

# Государственный бюджет как основа централизованных финансов

Бюджет необходимо рассматривать как базовый системообразующий элемент государственных и муниципальных финансов. Существуют различные подходы к определению понятия «бюджет».

**Экономическое определение бюджета гласит, что это совокупность экономических отношений, возникающих в процессе создания, распределения и использования государственного централизованного фонда денежных средств. Бюджет является основным финансовым планом образования, распределения и использования публичных финансов, сметой доходов и расходов государства.**

В законодательной, юридической, трактовке бюджет — это закон, принимаемый по особой процедуре представительным органом государственной власти. Это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Бюджет как фонд в старые времена именовался казной.



# Бюджетное законодательство

Основной источник бюджетного права — Конституция Российской Федерации. К ней примыкают указы Президента РФ, нормативные правовые акты Правительства РФ.

Бюджетные отношения в современной России кодифицированы. Бюджетный Кодекс РФ, принятый в 1998 г. и вступивший в силу в 2000 г., играет главную роль в структуре бюджетного законодательства. Это систематизированный законодательный акт, устанавливающий:


- общие принципы бюджетного законодательства;
- правовые основы функционирования бюджетной системы;
- правовое положение субъектов бюджетных правоотношений;
- порядок регулирования межбюджетных отношений.

Бюджетный кодекс определяет основы бюджетного процесса, доходы, расходы и сбалансированность бюджетов, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Будучи фундаментальной основой бюджетного права, бюджетный кодекс тем не менее корректируется. С момента принятия в Бюджетный кодекс было внесено почти 60 поправок, и его текст увеличился в два раза. В настоящее время Бюджетный кодекс действует в редакции 2008 г.

Помимо Бюджетного кодекса в состав бюджетного законодательства России входят федеральные законы о федеральном бюджете, о бюджетах государственных внебюджетных фондов, законы субъектов РФ и муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о соответствующих бюджетах и внебюджетных фондов. Это чрезвычайно подробно представленные направления аккумулирования и расходования государственных средств; Федеральный закон о федеральном бюджете на 2016 г. и на период 2017 и 2018 гг. содержит 6404 страницы.

# Бюджетное устройство





**Бюджетное устройство** включает в себя три базовых элемента:

- 1) организация бюджетной системы;
- 2) принципы построения бюджетной системы;
- 3) взаимоотношения между звеньями бюджетной системы.

**Бюджетная система России — это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая законодательством нормами права совокупность бюджетов и внебюджетных фондов трех уровней — федерального, регионального и местного.**

Национальная бюджетная система представляет собой единство бюджетов всех уровней бюджетной системы, функционирующих на основе единых принципов. На каждом уровне в бюджетной системе функционирует не только бюджет, но и бюджеты внебюджетных фондов. Такое устройство отсылает к советской бюджетной конструкции «матрешечного» типа, когда самостоятельных внебюджетных фондов не существовало (например, Пенсионного фонда), но внутри бюджета, по сути, целевые доходы и расходы условно обособлялись.

