

ООО «Московское агентство ценных бумаг»

УТВЕРЖДАЮ

Генеральный директор

_____ М.В. Ефимов

« ____ » августа 2013 г.

ОТЧЕТ

О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ

по Договору Н-09/19 от 21 декабря 2012 г.
и Дополнительному соглашению №1 от 30 января 2013г.

**по теме «Анализ договорно-правовой базы и практики формирования
системы собственных ресурсов (бюджета) в международных
экономических интеграционных объединениях (налоговые аспекты)»**

Руководитель НИР,
зав. отделом международных
рынков капитала ИМЭМО РАН,
д.э.н., профессор

Я.М. Миркин

« » августа 2013 г.

Москва, 2013г.

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Руководитель НИР
д.э.н., профессор,
зав. отделом
международных рынков
капитала ИМЭМО РАН

(подпись, дата)

Миркин Я.М.
(руководство проектом,
концепция и
методическая база
проекта, введение,
заключение,
обозначения и
сокращения, раздел 1)

Исполнители НИР:

к.э.н., аналитик отдела
научных исследований

(подпись, дата)

Бахтараева К.Б.
(раздел 2; 3.1; раздел
3.2 в части глав
положения 2.2,2.3, 2.4,
3 (вариант2))

к.э.н., начальник отдела
научных исследований

(подпись, дата)

Жукова Т.В.
(раздел 3.2 в части
главы положения 7;
раздел 3.4)

к.э.н., доцент, аналитик
отдела научных
исследований

(подпись, дата)

Кудинова М.М.
(раздел 3.2 в части глав
положения 2.5,2.6, 4.1,
б)

к.э.н., аналитик отдела
бизнес-планирования

(подпись, дата)

Левченко А.В.
(раздел 3.2 в части глав
положения 1, 2.1,
3(варианты 1 и 3),
4.2,4.3,5; раздел 3.3)

РЕФЕРАТ

Отчет 191 с., рис. 16, табл. 2, приложений 12, источников 123.

БЮДЖЕТ, ВЫСШИЙ ЕВРАЗИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОВЕТ, ЕВРАЗИЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ, ЕДИНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО, ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ, МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ, НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, СОБСТВЕННЫЕ РЕСУРСЫ, ТАМОЖЕННЫЙ СОЮЗ, ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОЮЗ, ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ, ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ,

Объектом исследования является система собственных ресурсов (бюджет) ТС и ЕЭП.

Цель исследования – подготовка обобщенного анализа договорно-правовой базы и практики формирования системы собственных ресурсов (бюджета) в международных экономических интеграционных объединениях (включая налоговые аспекты), разработка программы поэтапной реализации создания системы собственных ресурсов ТС и ЕЭП для углубленной интеграции государств-членов ТС и ЕЭП, а также проектов нормативных правовых актов по созданию системы собственных ресурсов ТС и ЕЭП для их дальнейшего принятия в рамках ТС и ЕЭП.

Научные результаты исследования. По итогам выполнения НИР на четвертом этапе осуществлены обобщение и оценка результатов исследований предыдущих этапов и подготовлен итоговый Отчет о научно-исследовательской работе по теме: «Анализ договорно-правовой базы и практики формирования системы собственных ресурсов (бюджета) в международных экономических интеграционных объединениях (налоговые аспекты)».

Результаты работы могут быть использованы в деятельности ТС, ЕЭП при формировании системы собственных ресурсов, а также в практике деятельности иных международных экономических интеграционных объединений.

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ	2
РЕФЕРАТ	3
1 Обобщенный анализ договорно-правовой базы и практики формирования системы собственных ресурсов (бюджета) в международных экономических интеграционных объединениях (включая налоговые аспекты)	11
1.1 ОТБОР МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ АНАЛИЗА ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СОБСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ (БЮДЖЕТА).....	11
1.2 МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ СИСТЕМ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ	12
1.3 АНАЛИЗ ДОГОВОРНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ И ПРАКТИКИ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СОБСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ (БЮДЖЕТА) ЕС	15
1.3.1 Информационная база анализа	15
1.3.2 Эволюция формирования системы собственных ресурсов (бюджета) ЕС	15
1.3.3 Подходы к формированию собственных ресурсов в Европейском союзе.....	17
1.3.4 Порядок расчета и перечисления собственных ресурсов в бюджет ЕС	19
1.3.5 Бюджетный процесс в ЕС.....	21
1.4 АНАЛИЗ ДОГОВОРНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ И ПРАКТИКИ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СОБСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ (БЮДЖЕТА) МЕРКОСУР.....	25
2 Программа пошаговой реализации создания системы собственных ресурсов ТС и ЕЭП для углубленной интеграции государств-членов ТС и ЕЭП.....	28
3 Проекты нормативных правовых актов по созданию системы собственных ресурсов ТС и ЕЭП для их дальнейшего принятия в рамках ТС и ЕЭП.....	31
3.1 ПРОЕКТ РЕШЕНИЯ О ПРОВЕДЕНИИ КОЛИЧЕСТВЕННОЙ И КАЧЕСТВЕННОЙ ОЦЕНКИ ИСТОЧНИКОВ СОБСТВЕННЫХ СРЕДСТВ И НАПРАВЛЕНИЙ ИХ РАСХОДОВАНИЯ.....	31
3.2 ПРОЕКТ ПОЛОЖЕНИЯ О ФОРМИРОВАНИИ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ БЮДЖЕТА ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА.....	34
3.3 ПРОЕКТ ПОЛОЖЕНИЯ О МЕХАНИЗМЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ 125	
3.4 ПРОЕКТ ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ И РИСК-МЕНЕДЖМЕНТЕ.....	139
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	155
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	157
Приложение А	167
Приложение Б	168
Приложение В.....	172
Приложение Г	175
Приложение Д.....	176
Приложение Е.....	178

Приложение Ж.....	180
Приложение И	182
Приложение К.....	183
Приложение Л.....	184
Приложение М.....	185
Приложение Н	186

ВВЕДЕНИЕ

Формирование системы собственных ресурсов в международных экономических интеграционных объединениях осуществляется на базе международных нормативных правовых актов, а также национальных законодательств государств, входящих в состав таких объединений.

