих операций в процессе исполнения федерального бюджета. На основе данных Главной книги Федеральное казначейство составляет отчеты об исполнении федерального бюджета.

В обязанности Федерального казначейства также входит ведение сводного реестра получателей средств федерального бюджета. Порядок регистрации и учета получателей средств федерального бюджета устанавливается Минфином России.

В ходе исполнения федерального бюджета в ряде случаев допускается производить изменение бюджетных ассигнований по сравнению с доведенными в уведомлении о бюджетных ассигнованиях для каждого получателя средств федерального бюджета; в частности, такая возможность допускается в случае введения режимов сокращения или увеличения расходов федерального бюджета.

Правительство Российской Федерации вправе ввести *режим сокращения расходов федерального бюджета* в случае, если в процессе исполнения федерального бюджета происходит снижение объема поступлений доходов федерального бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита федерального бюджета, которое приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов не более чем на 10 % годовых назначений. При этом сокращение бюджетных ассигнований не должно составлять более 10 % годовых назначений по каждому главному распорядителю бюджетных средств, а также по каждому объекту, включенному в федеральную адресную инвестиционную программу, федеральные целевые программы. Распорядители и получатели бюджетных средств должны заблаговременно получить уведомление о введении режима сокращения доходов, не позднее 15 дней до даты его введения. На основании решения о введении режима сокращения расходов федерального бюджета производится сокращение лимитов бюджетных обязательств. Решение об отмене режима сокращения расходов также

принимается Правительством Российской Федерации, если в процессе исполнения бюджета происходит снижение поступлений в федеральный бюджет, которое может привести к неполному финансированию по сравнению с утвержденным федеральным бюджетом более чем на 10 % годовых назначений. При этом Правительство Российской Федерации должно представить в Государственную Думу проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в закон о федеральном бюджете, рассмотрение которого происходит во внеочередном порядке. Если данный проект не принимается в установленные в Бюджетном кодексе сроки, Правительство Российской Федерации имеет право осуществлять пропорциональное сокращение расходов федерального бюджета вплоть до принятия федерального закона по данному вопросу.

В ходе исполнения бюджета может возникнуть ситуация, при которой фактически полученные доходы превысят объем доходов, первоначально утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете. Тогда Минфин России направляет возникшую разницу на уменьшение размера дефицита федерального бюджета и выплаты, сокращающие долговые обязательства федерального бюджета, без внесения изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете. Параллельно с этим подготавливается и утверждается дополнительная бюджетная роспись. При необходимости использовать указанные средства на другие цели либо в случае превышения ожидаемых фактических доходов над утвержденными годовыми назначениями более чем на 10 %, финансирование расходов федерального бюджета сверх утвержденных ассигнований производится только после внесения соответствующих изменений и дополнений в закон о федеральном бюджете.

Если законопроект о внесении изменений и дополнений не принимается в срок, Правительство Российской Федерации вправе равномерно проиндексировать расходы федерального бюджета по всем направлениям после сокращения дефицита федерального бюджета и погашения долговых обязательств. Кроме того, изменение бюджетных ассигнований может быть также осуществлено главным распорядителем

и распорядителем бюджетных средств в пределах своей компетенции, путем перемещения бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств в объеме не более 5 % указанных ассигнований, доведенных до получателя бюджетных средств.

Министр финансов Российской Федерации обладает правом на перемещение ассигнований и блокировку расходов в объемах, предусмотренных Бюджетным кодексом. Он может своим распоряжением:

- разрешить перераспределение средств федерального бюджета по разделам, подразделам, видам расходов и предметным статьям в пределах средств, выделенных главному распорядителю или получателю средств федерального бюджета, в размере не более 10 % ассигнований, выделенных главному распорядителю средств федерального бюджета;

- сократить лимиты бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями, если бюджетные ассигнования в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете выделялись при условии выполнения главным распорядителем бюджетных средств (субъектом Российской Федерации или другим получателем бюджетных средств) определенных требований, а к моменту составления лимитов бюджетных обязательств эти требования оказались невыполненными;

- отменить решение о блокировке расходов по ходатайству соответствующего главного распорядителя бюджетных средств (другого получателя бюджетных средств) только после выполнения последним условий, невыполнение которых повлекло за собой блокировку расходов;

- осуществить блокировку расходов при выявлении фактов нецелевого использования бюджетных средств.

Однако министр финансов не вправе своим распоряжением произвести сокращение или увеличение объемов ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств более чем на 5 % ассигнований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, за исключением решений о блокировке расходов.

Все распоряжения министра финансов о перераспределении средств федерального бюджета между главными распорядителями бюджетных средств и блокировке расходов должны быть доведены до главных распорядителей бюджетных средств и представлены в качестве приложений к отчету об исполнении федерального бюджета.

Все операции по доходам и расходам федерального бюджета, а также по привлечению и погашению источников финансирования дефицита федерального бюджета и иные операции со средствами федерального бюджета отражаются Федеральным казначейством в соответствующих регистрах учета. Единую методологию учета исполнения федерального бюджета на основе плана счетов устанавливает, организует и осуществляет Федеральное казначейство. На основе данных учета составляется *отчетность об исполнении федерального бюджета* в соответствии с методологией, установленной Правительством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации представляет ежеквартальные и годовой отчеты об исполнении федерального бюджета в Федеральное Собрание. Один экземпляр ежеквартальных и годового отчетов об исполнении федерального бюджета направляется в Счетную палату Российской Федерации. При этом ежеквартальные отчеты об исполнении федерального бюджета должны быть утверждены Правительством Российской Федерации.

Исполнение федерального бюджета завершается 31 декабря, одновременно с этим прекращают свое действие лимиты бюджетных обязательств. В соответствии с Бюджетным кодексом для федерального бюджета действует общий порядок завершения принятия, подтверждения и оплаты бюджетных обязательств, закрытия счетов, зачисления неиспользованных средств и учета остатков.

### ***Контрольные вопросы***

1. Кто составляет бюджетную роспись и в какие сроки она должна быть составлена?

2. Для каких целей применяется процедура санкционирования расходов федерального бюджета? Перечислите основные составляющие процедуры санкционирования.

3. На основании чего производится формирование лимитов бюджетных обязательств? Кто утверждает указанные лимиты?

4. Какие этапы включает процесс финансирования расходов бюджета?

5. Какой порядок удовлетворения требований, предъявляемых к счету, принят в настоящее время?

6. Что такое режим сокращения расходов и в каких случаях он вводится?

## **Лекция 14**

# **КАЗНАЧЕЙСКАЯ СИСТЕМА ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА**

В советский период порядок кассового исполнения бюджета определялся Госбанком СССР. Бюджетные средства рассматривались как кредитный ресурс государства, и финансирование бюджетных учреждений осуществлялось на вновь открываемые счета путем выделения бюджетных кредитов. При банковской системе исполнения бюджета государство контролировало финансовую систему посредством Госбанка, отслеживало целевое и эффективное использование бюджетных ассигнований. Но уже в первые годы современной российской истории стало ясно, что кассовая система исполнения бюджета не удовлетворяет новым требованиям. Главным образом это объяснялось тем, что деньги у очень крупных бюджетополучателей оказались в коммерческих банках, которые уже не могли дать гарантии их сохранности. Кассовая система не смогла обеспечить необходимой гибкости и стабильности бюджетной системы.