**Федеральный бюджет** — форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций федерального уровня власти в РФ.

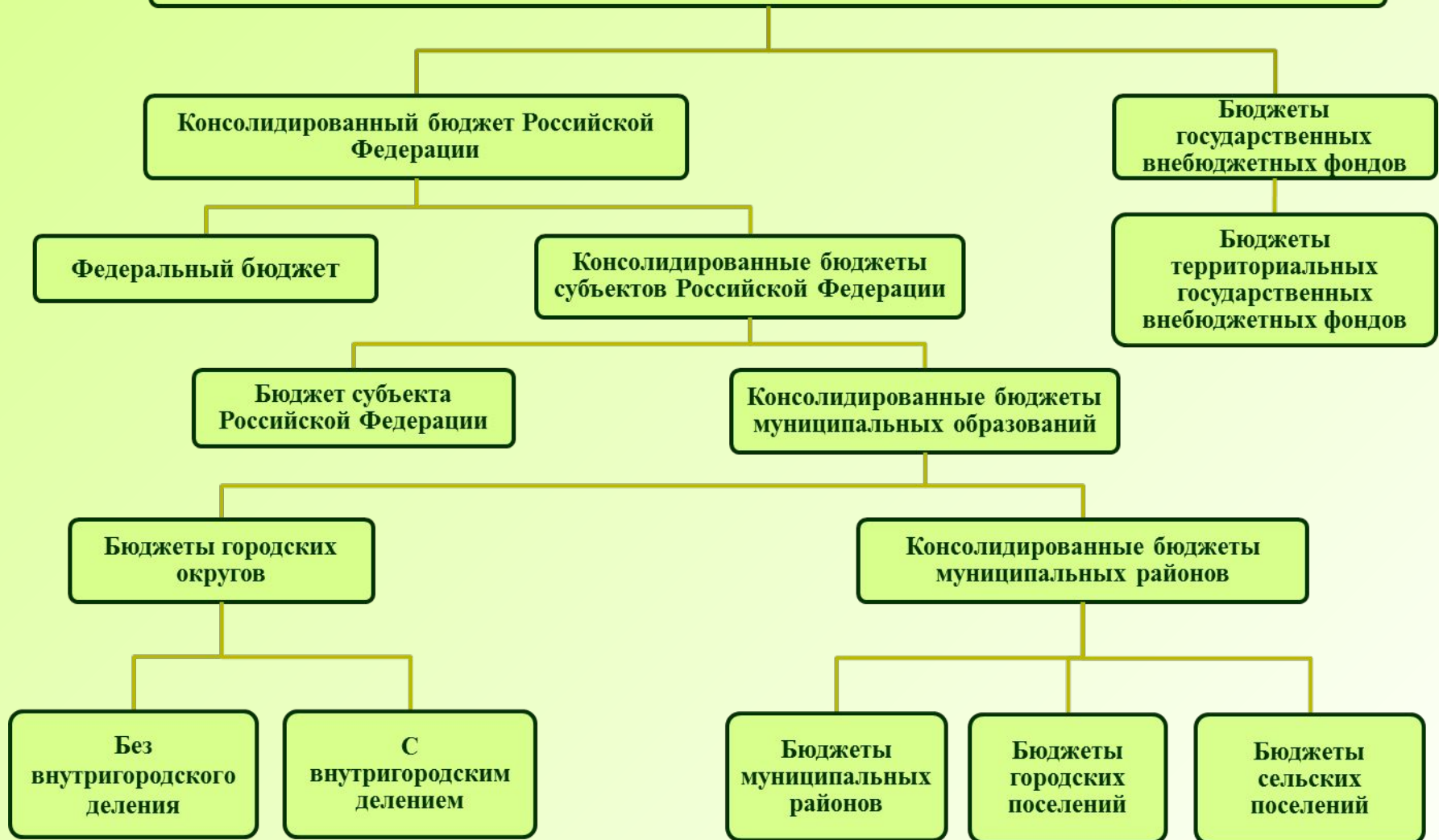
**Региональный бюджет** — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта РФ.

**Местный бюджет** — форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

**Консолидированный бюджет** — свод бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ на соответствующей территории.

**Расширенный бюджет** — это свод консолидированного бюджета и государственных внебюджетных фондов.

# Бюджетная система Российской Федерации






# Принципы бюджетной системы Российской Федерации

Бюджетная система РФ основана на принципах:

- ❖ 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;
- ❖ эффективности использования бюджетных средств;
- ❖ общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- ❖ прозрачности (открытости);
- ❖ достоверности бюджета;
- ❖ адресности и целевого характера бюджетных средств;
- ❖ подведомственности расходов бюджетов;
- ❖ единства кассы.



Невозможно среди них выделить ведущий принцип. Все они в комплексе отражают многообразие функций бюджета и ответственность государства за построение эффективного общественного финансового хозяйства в интересах членов общества.

Тем не менее на разных этапах развития соблюдение некоторых принципов может ослабиться. Внимание к той или иной стороне функционирования бюджетной системы отражается в содержании финансовой политики. Так, в настоящее время на первый план выдвигаются эффективность и прозрачность государственных расходов. Приняты и реализуются государственные программы, способствующие усилению действия этих принципов.



Соблюдение сформулированных принципов обеспечивает консолидацию финансовой мощи государства. Это позволяет бюджетам всех уровней решать следующие задачи:

- аккумуляция государственных средств;
- распределение и перераспределение государственных средств по вертикали (между центром управления и нижестоящими уровнями управления);
- распределение и перераспределение государственных средств по горизонтали между органами управления одного уровня.

# Бюджетный федерализм в Российской Федерации

**Бюджетный федерализм** это отношения между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации и местного самоуправления на основе реализации принципов централизации и децентрализации по поводу проведения научно обоснованной бюджетной политики, разграничения расходных и налоговых полномочий при органичном сочетании и единстве интересов Федерации, субъектов Федерации и местных органов власти, а также строгой самостоятельности бюджетов различных уровней.

## Принципы бюджетного федерализма

законодательное разграничение полномочий по расходам между органами власти всех уровней управления

обеспечение соответствующих органов власти необходимыми финансовыми ресурсами для выполнения ими возложенных на них функций

обеспечение вертикального и горизонтального выравнивания доходов всех звеньев бюджетной системы

наличие единых для каждого звена бюджетной системы формализованных прозрачных и всем понятных методов регулирования бюджетов

самостоятельность и равноправие каждого бюджета, входящего в бюджетную систему, которые выражаются в самостоятельности бюджетного процесса

# Структура консолидированного бюджета Ростовской области

**Областной  
бюджет**

**12 бюджетов  
городских округов**

**43 бюджета  
муниципальных  
района**

**18  
бюджетов  
городских  
поселений**

**390  
бюджетов  
сельских  
поселений**



# Бюджетная классификация

Большое значение в бюджетном процессе имеет упорядоченный порядок представления доходов и расходов. Это обеспечивается бюджетной классификацией.