В связи с образованием Таможенного союза (далее - ТС) между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией и Единого экономического пространства (далее - ЕЭП) между указанными странами, а также придания Евразийской экономической комиссии (далее - ЕЭК) статуса наднационального органа управления возникает настоятельная необходимость формирования системы собственных ресурсов в рамках ТС и ЕЭП и создаваемого Евразийского экономического союза, основываясь на положительном и негативном опыте деятельности уже действующих международных экономических союзов и организаций, аналогичных ТС и ЕЭП, а также ЕЭК по своим целям и задачам, принципам организации и функционирования.

Наибольший интерес в связи с этим представляют финансовые и налоговые аспекты процесса формирования и использования бюджета Европейского Союза (далее - ЕС), Европейской комиссии (далее - ЕК) и других международных экономических объединений и организаций.

В связи с этим *актуальность данного исследования* заключается в подготовке на основе имеющегося позитивного опыта существующих международных интеграционных экономических объединений, а также отдельных государств обобщенного анализа договорно-правовой базы и практики формирования системы собственных ресурсов (бюджета) в международных экономических интеграционных объединениях (включая налоговые аспекты), разработки программы поэтапной реализации создания системы собственных ресурсов ТС и ЕЭП для углубленной интеграции государств-членов ТС и ЕЭП, а также проектов нормативных правовых актов

по созданию системы собственных ресурсов ТС и ЕЭП для их дальнейшего принятия в рамках ТС и ЕЭП.

Цель исследования – подготовка обобщенного анализа договорно-правовой базы и практики формирования системы собственных ресурсов (бюджета) в международных экономических интеграционных объединениях (включая налоговые аспекты), разработка программы поэтапной реализации создания системы собственных ресурсов ТС и ЕЭП для углубленной интеграции государств-членов ТС и ЕЭП, а также проектов нормативных правовых актов по созданию системы собственных ресурсов ТС и ЕЭП для их дальнейшего принятия в рамках ТС и ЕЭП.

Задачи работы –

1. Разработка Программы поэтапной реализации создания системы собственных ресурсов ТС и ЕЭП

2. Разработка следующих проектов нормативных правовых актов по созданию системы собственных ресурсов ТС и ЕЭП для их дальнейшего принятия в рамках ТС и ЕЭП:

- проект решения о проведении количественной и качественной оценки источников собственных средств и направлений их расходования, а также влияния данной системы на страны-участницы ТС и ЕЭП;

- проект положения о формировании и использовании бюджета Комиссии (внесение изменений в действующее положение);

- проект положения о механизме финансирования межгосударственных целевых программ;

- проект положения об осуществлении внутреннего контроля и риск-менеджменте и др.

Выполнение работы основано на **методологии** системного анализа, дающей возможность раскрыть структуру и причинно-следственные связи между системами формирования и управления финансовыми ресурсами международных экономических интеграционных объединений, их

воздействием на страны-участницы таких объединений, а также на условия для их экономической интеграции и развития.

В рамках выполнения исследования использованы такие методы, как сравнительный межстрановой анализ, метод аналогий и экспертных оценок, методы математической статистики, факторный анализ и другие методы.

Результат работы заключается в подготовке итогового аналитического отчета по проекту.

Информационная база анализа. Исследование основывается на результатах, полученных на предшествующих этапах НИР, на международных нормативных правовых актах и договорах, нормативных правовых актах России, Казахстана, Белоруссии и стран-членов других международных экономических интеграционных объединений, статистических данных государств-членов ТС и ЕЭП, ЕС, ЕврАзЭС и т.д. В работе также используются результаты исследований зарубежных и российских экономистов в области формирования и использования собственных ресурсов международных экономических интеграционных объединений и их органов.

Практическая значимость результатов НИР. Результаты работы могут быть использованы в деятельности ТС, ЕЭП при формировании системы собственных ресурсов, а также в практике деятельности иных международных экономических интеграционных объединений.

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

ВВП	Валовой внутренний продукт
ВНД	Валовой национальный доход
ВНП	Валовой национальный продукт
Высший совет	Высший Евразийский экономический совет
Союз	Евразийский экономический союз
ЕврАзЭС	Евразийское экономическое сообщество
ЕС	Европейский союз
ЕЭК (Комиссия)	Евразийская экономическая комиссия
ЕЭП	Единое экономическое пространство
Проект договора о Союзе	Проект договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012)
ТС	Таможенный Союз
ТС и ЕЭП	Обозначение межгосударственного интеграционного экономического образования, создаваемого на основе Таможенного Союза и Единого экономического пространства. После подписания договора о создании - Евразийский экономический союз (Союз)

1 Обобщенный анализ договорно-правовой базы и практики формирования системы собственных ресурсов (бюджета) в международных экономических интеграционных объединениях (включая налоговые аспекты)

1.1 Отбор международных экономических интеграционных объединений для проведения анализа формирования системы собственных ресурсов (бюджета)

В связи с наличием достаточной информации о порядке осуществления бюджетного процесса и раскрытия финансовой отчетности за долгосрочный период в ограниченном числе международных интеграционных объединений (ЕС, МЕРКОСУР) анализ посвящен этим объединениям (Таблица 1).