В настоящее время в Российской Федерации действует казначейская система исполнения бюджетов.

Федеральное казначейство представляет собой централизованную систему, состоящую из центрального аппарата Федерального казначейства и подчиненных ему территориальных органов по субъектам Российской Федерации, городам (за исключением городов районного подчинения), районам и районам в городах. Федеральное казначейство было создано в составе Министерства финансов России. Органы казначейства являются юридическими лицами, имеют самостоятельные сметы расходов, текущие счета в учреждениях банков для выполнения хозяйственных функций, печати с изображением государственного герба России и со своим наименованием.

Вплоть до 2004 г. Федеральное казначейство являлось департаментом в составе Минфина России, в 2004 г. в ходе административной реформы было принято решение о выделении

Федерального казначейства в отдельную федеральную службу, находящуюся в ведении Минфина России. В новом качестве Федеральное казначейство начало функционировать с 1 января 2005 г.

Сегодня Федеральное казначейство выполняет одну из ведущих ролей в ходе бюджетного процесса. Система органов Казначейства России состоит из Главного управления Федерального казначейства, управлений Федерального казначейства по субъектам Федерации и более 2 тыс. органов на местах.

В процессе зачисления доходов и взаиморасчетов между бюджетами, а также координации работы по созданию информационной базы о состоянии российской бюджетной системы органы Казначейства взаимодействуют с органами государственного управления субъектов Федерации. В целом функционирование и развитие системы органов Федерального казначейства направлено на повышение эффективности управления и контроля за государственными финансовыми ресурсами.

Дальнейшее развитие системы органов Федерального казначейства должно обеспечить полный и обособленный учет государственных бюджетных и внебюджетных средств, эффективный контроль за полнотой и своевременностью зачисления платежей в доход бюджетов, а также целевым характером расходов, эффективное управление государственными бюджетными средствами на едином счете Федерального казначейства.

При казначейском исполнении федерального бюджета регистрация поступлений, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, совершение разрешительной надписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств, осуществление платежей от имени получателей средств федерального бюджета возлагаются на Федеральное казначейство. Исполнение федерального бюджета производится на основе отражения всех операций и средств федерального бюджета в системе балансовых счетов Федерального казначейства. В процессе исполнения федерального бюджета запрещается проводить операции, минуя систему балансовых счетов Федерального казначейства. Право открытия и



закрытия счетов федерального бюджета, определения их режима принадлежит Федеральному казначейству.

Единый счет федерального бюджета (единый счет Федерального казначейства) находится в Банке России. Использование такого счета расширяет возможности контроля всех платежей из федерального бюджета. Все остальные счета, открытые в учреждениях банковской системы для обеспечения процесса исполнения бюджета, носят транзитный характер, т. е. не имеют переходящих остатков. По существу переход на казначейскую систему предполагает закрытие счетов бюджета в банках и открытие их в системе казначейства с перечислением средств непосредственно на расчетные (текущие) счета хозяйствующих субъектов, выполнявших работы и оказывавших услуги для бюджетных единиц, финансируемых из федерального бюджета.

Одновременно следует отметить, что ведение единого казначейского счета не означает ограничения финансовой самостоятельности распорядителей и получателей бюджетных ассигнований в вопросах использования этих средств, при условии, что они ими пользуются в установленном порядке и в соответствии с решениями вышестоящих распорядителей бюджетных ассигнований.

Казначейство, опираясь на Банк России и его систему, освобождает его от функций ведения детального учета средств федерального бюджета и контроля за их целевым использованием.

Для управления средствами федерального бюджета, государственным долгом и совершения платежей Федеральному казначейству предоставлено право открывать и закрывать иные счета федерального бюджета. Счета Федерального казначейства в Банке России и кредитных организациях ведутся на основании договоров, заключаемых и исполняемых в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации с учетом особенностей, установленных Бюджетным кодексом. Открытие и закрытие счетов федерального бюджета, изменение их режима без соответствующего решения Федерального казначейства не допускаются.

Органы Казначейства России несут установленную законодательством ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на них задач и подчиняются своему вышестоящему органу и руководителю. Федеральное казначейство обладает следующими бюджетными полномочиями:

- производит распределение доходов от налогов, сборов и иных поступлений с учетом возвратов (зачетов, уточнений) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации по нормативам, действующим в текущем финансовом году, установленным Бюджетным кодексом, законом (решением) о бюджете и иными муниципальными правовыми актами, и их перечисление на единые счета соответствующих бюджетов в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации;

- перечисляет средства, необходимые для осуществления возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

- открывает в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях счета по учету средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- направляет в учреждения Центрального банка Российской Федерации и кредитные организации представления о приостановлении операций в валюте Российской Федерации по счетам, открытым бюджетным учреждениям в учреждениях Банка России и кредитных организациях в нарушение бюджетного законодательства;

- осуществляет приостановление операций по лицевым счетам, открытым главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета в органах Федерального казначейства в

предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации случаях;

- осуществляет управление операциями со средствами на едином счете федерального бюджета;

- устанавливает порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- ведет сводный реестр главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

- доводит до главных распорядителей средств федерального бюджета представленные Министерством финансов Российской Федерации бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств;

- осуществляет составление и ведение кассового плана исполнения федерального бюджета;

- доводит до главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета представленные Министерством финансов Российской Федерации бюджетные ассигнования;

- доводит до распорядителей и получателей средств федерального бюджета распределенные главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств;

- доводит до администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета распределенные главным администратором источников финансирования дефицита федерального бюджета бюджетные ассигнования;

- ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета, составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации информацию и отчет о кассовом исполнении федерального бюджета;

- получает от главных распорядителей средств федерального бюджета, главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, главных администраторов доходов федерального бюджета материалы, необходимые для составления бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета;

- составляет на основании представленной бюджетной отчетности, бюджетную отчетность об исполнении федерального бюджета и представляет ее в Министерство финансов Российской Федерации;

- составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- обеспечивает в пределах остатков средств на счетах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации проведение кассовых выплат из бюджетов;

- осуществляет санкционирование оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, лицевые счета которых открыты в Федеральном казначействе;

- осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом и(или) принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

В настоящее время Министерством финансов Российской Федерации и Федеральным казначейством в целях повышения качества управления государственными финансами, а также создания современных систем управления бюджетными ресурсами реализуется проект «Модернизация казначейской системы в Российской Федерации».

В рамках реализации проекта обеспечена регистрация всех операций, связанных с поступлением доходов, а также санкционированием и финансированием расходов, разрабатываются предложения по внесению изменений в законодательную и нормативную базу, формирующую правовые основы казначейской системы, а также осуществляется создание единой информационной системы,

необходимой для реализации новых процедур, и ее поэтапное внедрение в территориальных органах Федерального казначейства. На первом этапе внедрения новые казначейские технологии будут апробированы в экспериментальном порядке, затем начнется их тиражирование в органах Федерального казначейства по субъектам Федерации, Предполагается, что экономический эффект от реализации проекта будет достигнут за счет обеспечения полноты и своевременности поступления всех определенных законодательством доходов в федеральный бюджет, организации еще более эффективного предварительного и текущего контроля за целевым и рациональным расходованием средств бюджетными организациями, создания условий, препятствующих образованию несанкционированной кредиторской задолженности в секторе государственного управления, получения оперативного доступа к достоверной информации о состоянии государственных финансовых ресурсов, эффективного использования бюджетных средств, консолидированных на едином счете Казначейства, повышения оборачиваемости средств бюджета в экономике, обеспечения защищенности государственных финансовых ресурсов, совершенствования механизмов мобилизации, учета и использования бюджетных средств, упорядочения правовой основы деятельности органов Федерального казначейства.