**Бюджетная классификация** — это группировка доходов, расходов бюджетов и источников финансирования дефицитов бюджета по разным критериям.

Она используется для повышения эффективности бюджетного планирования, в целях поддержания единства бюджетной системы, для гарантии достоверности данных о расходах и доходах и сопоставимости данных о расходах и доходах, в том числе с учетом требований Международных стандартов финансовой отчетности. Будучи инструментом ретроспективного анализа и бюджетного планирования, исполнения бюджетов, бюджетная классификация позволяет систематизировать знания о ключевых показателях государственных финансов.

**1. Классификация доходов бюджетов РФ** представляет группировку доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы в соответствии с источниками их формирования. В структуре доходов бюджетов выделяются группы, подгруппы, статьи, подстатьи и элементы доходов, объединяющие конкретные виды доходов по источникам и способам их получения. Выделяют группы: *налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений*. Каждая из групп включает в себя ряд подгрупп. Например, группа налоговых доходов включает в себя такие подгруппы, как налоги на прибыль, доходы; налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ и ввозимые на нее; налоги на совокупный доход; налоги на имущество; налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами.

**Подгруппа неналоговых доходов** включает страховые взносы, доходы от внешнеэкономической деятельности, доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, платежи при пользовании природными ресурсами, доходы от продажи материальных и нематериальных активов; от оказания платных услуг и компенсации затрат государства, административные платежи и сборы, штрафы, санкции, возмещение ущерба.

**Подгруппа безвозмездных поступлений** включает поступления от нерезидентов, от других бюджетов, государственных, негосударственных и наднациональных организаций.

Доходы бюджета определенным образом администрируются. Главным администратором доходов бюджета и администратором доходов бюджета может выступать орган государственной власти, орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк РФ, казенное учреждение.

Например, главные администраторы доходов федерального бюджета — это министерства, федеральные ведомства и службы. Администраторы выполняют функции контроля правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты платежей, являющихся доходами бюджетов, начисления, учета, изыскания и принятия решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов.



## 2. Классификация расходов бюджетов

представляет группировку расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы.

В классификации выделяются 11 разделов и 95 подразделов, целевые статьи и вид расходов.

Едиными для бюджетов бюджетной системы РФ разделами и подразделами классификации расходов бюджетов являются статьи:

- 1.общегосударственные вопросы,
- 2.национальная оборона,
- 3.национальная безопасность и правоохранительная деятельность,
- 4.национальная экономика,
- 5.жилищно-коммунальное хозяйство,
- 6.охрана окружающей среды,
- 7.образование,
- 8.культура, кинематография и средства массовой информации,
- 9.здравоохранение, физическая культура и спорт,
- 10.социальная политика,
- 11.межбюджетные трансферты.

Это деление носит экономический характер и активно используется при оценке выполнения и составлении прогнозов бюджетов с выделением бюджетных приоритетов.

По каждому разделу выделяются подразделы. Например, В финансировании образования выделяются подразделы «дошкольное, общее, начальное, среднее, высшее и послевузовское профессиональное образование, молодежная политика» и т.д.

Распределение бюджетных ассигнований главным распорядителям средств по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетной классификации РФ отражается в ведомственной классификации расходов бюджетов

**Главный распорядитель бюджетных средств** — это орган государственной власти или местного самоуправления, любое значимое учреждение науки, образования, медицины, имеющее право распределять бюджетные ассигнования между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств. Например, Министерство здравоохранения, будучи главным распорядителем бюджетных средств, распределяет их по множеству направлений: фундаментальные исследования, содержание больниц, поликлиник, медицинских центров, оплата труда, закупка лекарств и медицинского оборудования, финансирование целевых программ в области здравоохранения и т.д.

**Бюджетополучатели** — это органы государственной власти, управления государственным внебюджетным фондом, местного самоуправления, местной администрации, казенное учреждение. Они имеют право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

**Казенное учреждение как бюджетополучатель** — это государственное (муниципальное) учреждение, оказывающее государственные (муниципальные) услуги, выполняющее работы и (или) исполняющее государственные (муниципальные) функции. Финансовое обеспечение казенного учреждения обеспечивается из средств соответствующего бюджета на основании бюджетной росписи.

В связи с переходом большей части государственных расходов на программный формат изменится и бюджетная классификация — она также станет программной. А расходы бюджета по их функциональной структуре («Национальная оборона», «Национальная экономика» и пр.) станут лишь приложением к пояснительной записке к проекту бюджета.

**3. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов.** Предусмотрены единые для бюджетов бюджетной системы РФ группы и подгруппы: источники внутреннего и внешнего финансирования.