Таблица 1 – Группы интеграционных объединений по уровню раскрытия информации

<i>Группа по уровню раскрытия информации</i>	<i>Интеграционные объединения</i>	<i>Характеристика уровня раскрытия информации</i>	
		<i>Наличие публично раскрываемого бюджета</i>	<i>Публикация нормативных актов, определяющих порядок бюджетного процесса</i>
1 группа – Наиболее информационно открытые	ЕС	да	Да (в т.ч. детальные акты по организации бюджетного процесса)
	ЕАСТ	да	УД (Б)*
	МЕРКОСУР	да	УД (Б)
2 группа – Недостаточный уровень информационной открытости	SACU	да	УД (Б)
	СЕМАС	да	УД (Б)
	UEMOA	да	УД (Б)
	ЕАС	да	УД (Б)
	CARICOM	да	УД (Б)
	OECS	основные финансовые показатели бюджета	УД (Б)
	Андское сообщество	да	УД (Б)
3 группа – Информационно закрытые интеграционные объединения	CEFTA	нет	Нормативные документы, определяющие объем годового бюджета, порядок и объем внесения взносов странами
	АСЕАН	нет	УД (Б)
	SAFTA	нет	нет
	GCC	нет	нет
	НАФТА	нет	УД (Б)
	SICA	нет	УД (Б)

*УД (Б) - учредительные документы, частично касающиеся бюджетных вопросов

Основное внимание будет уделено Европейскому союзу в связи с максимальным уровнем интеграции в рамках ЕС и наличием наиболее

детальной системы раскрытия информации о регулировании бюджетного процесса. Подробнее обоснование выбора интеграционных объединений для анализа – см. Раздел 1 Отчета НИР по 2-му этапу.

1.2 Модели организации бюджетных систем интеграционных объединений

Можно выделить следующие 3 основные модели бюджетных систем международных интеграционных объединений:

1. Модель, характерная для начального этапа интеграции. Предполагает отсутствие единого бюджета. Финансирование деятельности интеграционного объединения осуществляется подразделениями (национальными секретариатами) отдельных стран-участниц. Пример – модель бюджетной системы НАФТА (Рисунок 1).

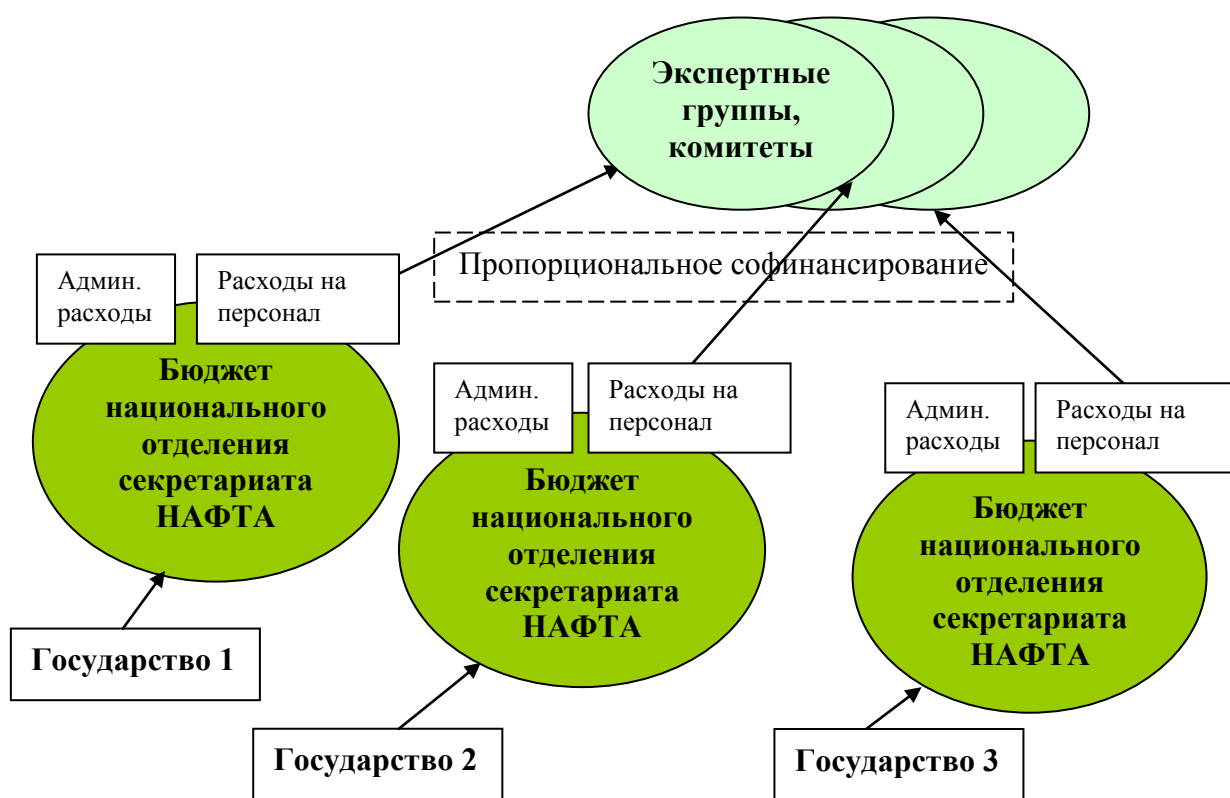


Рисунок 1 – Модель проектного бюджета международного интеграционного объединения

Примечание: **Админ. расходы** – административные расходы на содержание отделения; **Расходы на персонал** – вознаграждения и возмещение расходов членов экспертных групп, комитетов и т.п.

Источники: Article 2002, Annex 2002.2 NAFTA Agreement; Financial Statement 2009-2010, NAFTA Secretariat, Canadian Section; 19 USC (United States Code) § 3315 - United States Section of NAFTA Secretariat.