### ***Контрольные вопросы***

1. Какая система исполнения бюджета применялась в СССР и какой орган осуществлял контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных ассигнований?
2. Какова структура органов Федерального казначейства?
3. Охарактеризуйте основные принципы функционирования казначейской системы исполнения бюджета.
4. Возможно ли в рамках казначейской системы осуществлять операции, минуя систему счетов Федерального казначейства?
5. Насколько правильным был переход на казначейскую систему исполнения бюджета? Обоснуйте свою точку зрения.

## Лекция 15

# ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Неплатежи бюджету являются весьма серьезной проблемой в рамках функционирования бюджетной системы, их следствием может быть неисполнение либо ненадлежащее исполнение расходной части бюджета, что, в свою очередь, негативно скажется на экономической ситуации в стране.

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.

К нарушителям бюджетного законодательства могут быть применены следующие меры:

- предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;
- блокировка расходов;
- изъятие бюджетных средств;
- приостановление операций по счетам в кредитных организациях;
- наложение штрафа;
- начисление пени;
- иные меры в соответствии с Бюджетным кодексом и федеральными законами.

*Основаниями применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации являются:*

- неисполнение закона (решения) о бюджете;
- нецелевое использование бюджетных средств;
- неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;

- неполное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- несвоевременное зачисление бюджетных средств на счета получателей бюджетных средств;
- несвоевременное представление отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета;
- несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о бюджетных ассигнованиях;
- несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о лимитах бюджетных обязательств;
- несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете;
- несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях, уведомлений о лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи;
- несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации;
- несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджета и государственных внебюджетных фондов;
- несвоевременное представление проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов;
- отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства;
- несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств, несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам;
- финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись;
- финансирование расходов в размерах, превышающих размеры, включенные в бюджетную роспись, и утвержденные лимиты бюджетных обязательств;

- несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных или муниципальных услуг;
- несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание государственного или муниципального долга;
- открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории учреждений Банка России, имеющих возможность обслуживать счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- несоблюдение главным распорядителем средств федерального бюджета, представлявшим в суде интересы Российской Федерации, срока направления в Министерство финансов Российской Федерации информации о результатах рассмотрения дела в судах;
- несвоевременное или неполное исполнение судебного акта, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджета бюджетной системы Российской Федерации;
- иные основания в соответствии Бюджетным кодексом и федеральными законами.

Руководители федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов в области применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации имеют право в соответствии с договорами (соглашениями) о предоставлении средств из федерального бюджета:

- списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, выданных ими на возвратной основе, срок возврата которых истек;
- списывать в бесспорном порядке суммы процентов (плату) за пользование средствами федерального бюджета, предоставленными на возвратной основе, срок уплаты которых наступил;
- взыскивать в бесспорном порядке пени за несвоевременный возврат средств федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе, просрочку уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, в размере одной



трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки;

- списывать в бесспорном порядке суммы предоставленных ими субсидий, межбюджетных субсидий, субвенций, бюджетных инвестиций, использованных не по целевому назначению их получателями.

Руководители Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и ее территориальных органов при наличии оснований:

- принимают решения о списании (взыскании) в бесспорном порядке сумм предоставленных из федерального бюджета субсидий, субвенций, бюджетных инвестиций, использованных не по целевому назначению их получателями;

- выносят руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателей бюджетных средств представления о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, в том числе о возмещении средств;

- привлекают к административной ответственности в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Руководители Федерального казначейства, его территориальных органов (в соответствии с их полномочиями) имеют право приостанавливать в предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации случаях в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, операции по лицевым счетам, открытым в органах Федерального казначейства главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета, и счетам, открытым получателям средств федерального бюджета в кредитных организациях.

В случае, если бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты исполняются не органами Федерального казначейства, руководители органов, исполняющих соответствующие бюджеты, имеют право применять меры принуждения в соответствии с Бюджетным кодексом.

Руководители органов, исполняющих бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, и их заместители (в соответствии с их полномочиями) имеют право:

- списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, используемых не по целевому назначению;
- списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, подлежащих возврату в бюджет, срок возврата которых истек;
- списывать в бесспорном порядке суммы процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, срок уплаты которых наступил;
- взыскивать в бесспорном порядке пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, просрочку уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки;
- выносить предупреждение руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателей бюджетных средств о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;
- составлять протоколы, являющиеся основанием для наложения штрафов;
- взыскивать в бесспорном порядке пени с кредитных организаций за несвоевременное исполнение платежных документов на зачисление или перечисление бюджетных средств в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки.

Действия органов, исполняющих бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, и должностных лиц указанных органов могут быть обжалованы в установленном порядке.

*Нецелевое использование бюджетных средств*, выразившееся в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом,

бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения, влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации (УК РФ).

Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетных средств, полученных на возвратной основе, по истечении срока, установленного для их возврата, влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а также изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, полученных на возвратной основе, процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, взыскание пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки. Невозврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, влечет сокращение или прекращение всех других форм финансовой помощи из соответствующего бюджета, в том числе предоставление отсрочек и рассрочек по уплате платежей в соответствующий бюджет.

Неперечисление либо несвоевременное перечисление процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе, влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а также изъятие в бесспорном порядке сумм процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, полученными на возвратной основе, взыскание пени за просрочку уплаты процентов (платы) за пользование указанными бюджетными средствами в размере одной трехсотой

действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки.

Непредставление либо несвоевременное представление отчетов и иных сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их исполнения и контроля за их исполнением, влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств, а также вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

Неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств, перечисление бюджетных средств в меньшем объеме, чем предусмотрено уведомлением о бюджетных ассигнованиях, либо несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, выплату компенсации получателям бюджетных средств в размере недофинансирования, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные УК РФ.

Несвоевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, а также вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

Несоответствие сводной бюджетной росписи и бюджетной росписи главных распорядителей бюджетных средств расходам, утвержденным бюджетом, влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, а также вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

Финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись, влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, изъятие в бесспорном порядке сумм предоставленных бюджетных средств, вынесение предупреждения о

ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные УК РФ.

Финансирование расходов сверх утвержденных лимитов влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, изъятие в бесспорном порядке сумм выделенных бюджетных средств, вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные УК РФ.

Предоставление бюджетных кредитов с нарушением установленного порядка влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, изъятие в бесспорном порядке сумм предоставленных бюджетных средств, вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные УК РФ.

Предоставление бюджетных инвестиций с нарушением порядка, установленного Бюджетным кодексом, влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, изъятие в бесспорном порядке сумм предоставленных бюджетных средств, вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные УК РФ.

Предоставление государственных или муниципальных гарантий с нарушением порядка, установленного Бюджетным кодексом, влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, аннулирование указанных гарантий, вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные УК РФ.

Осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением установленного порядка влечет блокировку соответствующих расходов, привлечение к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации об

административных правонарушениях, а также вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса. При выявлении фактов умышленного завышения (занижения) цен в процессе осуществления государственных или муниципальных закупок руководители государственных органов, органов местного самоуправления и бюджетных учреждений привлекаются при наличии состава преступления к ответственности, предусмотренной УК РФ.

Размещение бюджетных средств на банковских депозитах либо передача их в доверительное управление с нарушением установленного порядка влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях, изъятие в бесспорном порядке размещенных (переданных) бюджетных средств, вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные УК РФ.

Незачисление либо несвоевременное зачисление средств, подлежащих обязательному зачислению в доходы соответствующих бюджетов, влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, подлежащих зачислению в соответствующие бюджеты, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные УК РФ.

Несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета соответствующих бюджетов, влечет наложение штрафов на руководителей кредитных организаций, а также взыскание пени с кредитной организации в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки.

Несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление бюджетных средств, подлежащих зачислению на лицевые счета получателей бюджетных средств, влечет наложение штрафов на

руководителей кредитных организаций, а также взыскание пени с кредитной организации в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки.

Несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам, отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства, либо несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, а также вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

### ***Контрольные вопросы***

1. Перечислите основания для применения мер принудительного характера к нарушителям бюджетного законодательства.

2. Какие меры применяются к нарушителям бюджетного законодательства?

3. Какова роль Федерального казначейства и его территориальных органов при применении мер принудительного характера?

4. В чем выражается нецелевое использование бюджетных средств?

5. В каких случаях может быть наложена уголовная ответственность, а в каких административный штраф и вынесено предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса?

# **Лекция 16**

## **СТАТИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ**

В силу того, что построение системы статистики государственных финансов является «зеркальным» отражением бюджетной системы, данная глава содержит ряд повторений, необходимых для раскрытия данной темы.

Понятие «статистика» происходит от латинского слова *status* — состояние, положение вещей. По сути, статистика государственных финансов аккумулирует в себе количественные данные, характеризующие состояние и основные тенденции в развитии системы государственных финансов.

Государственные финансы – это важная составляющая финансовой системы страны. Система государственных финансов представляет собой систему отношений, возникающих по поводу распределения и перераспределения стоимости валового внутреннего продукта и валового национального дохода, а также части национального богатства, связанной с формированием финансовых ресурсов в распоряжении государства и его предприятий и использованием государственных финансовых средств на нужды национальной обороны и государственного управления, социально-культурные потребности членов общества, производственно-экономические и научно-технические программы.

Согласно отечественной практике к системе государственных финансов принято относить бюджеты разных уровней государственного управления, внебюджетные фонды, государственный кредит и финансы государственных предприятий.

Структуры государственного управления осуществляют большое количество финансовых операций, способных в своей совокупности оказать серьезное влияние на ход и качество экономического развития и роста общественного благосостояния. Сбор, агрегация и анализ данных об этих операциях позволяют оценить эффективность



функционирования, оценить и измерить воздействие государственных органов на различные сферы экономики. Большую роль в системе статистики государственных финансов выполняет бюджетная классификация, позволяющая классифицировать все доходы и расходы государственного сектора по определенным видам, что значительно облегчает дальнейший анализ этих данных и контроль за деятельностью органов государственного управления.

*Бюджетная классификация Российской Федерации* является группировкой доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов, используемой для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Как уже отмечалось, действующая в настоящее время бюджетная классификация включает следующие группы:

- классификацию доходов бюджетов;
- классификацию расходов бюджетов;
- классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов;
- классификацию операций публично-правовых образований.

При необходимости в процессе составления статистической отчетности в системе государственных финансов бюджетная классификация может подвергаться определенной трансформации и детализации. Например, операции могут быть классифицированы по типам конкретных участников, с которыми имеют дело государственные органы, по видам и формам госзакупок и т.д.

Система статистики государственных финансов должна быть построена таким образом, чтобы содержащиеся в ней данные отражали всеобъемлющую и комплексную картину деятельности органов государственного управления и их финансовые потребности, а также их воздействие на уровень доходов экономики, состояние финансов и платежного баланса. При этом важно иметь в виду тот факт, что

невозможно досконально точно определить воздействие каждого конкретного фактора в соответствии с действующей классификацией операций органов управления. Как правило, изменения, происходящие в экономике, являются результатом воздействия множества факторов. Кроме эффекта конечного воздействия необходимо разобрать и другие критерии, позволяющие группировать операции органов управления в основные группы или так называемые готовые блоки данных, которые впоследствии могут быть организованы и перестроены так, чтобы определять влияние деятельности государственных органов в конкретных условиях.

Важным условием выбора конкретного критерия при определении основных групп является природа самих операций, проводимых в системе государственных финансов, которая выявляется в процессе осуществления этих операций. Принципиальным отличием таких операций является то, что они представляют собой платежи, в обмен на которые не поступает каких-либо потоков в обратном направлении, в то время как большинство остальных операций предполагает два потока: один – к участнику сделки, другой – от него. Это значительно отличает статистику государственных финансов от бухгалтерской отчетности, которая подразумевает существование двух потоков.

Для классификации операций органов государственного управления, связанных с денежными потоками, можно определить пять основных различий в возможной природе таких операций:

- поступления или платежи;
- невозвратные или возвратные;
- возмездные или безвозмездные;
- текущие или капитальные;
- финансовые активы или обязательства;
- производимые в целях проведения государственной политики или для управления ликвидностью.

Первые две характеристики касаются всех операций, две следующие – только невозвратных. Пятая категория имеет отношение ко

всем возвратным операциям, наконец, шестая касается только операций с государственными финансовыми активами.

Основными категориями статистики государственных финансов в отечественной практике являются доходы, расходы, дефицит и профицит бюджетов разных уровней бюджетной системы и внебюджетных фондов и все финансовые операции, связанные с ними.

*Доходы бюджетов* — денежные средства, поступающие в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации.

В доходах бюджетов могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы Российской Федерации для целевого финансирования централизованных мероприятий, а также безвозмездные перечисления. Обособленно учитываются в составе доходов бюджетов доходы целевых бюджетных фондов.

Отечественное бюджетное законодательство выделяет следующие виды доходов бюджета:

- налоговые;
- неналоговые;
- безвозмездные поступления.

К *налоговым* доходам относятся предусмотренные налоговым законодательством Российской Федерации федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы. Размер предоставленных налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджет полностью учитывается в доходах соответствующего бюджета.

К *неналоговым* доходам относятся:

доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты

налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;

доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;

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 Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия; доходы в виде финансовой помощи, полученной от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации, за исключением бюджетных ссуд и бюджетных кредитов;

иные неналоговые доходы.

К *безвозмездным* поступлениям относятся доходы в виде финансовой помощи, полученной от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

*Расходы бюджета* — это денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления. Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации базируется на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности и финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления с учетом имеющихся финансовых возможностей вправе увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание государственных, муниципальных услуг.

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на текущие и капитальные расходы. Группировка расходов

бюджетов на текущие и капитальные устанавливается экономической классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

Средства от возврата государственных кредитов, бюджетных кредитов и бюджетных ссуд, в том числе средства, получаемые от продажи имущества и другого обеспечения, переданного получателями бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и государственных или муниципальных гарантий соответствующим органам исполнительной власти в качестве обеспечения обязательств по бюджетным кредитам, бюджетным ссудам и государственным или муниципальным гарантиям, отражаются в составе расходов бюджетов со знаком «минус».