К *внутренним источникам* относятся статьи:


- государственные (муниципальные) ценные бумаги в валюте РФ;
- кредиты кредитных организаций в валюте РФ;
- бюджетные кредиты;
- кредиты международных финансовых организаций в валюте РФ;
- иные источники.

К группе *внешних источников* по классификации относятся:

- государственные ценные бумаги в иностранной валюте;
- кредиты иностранных государств, международных финансовых организаций, иностранных юридических лиц в иностранной валюте;
- кредиты кредитных организаций в иностранной валюте;
- иные источники.

**4. Классификация операций сектора государственного управления** содержит единые для бюджетов бюджетной системы РФ группы и статьи:

- **доходы** (налоговые доходы, безвозмездные поступления и пр.);
- **расходы** (оплата труда, обслуживание госдолга, безвозмездные перечисления организациям, бюджетам, социальное обеспечение и прочие расходы);
- **поступление и выбытие нефинансовых активов;**
- **поступление и выбытие финансовых активов;**
- **увеличение и уменьшение обязательств по госдолгу и прочим операциям.**



# **Доходы, расходы и сбалансированность бюджета**

**Государственные и муниципальные доходы** — это часть национального дохода, обращаемая в процессе его распределения и перераспределения в собственность и распоряжение государства с целью создания финансовой основы, необходимой для финансирования деятельности государства и органов местного самоуправления. В состав государственных доходов включаются также и доходы государственных и муниципальных предприятий, часть ресурсов домашних хозяйств и другие источники. Преобладающей частью государственных доходов являются доходы государственного бюджета.

**Доходы бюджета** — поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. Эти средства поступают в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органом местного самоуправления. Источники финансирования дефицита бюджета являются не доходными, а балансирующими статьями бюджета.



# Понятие и виды доходов бюджета

**Доходы бюджета** – это поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации источниками финансирования дефицита бюджета

## Виды доходов бюджетов

Налоговые  
доходы

Неналоговые  
доходы

Безвозмездные  
поступления

# Нормативная правовая база разграничения доходов и расходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации

- Конституция Российской Федерации
- Бюджетный кодекс Российской Федерации
- Федеральный закон от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»
- Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

# Разграничение налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации

Ст. 50, 56, 61, 61.1, 61.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации



# Полномочия субъектов Российской Федерации по установлению нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты

Ст. 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации

только единые нормативы (кроме налога на доходы физических лиц) для муниципалитетов одного типа

только законом субъекта на неограниченный срок (кроме налога на доходы физических лиц)

по налогу на доходы физических лиц дополнительно не менее 15% от доходов, поступающих от указанного налога в консолидированный бюджет субъекта Федерации, в том числе:

в виде единых нормативов отчислений

в виде дополнительных нормативов, замещающих трансферты из региональных Фондов:

- финансовой поддержки поселений;
- финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов.

# Единые нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты, установленные в Ростовской области

Ст. 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации

Ст. 3.1 Областного закона от 22.10.2005 № 380-ЗС «О межбюджетных

отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Ростовской области»

Наименование	Год	Сумма	Нормативы, в процентах		
			Городские округа	Муниципальные районы	Поселения
<b>Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения</b> (с 2008 года по н/в)	<b>2008-2012</b>	8 771.2	45	22.5	22.5
	<b>2013-2014</b>	4 129.0	33.75	11.25	
<b>Единый сельскохозяйственный налог</b> (с 2008 года по 2012 год)	<b>2008-2012</b>	306.9	30	15	15
<b>Налог на имущество организаций</b> (с 2008 года по 2012 год)	<b>2008-2011</b>	7 463.5	30	30	-
	<b>2012</b>	1 230.4	10	17.5	-
<b>Транспортный налог</b> (с 2008 года по 2011 год)	<b>2008-2011</b>	3 157.7	50	25	25
<b>Налог на прибыль организаций</b> (с 2010 года по н/в)	<b>2010-2014</b>	5 795.6	5.55	5.55	-
<b>Налог на доходы физических лиц</b> (с 2012 года по н/в)	<b>2012</b>	4 151.9	10	10	-
	<b>2013-2014</b>	680,0			
<b>Всего 2008-2014</b>		<b>44 686.2</b>			

# Разграничение основных неналоговых доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации

Ст. 51, 57, 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации

в процентах

Наименование	Федеральный бюджет	Бюджет субъекта Федерации	Местные бюджеты
Доходы от использования имущества, находящегося в: - государственной собственности Российской Федерации; - государственной собственности субъектов Российской Федерации; - муниципальной собственности	100 - -	- 100 -	- - 100
Доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в: - государственной собственности Российской Федерации; - государственной собственности субъектов Российской Федерации; - муниципальной собственности	100 - -	- 100 -	- - 100
Плата за пользование водными объектами, находящимися в: - федеральной собственности; - собственности субъектов Российской Федерации	100 -	- 100	- -
Таможенные пошлины и таможенные сборы	100	-	-
Лицензионные сборы	100	-	-
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	-	40	40

По Бюджетному кодексу РФ **расходы бюджета** — выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. Расходы бюджета направляются на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления. Государственные расходы являются важным элементом в системе перераспределения финансовых ресурсов и их концентрации на приоритетных направлениях в соответствии с финансовой политикой.