2. Модель системы бюджетов, предусматривающая отсутствие единого консолидированного бюджета интеграционного объединения и наличие отдельных бюджетов основных институтов (органов) интеграционного объединения.

Примеры: Меркосур, АСЕАН, ЕАСТ.

Основным источником доходов бюджетов являются взносы стран членов интеграционного объединения, но они могут дополняться иными источниками доходов (Рисунок 2).



Рисунок 2 – Модель системы отдельных бюджетов международного интеграционного объединения

Источники: EFTA Convention, The Surveillance and Court Agreement, ASEAN Charter, Comprehensive Report of the ASEAN Foundation 1997 – 2012. April 2012, Artigo 45 Protocolo de Ouro Preto, Artigo 20 Protocolo del Parlamento.

3. Модель единого бюджета интеграционного объединения, предполагающая общий бюджет для достижения целей интеграции, включающий бюджеты основных институтов интеграционного объединения. В рамках данной модели возможно наличие институтов, обладающих высокой степенью независимости, выполняющих особые функции и

имеющих самостоятельные бюджеты. Примером такой модели является бюджет ЕС (Рисунок 3).

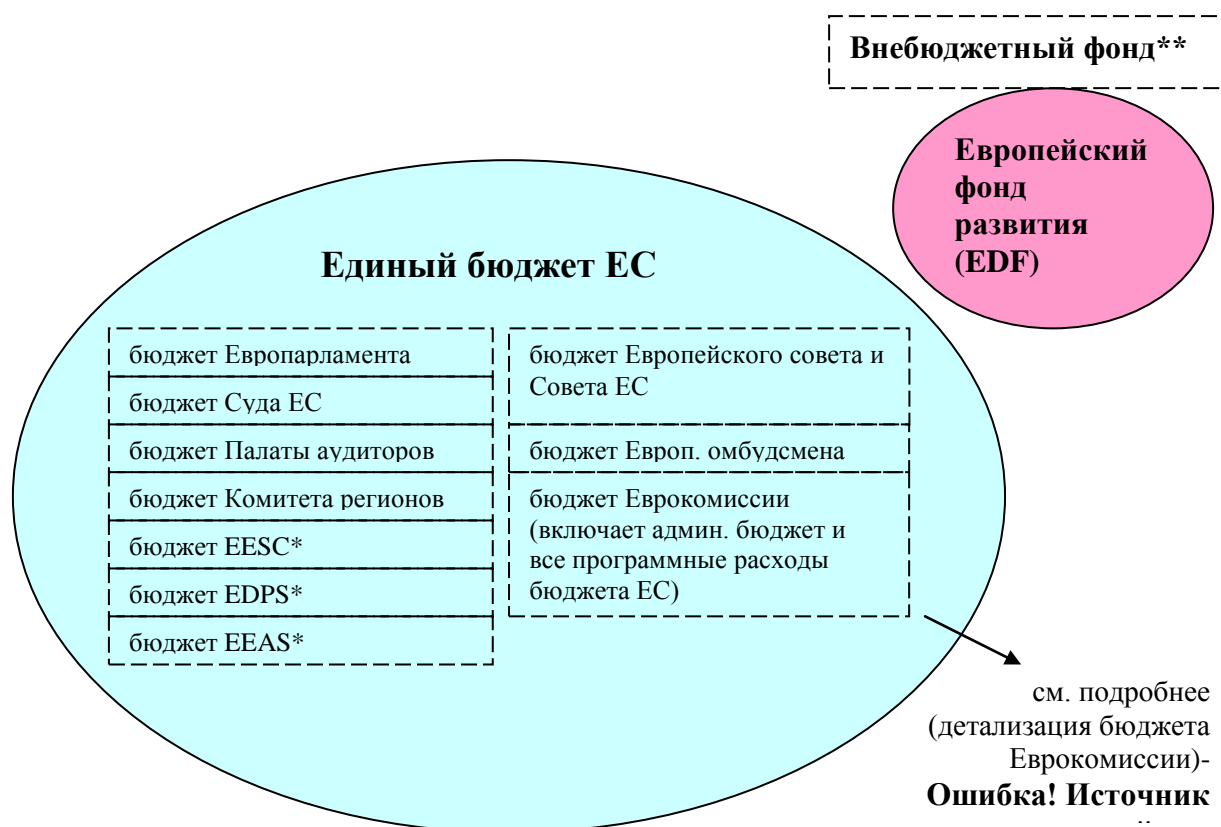


Рисунок 3 – Модель единого бюджета интеграционного объединения (на примере ЕС)

* EESC (European Economic and Social Committee) - Европейский экономический и социальный комитет
EDPS (European Data Protection Supervisor) - Европейский надзорный орган, ответственный за защиту данных

EEAS (European External Action Service) - Европейская служба по внешним делам

** - С момента создания в 1958 г. фонд имел отдельный бюджет, но предпринимались попытки включить его в бюджет ЕС. Единственный раз в 1993 г. в бюджет ЕС была включена условная строка (token entry)¹ для EDF // The Community Budget: The Facts in Figures. European Communities, 1997. – P.25

Более подробное описание моделей организации бюджетных систем – см. Раздел 2.2 Отчета НИР по 2-му этапу.

¹ Token entry – условные строки в бюджете ЕС (в расходах или доходах), обозначающие, что в бюджете признается возможность возникновения данных доходов/расходов при выполнении определенных условий (как правило, такие записи возникают, если на момент принятия бюджета отсутствует нормативная база для осуществления данных доходов/расходов или если существует потребность ввести позицию по временно приостановленным программам) // The Community Budget: The Facts in Figures. European Communities, 1997. – P.7

1.3 Анализ договорно-правовой базы и практики формирования системы собственных ресурсов (бюджета) ЕС

1.3.1 Информационная база анализа

Договорно-правовая база формирования системы собственных ресурсов ЕС включает фундаментальные документы (в целом в отношении системы собственных ресурсов) и специальные документы по отдельным видам собственных ресурсов (Рисунок 4).