*Профицит бюджета* — превышение доходов бюджета над его расходами. *Дефицит бюджета* – превышение расходов бюджета над его доходами. В случае принятия бюджета с дефицитом соответствующим законом (решением) о бюджете утверждаются источники финансирования дефицита бюджета.

*Источниками финансирования дефицита федерального бюджета* могут быть:

- *внутренние источники*
  - государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации,
  - бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации,
  - поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности,
  - сумма превышения доходов над расходами по государственным запасам и резервам,
  - изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета;
- *внешние источники*
  - государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации,

– кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставленные в иностранной валюте, привлеченные Российской Федерацией.

*Источниками финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации* могут быть внутренние источники в следующих формах:

государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта Российской Федерации;

бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, предоставленные бюджетами других уровней бюджетной системы Российской Федерации;

кредиты, полученные от кредитных организаций;

поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации;

изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации.

*Источниками финансирования дефицита местного бюджета* могут быть внутренние источники в следующих формах:

муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования;

кредиты, предоставленные кредитными организациями;

бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;

поступления от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности;

изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета.

Как правило, статистика государственных финансов представляется в табличной форме, которая может содержать абсолютные и относительные величины. Статистика государственных финансов играет не меньшую роль, чем, например, учет активов собственного капитала либо обязательств в системе бухгалтерского учета предприятия.

### ***Контрольные вопросы***

1. Охарактеризуйте роль статистики государственных финансов в системе государственного управления.

2. Поясните значения бюджетной классификации для системы статистики государственных финансов.

3. Какие виды доходов бюджета выделяются отечественным законодательством?

## **Заключение**

Реформирование бюджетной системы в 2004–2008 гг. позволило создать прочную основу для сохранения макроэкономической стабильности в стране в условиях финансового кризиса. Накопленные в результате долгосрочно ориентированной бюджетной политики резервы позволяют проводить активную антикризисную политику, защищать экономику и граждан от внешних воздействий.

В результате существенного снижения доходов федерального бюджета и необходимости реализации крупномасштабных антикризисных мер было признано целесообразным пересмотреть федеральный закон о федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг., признав утратившими силу параметры планового периода.

Вместе с тем уже в текущем бюджетном цикле Минфином России принято решение сформировать проект федерального бюджета на три года. Формирование закона о бюджете будет происходить в условиях приостановления отдельных положений Бюджетного кодекса, регулирующих уровень дефицита федерального бюджета и использования нефтегазовых доходов, а также оказания дополнительной финансовой помощи субъектам Российской Федерации.

В условиях финансовой неопределенности бюджетная система страны проходит испытание на прочность. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» говорилось о необходимости «обеспечить адаптацию бюджетной системы к новым условиям, создать предпосылки для устойчивого социально-экономического развития страны в посткризисный период». В данной ситуации важно обеспечить качественное прогнозирование параметров федерального бюджета и возможность оперативно использовать все имеющиеся бюджетные инструменты.

В настоящее время одной из главных проблем для федерального бюджета является обеспечение исполнения всех взятых на себя государством социальных обязательств. В связи с этим необходимо



мобилизовать дополнительные источники доходов бюджета, в первую очередь за счет совершенствования налогового администрирования.

Не менее важной проблемой является повышение качества государственных услуг и связанная с этим модернизация сети бюджетных учреждений. В 2009г. началось внедрение в бюджетный процесс нового инструмента бюджетирования – государственных заданий, формируемых на основе перечней государственных услуг.

Кроме того, комплексного реформирования требует система государственного и муниципального финансового контроля. В рамках бюджетирования, ориентированного на результат, необходимо обеспечить переориентацию государственного финансового контроля на достижение запланированных результатов использования бюджетных средств и целей государственной политики.

Несмотря на достигнутые в ходе реформы межбюджетных отношений положительные изменения в организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, все еще остается нерешенным ряд вопросов.

Сохраняются существенные различия в доходных поступлениях и расходах бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований, что приводит к ситуации, в которой объем принятых расходных обязательств значительно превышает объем доходов бюджета субъекта Федерации или муниципального образования.

В связи с ростом количества субсидий и субвенций из федерального бюджета возникает необходимость корректировки механизмов оказания финансовой помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Дальнейшее совершенствование системы межбюджетных отношений должно быть также направлено на развитие стимулов повышения качества управления бюджетным процессом на региональном и местном уровнях и увеличения доходной базы бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований.

Эти факты свидетельствуют, что без пересмотра ряда принципов построения отечественной бюджетной системы нельзя достичь ощутимых

успехов в экономической и социальной стабилизации, что в свою очередь представляется невозможным без тщательного изучения основ функционирования российской бюджетной системы в настоящее время.

## Глоссарий

**АДМИНИСТРАТОР ДОХОДОВ БЮДЖЕТА** – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, бюджетное 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.

**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.

**БЛОКИРОВКА РАСХОДОВ БЮДЖЕТА** – сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств, если бюджетные ассигнования в соответствии с законом (решением) о бюджете выделялись главному распорядителю бюджетных средств (субъект Российской Федерации, муниципальное образование или другой получатель бюджетных средств) на выполнение определенных условий, однако к моменту составления лимитов бюджетных обязательств либо подтверждения принятых бюджетных обязательств эти условия оказались невыполненными.

БЮДЖЕТ – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

БЮДЖЕТНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемая для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающая сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

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 бюджетного учреждения.

БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ – государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным

(муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

**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 Федерации, 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.

**БЮДЖЕТНЫЙ УЧЕТ** – упорядоченная система сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства.

**ВЕДОМСТВЕННАЯ СТРУКТУРА РАСХОДОВ БЮДЖЕТА** – распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год главным распорядителям бюджетных средств, по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетной классификации Российской Федерации.

**ВЕДОМСТВЕННАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА** – документ, устанавливающий цели, результаты и организацию деятельности (выполнение функций, оказание государственных услуг, реализацию мероприятий) главного распорядителя средств федерального бюджета, направленную на достижение целей (решение задач), предусмотренных докладом о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, одобренного Правительственной комиссией по результативности деятельности федеральных и региональных органов власти.

**ВНЕШНИЕ ДОЛГОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – финансовые обязательства иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией как кредитором.

**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).

**ГЛАВНЫЙ АДМИНИСТРАТОР ДОХОДОВ БЮДЖЕТА** – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный 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.

**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.

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.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ (МУНИЦИПАЛЬНОЕ) ЗАДАНИЕ – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ (МУНИЦИПАЛЬНЫЕ) УСЛУГИ (РАБОТЫ) – услуги (работы), оказываемые (выполняемые) в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами.

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 без установления направлений и (или) условий их использования.

**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.

**ИММУНИТЕТ БЮДЖЕТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – правовой режим, при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется только на основании судебного акта.

**ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ФОНД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – часть средств федерального бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства.

**КАПИТАЛЬНЫЕ ВЛОЖЕНИЯ** – инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты.

КАССОВОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА – проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

КАССОВЫЙ ПЛАН – прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году.

КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ БЮДЖЕТ – свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

ЛИМИТ БЮДЖЕТНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ – объем прав в денежном выражении на принятие бюджетным учреждением бюджетных обязательств и(или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде).

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.

НЕНЕФТЕГАЗОВЫЙ ДЕФИЦИТ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА – разница между объемом доходов федерального бюджета без учета нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и общим объемом расходов федерального бюджета в соответствующем финансовом году.

НЕФТЕГАЗОВЫЕ ДОХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА – доходы федерального бюджета, которые используются для финансового обеспечения нефтегазового трансферта, а также для формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

НЕФТЕГАЗОВЫЙ ТРАНСФЕРТ – часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования ненефтегазового дефицита федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств Резервного фонда.

ОБОСНОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ АССИГНОВАНИЙ – документ, характеризующий бюджетные ассигнования в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде).

ОБСЛУЖИВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ДОЛГА – операции по выплате доходов по государственным и муниципальным долговым обязательствам в виде процентов по ним и (или) дисконта, осуществляемые за счет средств соответствующего бюджета.

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.

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 бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета.

**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 порядок 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 бюджетных 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, бюджетное 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 бюджетного 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.

**РЕГИОНАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ** – бюджет субъекта Российской Федерации и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда, предназначенные для исполнения расходных обязательств субъекта Федерации.

**РЕЕСТР РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ** – используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обусловливающих 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.

**РЕЗЕРВНЫЙ ФОНД** – часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта.

**РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ ДОЛГА** – основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств.

**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.

**СВОДНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ БАЛАНС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – документ, характеризующий объем и использование финансовых ресурсов Российской Федерации (валового национального располагаемого дохода) и секторов экономики.

**СРЕДНЕСРОЧНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ ПЛАН МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ** – документ, содержащий основные параметры местного бюджета.

**СРЕДНЕСРОЧНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ ПЛАН СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – документ, содержащий основные параметры бюджета субъекта Российской Федерации.

**ТЕКУЩИЙ ФИНАНСОВЫЙ ГОД** – год, в котором осуществляется исполнение бюджета, составление и рассмотрение проекта бюджета на

очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

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).

ФОНД НАЦИОНАЛЬНОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ – часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

# **Источники**

## **Нормативные акты**

Конституция Российской Федерации. Принята 12 декабря 1993г.

Бюджетный кодекс Российской Федерации: утв. 31 июля 1998г. № 145-ФЗ.

Бюджетное послание Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» от 25 мая 2009г.

Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая: утв. 31 июля 1998г. № 146-ФЗ. Часть вторая: утв. 5 августа 2000г. № 117-ФЗ.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008г. № 1662-р.

О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах: постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862.

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р.

О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001г. № 584 (с изменениями от 6 февраля 2004г.).

О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004г. № 249.

Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (включая План мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах).

О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период:



постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007г. № 1010.

О концепции функционирования единого счета Федерального казначейства Минфина России по учету доходов и средств федерального бюджета: распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 января 2000г. № 107-р.

О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005г. № 1789-р.

О концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах: распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006г. № 467-р.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с изменениями от 8 ноября 2007 г.).

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изменениями от 8 ноября 2007 г.).

О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ.

Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации: Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ.

Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ.

Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (России). Утверждено постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2122-1.

Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России): постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2122-1.

О Федеральном казначействе: постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703.

О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ.

Вопросы Федерального фонда обязательного медицинского страхования: Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 г. № 729.

О Фонде социального страхования Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 г. № 101.

Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 955 «О порядке управления средствами Резервного фонда».

### **Монографии**

*Алексащенко С.В.* Битва за рубль. М.: Альма Матер, 1999.

*Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж. Э.* Лекции по экономической теории государственного сектора. М.: Аспект-Пресс, 1995.

*Афанасьев М.* Бюджетная политика и бюджетный процесс: Материалы к лекциям. Ч. 1, 2. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2000.

*Афанасьев М.* Государственный финансовый контроль: Материалы к лекциям. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2001.

*Афанасьев М.П.* Логика дефицитной экономики. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РАГС, 2004.

*Афанасьев М.П.* Очерки истории экономической мысли. М.: БДЦ, 2005.

*Афанасьев М.П.* Основные направления становления и развития классической бюджетной мысли. Учебно-методическое пособие. М.: АБиК, 2009.

*Афанасьев М.П., Кривоногов И.В.* Модернизация государственных финансов. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2008.

*Афанасьев М.П., Беленчук А.А., Кривоногов И.В.* Бюджет и бюджетная система. Учебник. М.: Юрайт, 2009.

*Боди З., Мертон Р.К.* Финансы. М.: ИД «Вильямс», 2005.

*Брюммерхофф Д.* Теория государственных финансов / пер. с нем. Владикавказ.: Пионер-пресс, 2002.

*Бурда М., Виплош Ч.* Макроэкономика: Учебник/ пер. с англ. СПб.: Судостроение, 1998.

*Де Брюйн Х.* Управление по результатам в государственном секторе / пер. с англ. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005.

*Дорнбуш Р., Фишер С.* Макроэкономика. М.: МГУ, 1997.

*Кейнс Дж. М.* Избранные произведения. М.: Экономика, 1993.

*Кудрин А.Л.* Эффективная финансовая политика. М.: Академии бюджета и казначейства, 2006.

*Кудрин А.Л.* Новые направления финансовой политики: Материалы к лекциям. М.: Академии бюджета и казначейства, 2006.

*МВФ.* Руководство по статистике государственных финансов. 2001.

*Озеров И.Х.* Основы финансовой науки. М., 1914.

*Радаев В.В.* Экономическая социология: курс лекций. М.: Аспект-Пресс, 1997.

Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне / под ред. А.М. Лаврова. В 7 т. М.: ООО «ИД ДиПЛиТ», 2007.

*Ротбард М.* Власть и рынок: Государство и экономика / пер. с англ. Челябинск: Социум, 2003.

*Сакс Д.Д., Ларрен Ф.Б.* Макроэкономика. Глобальный подход. М.: Дело, 1996.

*Уотшем Т., Паррамоу К.* Количественные методы в финансах. М.: Финансы, 1999.

*Фишер С. и др.* Экономика. М.: Дело, 1993.

*Фридмен М.* Если бы деньги заговорили. М.: Дело, 1998.

*Фуруботн Э.Г., Рихтер Р.* Институты и экономическая теория. СПб.: ИД Санкт-Петербургского гос. ун-та, 2005.

*Харрис Л.* Денежная теория. М.: Прогресс, 1990.

*Хиллман А.Л.* Государство и экономическая политика: возможности и ограничения управления / пер. с англ.; под ред. М.И. Левина. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2009.

*Эдельгауз Г.Е.* Достоверность статистических показателей. М.: Статистика, 1977.

*Юнгман Й.* Бюджетный процесс как инструмент эффективного управления. Стокгольм: Regierungskanzler, 2005.

*Якобсон Л.И.* Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. Учебник для вузов. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2000.

*Ясин Е. Г.* Конкурентоспособность и модернизация экономики. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2004.

*Adam F., Ferrand O., Rioux R.* Finances publiques. Paris: Presses de Sciences: Dalloz, 2003.

*Basle M.* Le budget de l'Etat. 6 ed. Paris: la Decouverte, 2004.

*Blanchard O.* Macroeconomics, L., Prentice-Hall, 1997. P. 620.