Уровень расходов всей бюджетной системы РФ (включая расходы внебюджетных фондов) именуется иногда «размером государства» и часто используется в межстрановых сравнениях. В большинстве развитых стран государственные расходы в последние годы находятся на уровне 50% ВВП и выше.

Важный аналитический смысл имеет экономическая трактовка расходов.

**Капитальные расходы бюджетов** — это часть государственных и муниципальных расходов, которой обеспечивается инновационная и инвестиционная деятельность.

**Текущие расходы бюджетов** — это часть государственных и муниципальных расходов, несением которой обеспечивается текущее финансирование бесперебойного функционирования органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование.



**Капитальные расходы бюджетов** - статьи расходов, предназначенные:

- для осуществления инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица по инвестиционной программе;
- предоставления бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам;
- проведения капитального (восстановительного) ремонта различного государственного и муниципального имущества;
- несения иных расходов по расширенному воспроизводству;
- расходов по созданию или увеличению имущества, находящегося в собственности РФ, субъектов РФ, муниципальных образований и т.д.

**Текущие расходы бюджетов** - любые необходимые расходы бюджетов, которые в соответствии с бюджетной классификацией РФ не могут быть включены в капитальные расходы

**Расходы, непредусмотренные бюджетом** - внезапные (не предвиденные ранее) расходы, несение которых приходится на конкретный финансовый год

Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами на основе разграничения полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, исполнение которых должно происходить в очередном финансовом году за счет средств соответствующих бюджетов.

**Расходные обязательства** — обусловленные законом обязанности РФ, субъекта РФ, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иностранным государствам, международным организациям и иным субъектам международного права средства соответствующего бюджета (государственного внебюджетного фонда, территориального государственного внебюджетного фонда).

**Бюджетные обязательства** — расходные обязательства, исполнение которых предусмотрено законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год.

Таким образом, расходные и бюджетные обязательства в бюджетной практике практически идентичны; бюджетные обязательства — это лишь конкретизация расходных обязательств на конкретный год.

В бюджетной практике применяется деление бюджетных обязательств на действующие и принимаемые. **Действующие** на которые приходится 90—95% всех обязательств, включают обязательства, обычно не подлежащие урезанию (секвестру): трансферты населению и их индексация, обслуживание долга, финансирование принятых программ. Соответственно **принимаемые** обязательства связаны с финансированием новых программ и проектов. Любое предлагаемое новое решение должно быть проанализировано с точки зрения возможностей его финансового обеспечения и вклада в достижение стратегических целей развития страны.

Выделение ресурсов из бюджета происходит в определенных формах.

**Основные способы (формы) расходования бюджетных средств** следующие:

- 1) ассигнования бюджетным учреждениям;
- 2) средства на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых По государственным или муниципальным контрактам;
- 3) ассигнования на предоставление социальных выплат гражданам в виде пенсий, пособий, компенсаций, социальной поддержки;
- 4) трансферты, включающие в себя ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных им плат населению, установленных законодательством РФ, законодательством субъектов РФ, правовыми актами представитель-ных органов местного самоуправления;
- 5) ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- 6) ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;

- 7) бюджетные кредиты юридическим лицам (в том числе налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и платежей и других обязательств);
- 8) субвенции и субсидии физическим и юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, некоммерческим организациям;
- 9) инвестиции в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;
- 10) бюджетные ссуды, дотации, субвенции и субсидии бюджетам других уровней бюджетной системы РФ, государственным внебюджетным фондам;
- 11) межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ, бюджетам государственных внебюджетных фондов в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, субсидий, субвенций;
- 12) кредиты и займы внутри страны за счет государственник внешних заимствований;
- 13) кредиты иностранным государствам;
- 14) средства на обслуживание долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий.

# Распределение расходов между бюджетами различных уровней

## I Конституция РФ

### **Ведение Российской Федерации:**

- оборона и безопасность, охрана госграницы
- прокуратура и судоустройство
- внешнеэкономические отношения Российской Федерации
- федеральная государственная собственность и управление
- федеральные энергетические системы, ядерная энергетика
- федеральные транспорт, информация и связь; деятельность в космосе и др.

### **Совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ:**

- защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон
- координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение
- природопользование; охрана окружающей среды; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий и др.