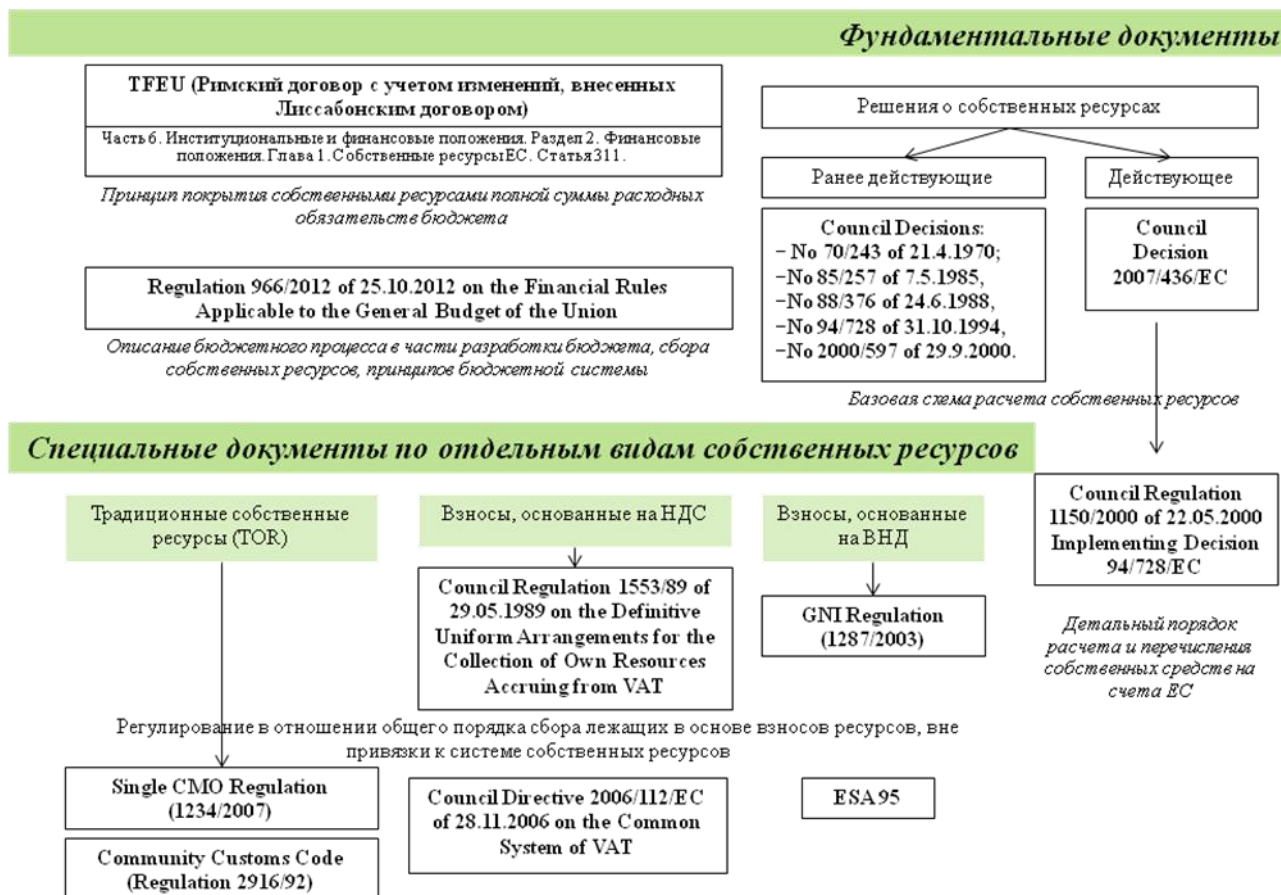


Рисунок 4 – Договорно-правовая база анализа системы собственных ресурсов ЕС (основные документы)

Подробнее, в т.ч. перечень дополнительных документов по регулированию системы собственных ресурсов см. в разделе 3.1 Отчета НИР по 2-му этапу.

1.3.2 Эволюция формирования системы собственных ресурсов (бюджета) ЕС

Анализ эволюции формирования бюджета ЕС с момента создания демонстрирует последовательный переход от модели формирования бюджета

Союза на основании членских взносов к финансово автономной модели, основанной на формировании бюджета из нескольких разнообразных источников, в т.ч. налоговых и балансирующих (подробнее см. Раздел 2.3.3 Отчета НИР по 2-му этапу).

Наиболее существенные изменения в структуре собственных ресурсов Евросоюза в 2000-ые гг. были связаны (Рисунок 5) (подробнее см. Раздел 3.6 Отчета НИР по 2-му этапу):

- со снижением доли традиционных ресурсов, перечисляемой в бюджет Евросоюза (с 90% до 75% с 2002 г.), а также снижением абсолютного размера собираемых традиционных ресурсов (таможенных пошлин) на территории ЕС в период 2001-2003 гг. Впоследствии доля традиционных ресурсов стабилизировалась и находилась на примерно на одном и том же уровне в 10-16%;

- значительное снижение взносов стран, основанных на НДС;

- значительный рост как в абсолютном, так и в относительном выражении объема собственных ресурсов, основанных на НДС.



Рисунок 5 – Структура доходов ЕС в 2000-2011 гг.

Столбиковая диаграмма – абсолютные значения доходов (левая вертикальная ось), точечные линии – доли в структуре доходов (правая вертикальная ось).