*Blanchard O., Fisher S.* Lectures on Macroeconomics. Cambridge, MIT, 1989.

*Barilari A., Bouvier M.* La nouvelle gouvernance fmanciere de l'Etat. Paris: LGDJ, 2004.

*Bouvier V., Esclassan M.-Ch., LassaleJ-P.* Finances publiques. Paris, 1996.

*Brown C.V., Jackson P.M.* Public Sector Economics. Cambridge, Massachusetts, 1996.

*Buchanan J.M., Musgrave R.A.* Public Finance and Public Choice. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1999.

Budgeting and Budgetary Institutions / Ed. A. Shah. Washington: D.C., WB, 2007.

*Camby J.-P.* La reforme du budget de l'Etat. La loi organique relative aux lois de finances. Paris: LGDJ, 2002.

*Chouvel F.* Finances publiques. Paris, 1999.

*Communier J-M., Lamotte H.* Finances publiques: le budget de l'Etat. Paris, 1997.

*Connolly S., Munro A.* Economics of the Public Sector. Harlow, England: Prentice Hall, 1999.

*Cullis J., Jones P.* Public Finance and Public Choice. N.Y.: Oxford University Press, 1998.

*Davis J.M., Ossowsky R., Fedelino A.* Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries. Washington: D.C., IMF, 2003.

*Deruel F.* Finances publiques. Dalloz, 1996.

Development Assistance Committee, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, 2002.

Fiscal Management / Ed. A. Shah. Washington, D.C., WB, 2005.

Fiscal Sustainability in Theory and Practice / Ed. C. Burnside. Washington: D.C., WB, 2005.

Financial Soundness Indicators: Analytical Aspects and Country Practices. IMF Occasional Paper No. 212. Washington, D.C., IMF, 2002.

Financial Soundness Indicators. Compilation Guide. Washington: D.C., IMF, 2006.

*Friedman L.* The Microeconomics of Public Policy Analysis. Princeton University Press, 2002.

Government Auditing Standards. GAO, 2003.

*Gordon G.J.* Public Administration in America. N.Y., 1986.

*Hillman A.L.* Public Finance and Public Policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

*James S., Nobes Ch.* The Economics of Taxation. L.: Prentice Hall Europe, 1998.

*Kusek J.Z., Rist R.C.* Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. Washington: D.C., WB, 2004.

*Llau P.* Equilibre budgétaire et déficits publics en Europe. Paris: Economica, 2000.

Manual on Fiscal Transparency. Washington: D.C., IMF, Fiscal Affairs Department, 2001.

Measuring Results to Improve Technical Assistance, IFC Monitoring and Evaluation Meeting. 2005, May 10.

*Miller G.J., Hildreth W.B., Rabin J.* Performance-Based Budgeting. Colorado, U.S.A.: Westview Press, 2001.

*Musgrave R.A., Musgrave P.B.* Public Finance in Theory and Practice. Singapore, 1989.

*Musgrave R.A.* The Theory of Public Finance. N.Y., McGraw-Hill, 1959.  
*Muzellec R.* Finances Publiques. Dalloz, 1997.

*Niven P.R.* Balanced Scorecard Step-by-step for Government and Not-forprofit Agencies. New Jersey, U: John Wiley and Sons Inc., 2003.

Organizational Assessment. A Framework for Improving Performance. Washington: D.C., Inter-American Development Bank, 2002.

*Orsoni G.* L'exécution de la loi de finances. Paris: Economica, 1998.

Performance Budgeting in OECD Countries. OECD, 2007.

Performance Budgeting: Linking Funding and Results / Ed. M. Robinson. Hampshire, England: Palgrave Macmillan, 2007.

*Philip L.* Les fondements constitutionnels des finances publiques. Paris: Economica, 1995.

Public Services Delivery / Ed. A. Shah. Washington: D.C., WB, 2005.

Public Expenditure Analysis / Ed. A. Shah. Washington: D.C., WB, 2005.  
*Rosen H.S.* Public Finance. Boston: Irvin, 1995.

Rules-Based Fiscal Policy in France, Italy and Spain. IMF Occasional Paper No. 225. Washington, D.C., IMF, 2003.

*Sachs J., Larrain F.* Macroeconomics in the Global Economy. N.Y., 1993.

*Salanie B.* Theorie economique de la fiscalite. Paris: Economica, 2002.

State Audit in the European Union. NAO Information Centre, 2005.

*Stiglitz J.* Economics of the Public Sector. W.W. Norton & Company, 1986.

*Walsh C.E.* Monetary Theory and Policy. Cambridge: MIT Press, 1998.

*Wholey J.S., Hatry H.P., Newcomer K.E.* Handbook of Practical Program Evaluation. New Jersey: John Wiley and Sons Inc., 2004.

### **Статьи в периодической печати**

*Афанасьев Мст.* Бюджетная реформа в России: первые итоги и возможные перспективы // Вопросы экономики. 2005. № 11.

*Афанасьев Мст., Кривоногов И.* Модернизация государственных финансов России // Вопросы экономики. 2006. № 9.

*Афанасьев Мст., Кривоногов И.* Управление сбалансированностью федерального бюджета: иностранный долг перед Россией // Вопросы экономики. 2005. № 4.

*Афанасьев М.П., Кривоногов И.В.* Финансы правового государства // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. Том II. № 2–3.

*Кудрин А.Л.* Стабилизационный фонд: зарубежный и российский опыт // Вопросы экономики. 2006. № 2.

*Кудрин А.* Механизмы формирования ненефтегазового баланса бюджета России // Вопросы экономики. 2006. № 8.

*Кудрин А.Л.* Трехлетний бюджет – бюджет диверсификации экономики // Финансы. 2007. № 4.

*Кудрин А.* Инфляция: российские и мировые тенденции // Вопросы экономики. 2007. № 10.

*Кудрин А.* Мировой финансовый кризис и его влияние на Россию // Вопросы экономики. 2009. № 1.

*Нестеренко Т.Г.* Этапы бюджетной реформы // Финансы. 2008. № 2.

*Силуанов А.Г.* Межбюджетные отношения: направления совершенствования // Финансы. 2004. № 6.

### **Интернет – ресурсы**

[www.minfm.ru](http://www.minfm.ru)

[www.ach.gov.ru](http://www.ach.gov.ru)

[www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)

[www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru)

[www.abik.ru](http://www.abik.ru)

[www.hse.ru](http://www.hse.ru)

[www.KhemLin.ru](http://www.KhemLin.ru)

[www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

# Приложения

## Приложение 1

***Основные характеристики федерального бюджета за период с 2004 по 2009 г., млрд. руб.***

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г. (отчет)	2009 г. (закон о бюджете)
Доходы, всего	3428,9	5127,2	6278,9	7781,1	9274,1	6713,8
% к ВВП	21,3	24,4	23,1	24,9	22,3	16,6
Расходы, всего	2698,9	3514,3	4284,8	5986,6	7566,6	9692,2
% к ВВП	16,7	16,7	15,7	19,2	18,2	24,0
Дефицит/профицит	730	1612,9	1994,1	1794,6	1707,5	–2978,4
% к ВВП	4,5	7,7	7,3	5,7	4,1	7,4

*Источник:* Федеральные законы об исполнении федерального бюджета за соответствующий год.