### **Ведение органов местного самоуправления**

- управление муниципальной собственностью
- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета
- установление местных налогов и сборов
- осуществление охраны общественного порядка

# Распределение расходов между бюджетами различных уровней (продолжение)

II № 184 - ФЗ от 6.10.1999

"Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»

*Бюджеты субъектов РФ :*

- выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований
- обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях
- организация оказания медицинской помощи, в том числе специализированной
- социальная поддержка и социальное обслуживание отдельных категорий граждан
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия
- организация библиотечного обслуживания населения
- создание и поддержка государственных музеев
- осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения и обеспечения безопасности дорожного движения на них, и др.



# Распределение расходов между бюджетами различных уровней (продолжение)

III № 131 – ФЗ от 6.10.2003

**«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

## *Бюджеты поселений*

- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения и обеспечение безопасности дорожного движения на них
- организация благоустройства и озеленения территории поселения
- организация сбора и вывоза бытовых отходов, мусора и др.

# Распределение расходов между бюджетами различных уровней (продолжение)

## **Бюджеты муниципальных районов**

- организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального района
- предупреждение и ликвидация последствий ЧС на территории муниципального района
- организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования
- организация отдыха детей в каникулярное время
- выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и др.

# Распределение расходов между бюджетами различных уровней (продолжение)



## *Бюджеты городских округов*

- организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению
- участие в предупреждении и ликвидации последствий ЧС
- организация оказания на территории городского округа первичной медико-санитарной помощи
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры и др.

## **IV НПА субъектов РФ и органов МСУ о передаче полномочий**

# Понятие «межбюджетные отношения»

## Ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации

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

В соответствии с международной практикой, под **межбюджетными отношениями** понимаются также взаимоотношения между органами управления разных уровней по поводу распределения расходных полномочий, налоговых поступлений и безвозмездных финансовых перечислений в целях создания равных исходных условий на каждом уровне бюджетной системы для формирования сбалансированных бюджетов. При этом принимаются в расчет задачи и функции, возлагаемые на органы управления, и имеющийся в их распоряжении налоговый потенциал. Для органов государственной власти межбюджетные отношения служат инструментом, позволяющим осуществлять и регулировать выработанную ими социальную и экономическую политику.

Под предметами ведения органа власти данного уровня в бюджетных вопросах следует понимать определенную сферу бюджетных отношений, которые определяются их бюджетными полномочиями.

**Бюджетные полномочия** — это установленные БК РФ и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулируемыми 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.

Исполнительные органы власти имеют право создавать свои резервные фонды в отличие от законодательных (представительных), которым запрещено это делать.

В Российской Федерации наряду с разными полномочиями законодательных и исполнительных органов власти у органов власти и исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в соответствии со структурой устройства государства также различные бюджетные полномочия. Высшие государственные органы власти обязаны обеспечить политический и экономический суверенитет государства.

## Бюджетные полномочия органов власти

<b>Исполнительные органы власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований)</b>	<b>Законодательные (представительные) органы власти</b>
<b>Составление проекта бюджета</b>	<b>Рассмотрение проекта бюджета</b>
<b>Разработка и утверждение методики распределения и (или) порядок предоставления межбюджетных трансфертов</b>	<b>Утверждение проекта бюджета</b>
<b>Исполнение бюджета</b>	<b>Осуществление последующего контроля за исполнением бюджета</b>
<b>Обеспечение управления госу дарственным (муниципальным) долгом</b>	<b>Утверждение отчета об исполнении бюджета</b>
<b>Составление бюджетной отчетности и представление отчета об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов</b>	<b>Формирование и определение правового статуса органов, осуществляющих контроль за исполнением соответствующих бюджетов</b>



Обеспечение политического и экономического суверенитета государства обеспечивается следующими **бюджетными полномочиями:**

- 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, их утверждения и исполнения, 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, их утверждения и исполнения, осуществления контроля за их исполнением, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об их исполнении, составления отчета об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;

- составление и рассмотрение проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, их утверждение и исполнение, осуществление контроля за их исполнением, составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение отчетов об их исполнении, составление отчета об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;
- определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых образований;
- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств Российской Федерации, установление и исполнение расходных обязательств Российской Федерации;
- 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 и др.

**Межбюджетные трансферты** — это средства одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации, предоставляемые другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Межбюджетные трансферты могут предоставляются в форме:

- межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов;
- дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (межбюджетные субсидии);
- субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и иные межбюджетные трансферты.

## Формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований

Форма	Определение	Кому предоставляются	Источник
Дотации	Межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования	Субъектам Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает установленного критерия	Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации
1			


Форма	Определение	Кому представляются	Источник
Субвенции	Межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий РФ, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке	Всем субъектам РФ пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг	Федеральный фонд компенсаций
Субсидии	Межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения	Отдельным субъектам РФ	Федеральный фонд софинансирования расходов

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации предусматриваются в составе федерального бюджета и распределяются между субъектами Российской Федерации в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством Российской Федерации. Они образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, установленного Правительством Российской Федерации.