Источник: EU Budgets 2007-2011. Financial Reports. European Commission, 2008-2012.

Проходящий в настоящее время обсуждение в органах ЕС проект рамочного механизма многолетнего финансирования (Multiannual Financial Framework, MFF) предполагает проведение реформирования модели формирования собственных ресурсов бюджета ЕС (Таблица 2) (подробнее см. раздел 2.3.5.2 Отчета НИР по 2-му этапу).

Таблица 2 – Предложения по реформированию системы собственных ресурсов на период действия 2014-2020 гг.

	Бюджет 2012		2020	
	млрд. евро	%	млрд. евро	%
Традиционные собственные ресурсы (TOR)	19,3	14,7	30,7	18,9
Существующие отчисления стран в бюджет ЕС, в том числе	111,8	85,3	65,6	40,3
Собственные ресурсы, базирующиеся на НДС, вкл. баланс предыдущих лет	14,5	11,1	-	-
Собственные ресурсы, базирующиеся на ВНД, вкл. баланс предыдущих лет	97,3	74,2	65,6	40,3
Новые виды собственных ресурсов, в т.ч.	-	-	66,3	40,8*
Базирующиеся на НДС	-	-	29,4	18,1
Налог на финансовые операции	-	-	37	22,7
Итого собственных ресурсов	131,1	100	162,7	100

* - запланировано с января 2018 г.

1.3.3 Подходы к формированию собственных ресурсов в Европейском союзе

Собственные ресурсы представляют собой преимущественную часть доходов бюджета ЕС (Рисунок б).



Рисунок 6 – Место собственных ресурсов в структуре доходов ЕС

Объем собственных ресурсов является производной от объема доходов ЕС. Собственные средства должны полностью покрывать все расходные обязательства бюджета ЕС.

Собственные ресурсы ЕС имеют *особый правовой статус*, т.к. фактически являются обязательными платежами, обязанность по перечислению которых возникает у стран ЕС после опубликования бюджета.

В бюджетном законодательстве ЕС предусмотрен механизм финансового обеспечения исполнения расходов бюджета в форме *установления лимитов* (минимального размера) объема собственных ресурсов (Рисунок 7).

Виды лимитов собственных ресурсов

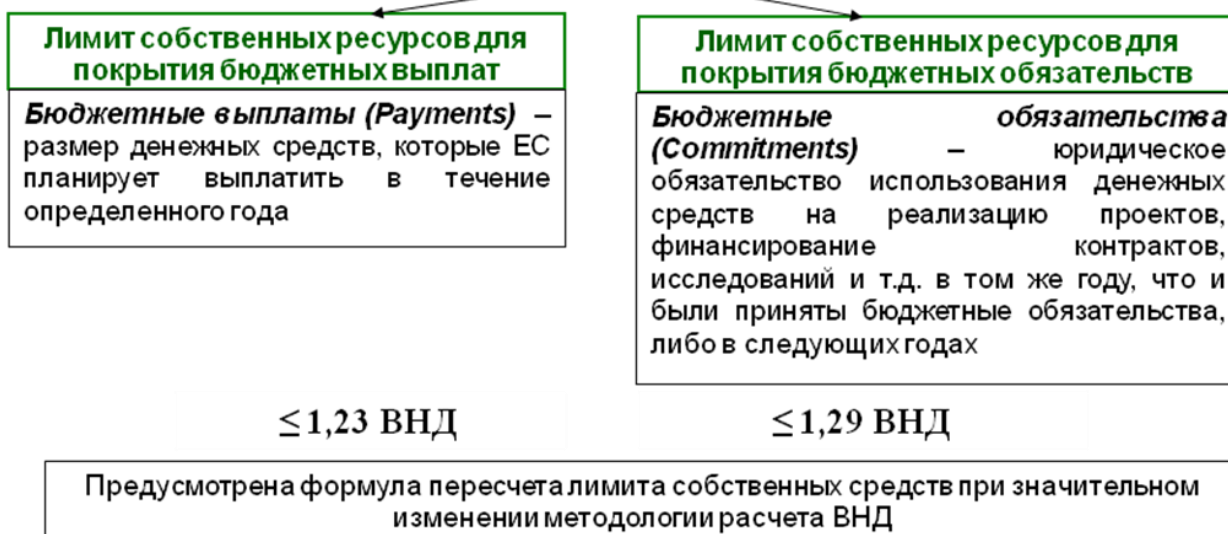


Рисунок 7 – Лимиты собственных средств ЕС

Подробнее о подходах к формированию собственных ресурсов ЕС см. раздел 3.2 Отчета НИР по 2-му этапу.

1.3.4 Порядок расчета и перечисления собственных ресурсов в бюджет ЕС

Порядок расчета собственных ресурсов, перечисляемых в бюджет ЕС, а также применение корректирующих механизмов, сглаживающих значительные различия между финансовым участием отдельных стран-участниц представлен ниже (Рисунок 8). Более подробная характеристика – разделы 3.3 и 3.4 Отчета НИР по 2-му этапу.