## Приложение 2

**Динамика расходов федерального бюджета по разделам функциональной классификации, млрд. руб.** [\[23\]](#)

	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Расходы, всего	2698,9	3514,3	4284,8	5986,6	7566,6	9692,2
Общегосударственные вопросы	203,6	292,7	360,4	815,7	835,2	1018,1
Национальная оборона	430,1	581,1	681,8	831,9	1040,8	1196,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	323,8	450,1	550,2	667,0	835,6	1021,8
Национальная экономика	200,2	248,7	345,0	692,6	1025,0	1743,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	10,4	6,9	52,7	294,9	129,5	90,1
Охрана окружающей среды	4,6	4,7	6,7	8,2	10,2	12,9
Образование	158,6	162,1	212,4	294,6	355,0	395,3
Культура, кинематография и средства массовой информации	33,6	47,6	55,2	71,0	88,9	109,6
Здравоохранение, физическая культура и спорт	73,5	88,2	147,5	196,5	278,2	335,1
Социальная политика	154,5	178,3	201,2	214,0	293,6	311,3
Межбюджетные трансферты	901,3	1245,6	1498,9	1900,1	2674,6	3457,8

Источник: Данные Минфина России.

### Приложение 3

#### ***Расходы федерального бюджета в 2004–2008 гг.***



*Источник: Данные Минфина России.*

## Приложение 4

**Изменение объема доходов федерального бюджета за период с 2004 по 2009 гг., млрд. руб.**

Показатели	Исполнение			Предварительный отчет об исполнении 2008 г.	Оценка 2009 г.
	2005 г.*	2006 г.	2007 г.*		
ВВП	21 625	26 904	33 114	41 540	40 420
Доходы федерального бюджета	4855,6	6278,9	7203,2	9274,1	6713,8
В % к ВВП	22,45	23,34	21,75	22,32	16,61
В том числе:					
Нефтегазовые доходы	2162,1	2943,5	2897,4	4389,4	2057,2
В % к ВВП	10,00	10,94	8,75	10,56	5,09
Ненефтегазовые доходы	2693,5	3335,4	4305,8	4 84,7	4656,6
В % к ВВП	12,45	12,40	13,00	11,76	11,52

\* Доходы без учета поступлений в бюджетную систему Российской Федерации средств от ОАО «НК «ЮКОС»».

Источник: Данные Минфина России.

## Приложение 5

### ***Совокупный объем средств Резервного фонда***

Дата	Млрд долл. США	Млрд руб.
01.05.2009	106,81	3551,47
01.04.2009	121,06	4117,67
01.03.2009	136,33	4869,74
01.02.2009	137,34	4863,80
01.01.2009	137,09	4027,64
01.12.2008	132,63	3661,37
01.11.2008	134,60	3572,78
01.10.2008	140,98	3559,19
01.09.2008	142,60	3504,62
01.08.2008	129,68	3040,37
01.07.2008	130,30	3056,52
01.06.2008	129,32	3069,94
01.05.2008	129,80	3069,47
01.04.2008	130,48	3068,43
01.03.2008	127,81	3082,28
01.02.2008	125,19	3057,85

*Источник:* Данные Минфина России.

## **Приложение 6**

### **Совокупный объем средств Фонда национального благосостояния**

Дата	Млрд долл. США	Млрд руб.
01.05.2009	86,30	2869,44
01.04.2009	85,71	2915,21
01.03.2009	83,86	2995,51
01.02.2009	84,47	2991,50
01.01.2009	87,97	2584,49
01.12.2008	76,38	2108,46
01.11.2008	62,82	1667,48
01.10.2008	48,68	1228,88
01.09.2008	31,92	784,51
01.08.2008	32,69	766,48
01.07.2008	32,85	770,56
01.06.2008	32,60	773,93
01.05.2008	32,72	773,82
01.04.2008	32,90	773,57
01.03.2008	32,22	777,03
01.02.2008	32,00	783,31

*Источник:* Данные Минфина России.

## Примечания

### 1

«План финансов» (1810 г.) М.М. Сперанского был впервые опубликован в 1885 г. в Сборнике Императорского русского исторического общества (т. 45) «Финансовые документы царствования императора Александра I». Готовя эти материалы к публикации, историк А. Куломзин озаглавил их «План финансов», исходя из термина, упомянутого в Манифесте Александра I от 2 февраля 1810 г, содержащего финансовые идеи Сперанского. В последнее время текст «Плана финансов» переиздавался в сборнике «У истоков финансового права» под ред. проф. А. Козырина (М.: Статут, 1998. С. 35–98).

### 2

*Геллер М.* История Российской империи. Т. 2. М.: МИК, 1997. С. 265.

### 3

К наиболее важным работам о М.М. Сперанском как финансисте относятся: *Корф М.* Жизнь графа Сперанского. Т. 1–2. СПб., 1861; *Довнар-Запольский М.* Политические идеалы М.М. Сперанского. М., 1905; История русской экономической мысли. Т. 1. Ч. 2. М., 1958; *Нольде А.Э.* М.М. Сперанский. Биография. М.: МШПИ, 2004; *Томсинов В.А.* Сперанский. М.: Молодая гвардия, 2006.

### 4

Более подробно о М.А. Балугьянском см.: *Штейн В.* Очерки развития русской общественно-экономической мысли XIX–XX веков. Л.: ЛГУ, 1948. С. 29–41.

### 5

См.: *Ялбулганов А.А.* Михаил Михайлович Сперанский. С. 24.

### 6

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

### 7

Рассматриваемые в «Плане финансов» вопросы денежно-кредитной политики (управление ассигнационной эмиссией и государственное кредитование) не являются предметом данной лекции.

**8**

См. лекцию 3 настоящего учебного пособия.

**9**

*Сперанский М.* План финансов // Сборник Императорского русского исторического общества. Т. 45. СПб., 1885.

**10**

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

**11**

*Сперанский М.* Указ. соч.

**12**

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

**13**

*Витте С.Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 годах. М.: Начала, 1997. С. 386–387.

**14**

См., например: Общий устав счетный. Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая I составленный. Т. 8. Ч. 2. СПб., 1857.

**15**

Основные виды управления государственными финансами совпадают с главными направлениями управления корпоративными

финансами. См., например: *Афанасьев М.* Корпоративное управление на российских предприятиях. М.: Интер-эксперт, 2000.

## **16**

*Озеров И.* Как расходуются в России народные деньги (критика русского расходного бюджета и государственный контроль). М.: А. Поплавский, 1907. С. 190.

## **17**

Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Т. XXXI. 1810–1811 гг., № 24.116. СПб., 1830. С. 52–60.

## **18**

*Блиох И.* Финансы России XIX столетия. История – Статистика. Т. 1. СПб.: М.: Стасюлевич, 1882. С. 382.

## **19**

*Озеров И.* Основы финансовой науки. Вып. II. М.: Типография Сытина, 1914. С. 36.

## **20**

Более подробно вопрос передачи доходов был рассмотрен в разделе лекции 3, посвященном налоговым и неналоговым доходам.

## **21**

Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года», приложение 3 (обработка автора).

## **22**

Принципы и перспективы развития казначейской системы более подробно будут рассмотрены в лекции 14.

## **23**

За 2004–2007 гг. данные об исполнении, за 2008 г. – кассовое исполнение, 2009 г. утвержденные законом о федеральном бюджете.