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





Совокупность субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета образует Федеральный фонд софинансирования расходов. В составе федерального бюджета могут предусматриваться субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на выравнивание обеспеченности субъектов Российской Федерации в целях реализации ими их отдельных расходных обязательств.

Совокупность субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета образует Федеральный фонд компенсаций. Субвенции из федерального бюджета распределяются между субъектами Российской Федерации по единой для соответствующего вида субвенций методике пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, другим показателям с учетом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств и объективных условий, влияющих на стоимость государственных (муниципальных) услуг в субъектах Российской Федерации.

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

- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов (городских округов);
- субсидий местным бюджетам;
- субвенций местным бюджетам и бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей, для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и др.

В случаях нецелевого использования выделенных субсидий и субвенций, а также в случаях их неиспользования в установленные сроки данные средства подлежат возврату в предоставивший их бюджет.

# Основные периоды становления системы межбюджетных отношений в Российской Федерации

**I-й этап  
(1992-1993 гг.)**

**становление системы межбюджетных отношений в Российской Федерации**

1. Отсутствие законодательно утвержденных правил финансовых взаимоотношений между федеральными, региональными и местными бюджетами.
2. Отсутствие реальной возможности у региональных органов власти влиять на большинство бюджетных показателей, что способствовало сохранению ограниченной степени бюджетной самостоятельности региональных бюджетов.
3. Ограничение прав по самостоятельной мобилизации доходов в региональный бюджет.
4. Сохранение за федеральными органами государственной власти права дифференцированно регулировать отчисления в региональные бюджеты от основных федеральных налогов, определяющих размер налоговых доходов бюджетной системы страны.
5. Осуществление финансовой помощи региональным бюджетам в форме дотаций в случае, если доходов от собственных и регулирующих налогов недостаточно для покрытия минимального необходимого бюджета, размер которого определялся в результате согласований между федеральными и региональными властями.

# Основные периоды становления системы межбюджетных отношений в Российской Федерации (продолжение)

**II-й этап  
(1994 – 1997 гг.)**

## **реформирование системы межбюджетных отношений**

1. Образование в составе федерального бюджета Фонда финансовой поддержки регионов, средства которого распределяются между субъектами Федерации согласно единой для всех методике, учитывающей как доходный потенциал, так и расходные потребности региональных бюджетов.
2. Установление единых нормативов распределения федеральных налоговых поступлений от налога на добавленную стоимость, налога на прибыль предприятий и организаций, подоходного налога между федеральным центром и регионами.
3. Закрепление за региональными органами власти права на изменение ставки налога на прибыль предприятий и организаций в части, поступающей в бюджет региона, а также права вводить собственные региональные и местные налоги.

# Основные периоды становления системы межбюджетных отношений в Российской Федерации (продолжение)

**III-й этап  
(1998 – 2001 гг.)**

**реализация Концепции реформирования  
межбюджетных отношений в Российской Федерации**

1. Установление перечня расходных полномочий, подлежащих отдельному финансированию из бюджетов разных уровней и совместному финансированию.
2. Определение закрытого перечня федеральных, региональных и местных налогов путем его закрепления в соответствующих нормативных актах, а также перечня федеральных налогов, которые подлежат распределению между бюджетами различных уровней.
3. Усовершенствование методики распределения трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов за счет введения объективных оценок бюджетных потребностей (индекса бюджетных расходов) и налогового потенциала регионов.
4. Создание Фонда компенсаций для предоставления субъектам Российской Федерации целевой финансовой помощи (субвенций и субсидий) на реализацию федеральных законов, предусматривающих социальные выплаты (пособия) или льготы отдельным категориям населения.

# Основные периоды становления системы межбюджетных отношений в Российской Федерации (продолжение)

**IV-й этап  
(2002 – 2005 гг.)**

**реализация Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года**

1. Упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации путем уточнение сферы вопросов местного значения, законодательного закрепления особенностей организации местного самоуправления в муниципальных образованиях разных типов, установление общих принципов и порядка наделения полномочиями муниципальных образований разных типов.
2. Предоставление органам власти субъектов и местного самоуправления реальных расходных полномочий путем сокращения и ликвидации «нефинансируемых федеральных мандатов», законодательного определения порядок изменения разграничения расходных полномочий.
3. Разграничение налоговых полномочий и доходных источников путем сокращения масштабов расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы, отказа от практики централизации поступлений по региональным и местным налогам в вышестоящие бюджеты.
4. Создание Фонда софинансирования социальных расходов для стимулирования субъектов Российской Федерации поддерживать на определенном уровне финансирование основных общественных услуг.
5. Переход региональных и местных бюджетов на казначейское исполнение на основе единых федеральных стандартов.