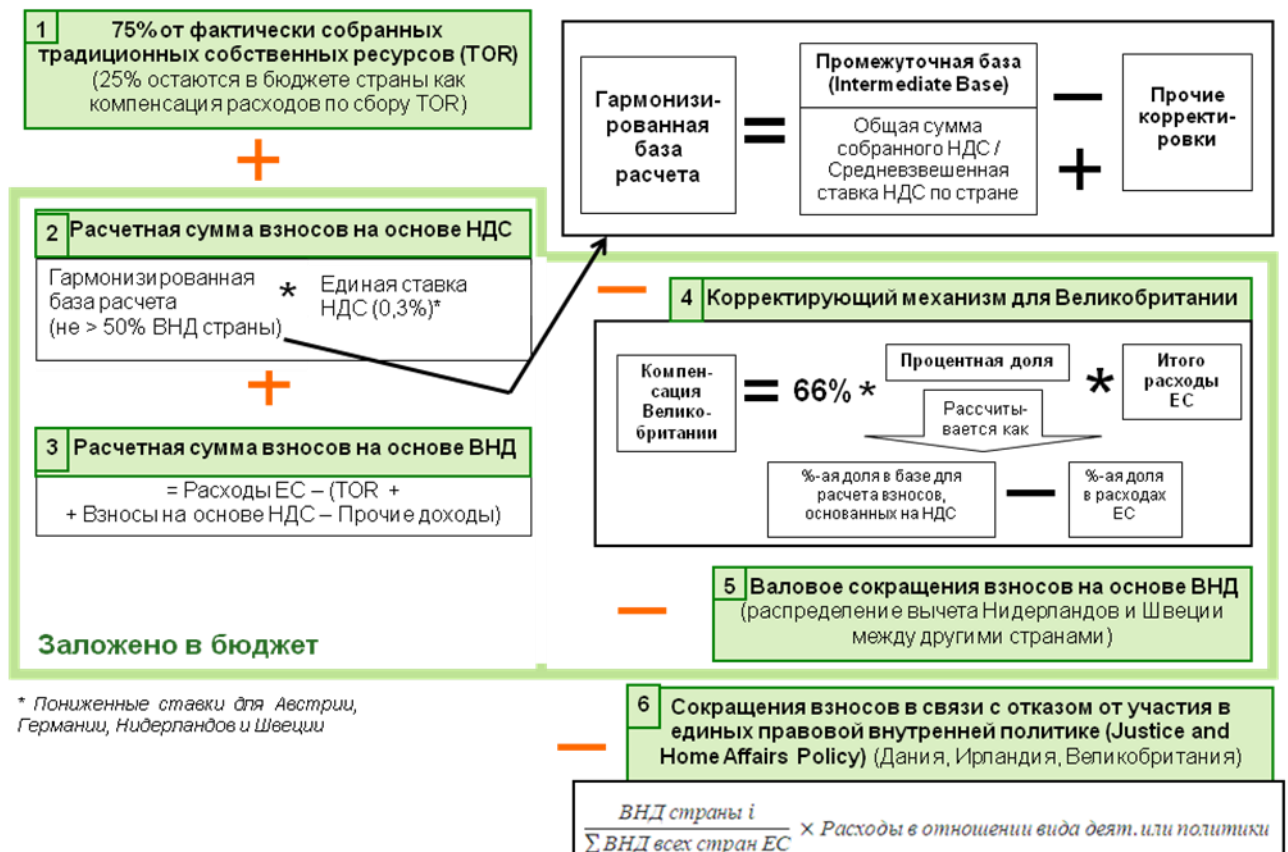


Рисунок 8 – Порядок расчета собственных ресурсов, перечисляемых в бюджет ЕС

Система управления собственными ресурсами бюджета ЕС включает 3 этапа (Рисунок 9) (подробнее см. раздел 3.5 Отчета НИР по 2-му этапу):

- 1) Подготовка документа о бюджете (проекта бюджета и на его основе нормативного акта Европейского парламента, утверждающего бюджет);
- 2) Перечисление средств в бюджет ЕС в течение текущего финансового года;
- 3) Корректировки взносов на основе ВВП и НДС в следующем финансовом году.



$$\frac{\text{ВНД страны } i}{\sum \text{ВНД всех стран ЕС}} \times \text{Расходы в отношении вида деят. или политики}$$

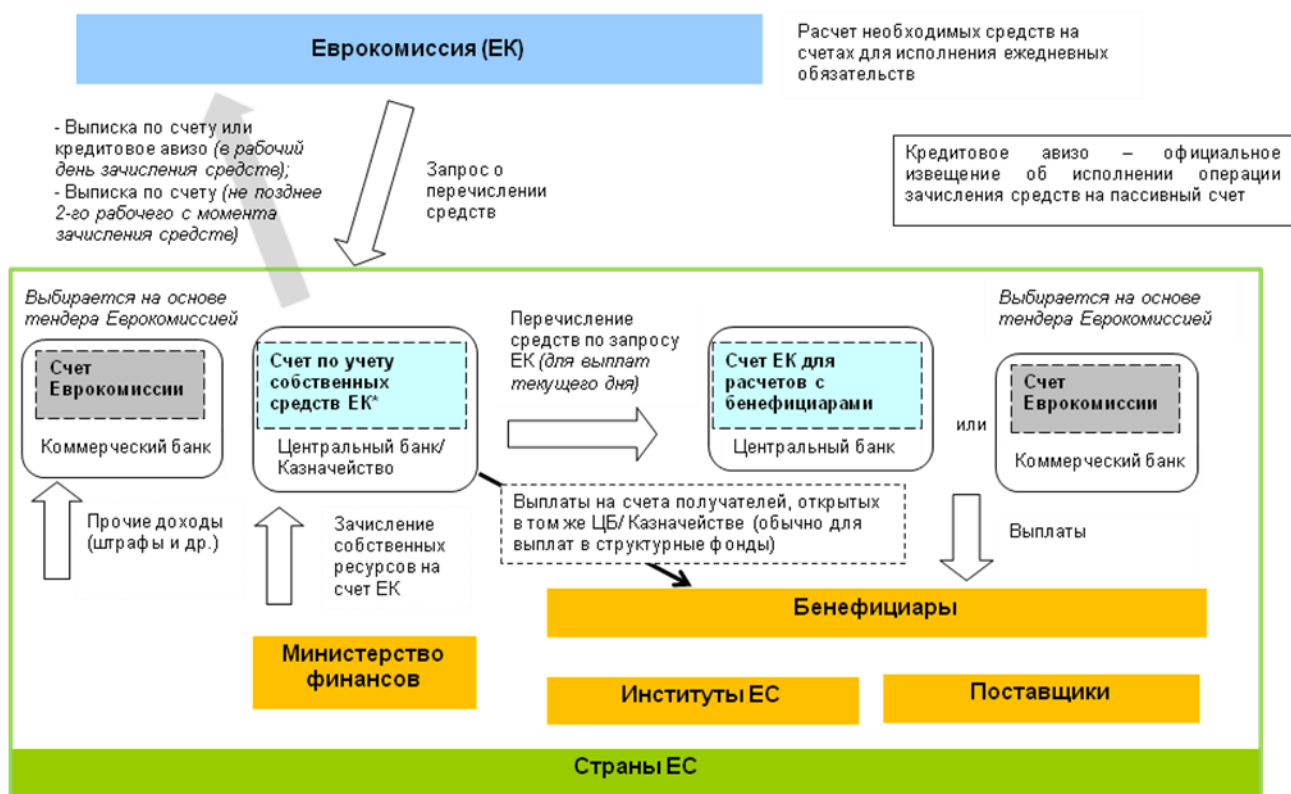
Рисунок 9 – Порядок перечисления собственных ресурсов в бюджет ЕС