## Основные периоды становления межбюджетных отношений в Российской Федерации (продолжение)

V-й этап  
(2006 – 2008 гг.)

**реализация Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах**

1. Укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации путем установления ограничений по срокам внесения изменений в налоговое законодательство, утверждения единой бюджетной классификации.
2. Законодательное установление условия осуществления бюджетного процесса для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в зависимости от уровня их дотационности.
3. Усовершенствование методики распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации путем создания механизма стимулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации к развитию собственной налоговой базы.
4. Внедрение системы ежегодной рейтинговой оценки результатов работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации по управлению финансами.

## Основные периоды становления межбюджетных отношений в Российской Федерации (продолжение)

**VI-й этап  
(2009 год – по н.в.)**

**реализация Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года**

1. Установление для субъектов Российской Федерации возможности формирования фондов финансовых резервов.
2. Определение стандартов и нормативов минимальных финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг.
3. Совершенствование организации государственного и муниципального контроля путем уточнения порядка формирования контрольных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также их полномочий.
4. Оптимизация форм финансовой помощи путем уточнения количества предоставляемых субсидий из федерального бюджета.



## Финансовая помощь из бюджетов субъектов Российской Федерации

- ▣ дотации местным бюджетам
- ▣ субсидии местным бюджетам
- ▣ субвенции местным бюджетам на исполнение отдельных государственных полномочий
- ▣ иные межбюджетные трансферты

# Условия предоставления межбюджетных

В действующей редакции БК РФ 2014г.

<b>Уровень зависимости от межбюджетных трансфертов</b>	<b>Установленные меры</b>
субъекты – 20%, местные бюджеты – 10%	- не имеют права превышать установленные Правительством РФ нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих и (или) содержание органов госвласти.
субъекты – 20%, местные бюджеты – 30%	- не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не отнесенные к их компетенции.

# Условия предоставления межбюджетных

В действующей редакции БК РФ 2014г.

Уровень зависимости от межбюджетных трансфертов	Установленные меры
субъекты – 60%, местные бюджеты – 70%	<ul style="list-style-type: none"><li>-подписание соглашений с вышестоящим финансовым органом о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов;</li><li>- представление в высший исполнительный орган госвласти документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства РФ;</li><li>- проведение ежегодной (для местных бюджетов - не реже одного раза в 2 года) внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета;</li><li>- организация исполнения бюджета с открытием и ведением лицевых счетов в органах Федерального казначейства (применительно только для субъектов РФ);</li></ul>

## Условия предоставления межбюджетных трансфертов

**С 1 января 2016 года** ожидаются изменения в БК РФ в части методики расчета зависимости от межбюджетных трансфертов.

Вместо дифференциации по уровню всех межбюджетных трансфертов (без субвенций и отдельных видов финансовой помощи) в собственных доходах бюджетов предполагается применять уровень дотаций в собственных доходах на 2015-2016 годы.

Изменяются уровни зависимости от дотаций:

- для субъектов – с 20% на 10%, с 60% на 40%;
- для местных бюджетов – с 10% на 5%, с 30% на 20%, с 70% на 50%.

# Дополнительные условия предоставления межбюджетных трансфертов

<b>Уровень зависимости от межбюджетных трансфертов</b>	<b>Установленные меры</b> в рамках соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов
местные бюджеты – 70%	<ul style="list-style-type: none"><li>- согласование с Минфином (до внесения на рассмотрение представительного органа) предполагаемых изменений в местный бюджет по установленной форме;</li><li>- принятие мер по сокращению объема недоимки в консолидированный бюджет Ростовской области по налогам и сборам;</li><li>- включение в решение о местном бюджете поступлений от продажи земельных участков, акций и иных форм участия в капитале только после их фактической продажи (в целях недопущения планирования нереальных доходов);</li><li>- согласование с Минфином (до внесения на рассмотрение представительного органа) предполагаемых изменений в местный бюджет в части предоставления муниципальных гарантий;</li></ul>

# Дополнительные условия предоставления межбюджетных трансфертов

**Уровень зависимости от межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов**

**Установленные меры**  
в рамках соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов

местные бюджеты – 70%

- обеспечить отсутствие по состоянию на первое число каждого месяца просроченной кредиторской задолженности;

- обеспечить отсутствие (снижение не менее чем на 10%) по состоянию на первое число каждого квартала просроченной кредиторской задолженности, а также отсутствие просроченной задолженности по долговым обязательствам МУПов;

- обеспечить при исполнении бюджета в первоочередном порядке осуществление расходов на: выплату заработной платы работникам муниципальных учреждений, социальные выплаты, оплату коммунальных услуг, услуг связи, приобретаемых для муниципальных нужд продуктов питания, медикаментов, котельного и печного топлива, горюче-смазочных материалов, исполнение публичных нормативных обязательств и обслуживание муниципального долга.