1.3.5 Бюджетный процесс в ЕС

Основными этапами в бюджетного процесса в ЕС в части формирования системы собственных ресурсов являются подготовка и принятие проекта бюджета ЕС (Рисунок 10), организация исполнения и управления бюджетом ЕС (Рисунок 11) (более подробно см. разделы 5.2, 5.3 и 5.4 Отчета НИР по 2-му этапу), подготовка отчетности и контроль за исполнением бюджета ЕС по доходам (собственным ресурсам).



Рисунок 10 – Подготовка и принятие проекта бюджета ЕС



* - счет открывается в национальной валюте на бесплатной основе (без комиссий) и не может иметь отрицательного баланса; предпочтительным является открытие счета в Центральном банке (наличие SWIFT)

Рисунок 11 – Организация исполнения и управления бюджетом ЕС

Основные органы, осуществляющие контроль за исполнением бюджета ЕС по доходам, представлены ниже (Рисунок 12).

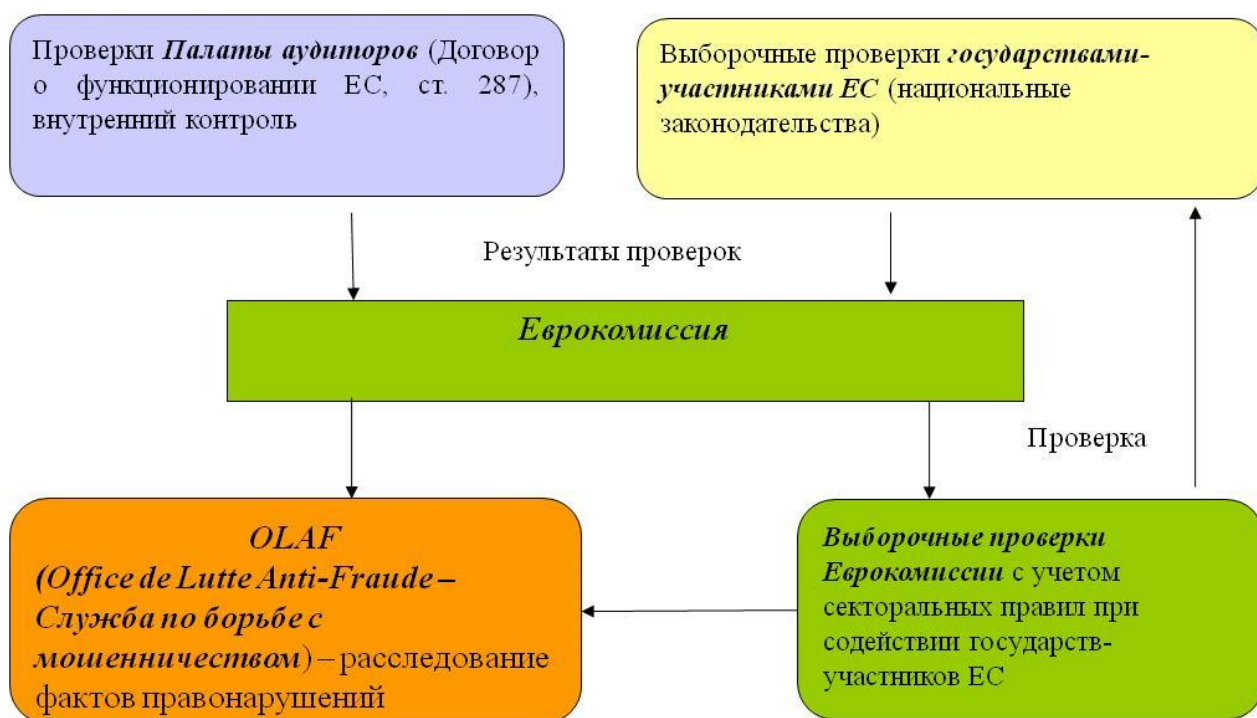


Рисунок 12 – Организация контроля за исполнением бюджета ЕС

Основная часть контроля доходной части бюджета осуществляется со стороны Еврокомиссии (контролирует выполнение государствами-участниками ЕС принятых на себя обязательств по отчислениям в европейский бюджет) и со стороны Палаты аудиторов (внешний контроль за правильностью расчета обязательств государств-участниц, расчетов прочих поступлений в бюджет (в части налогов сотрудников институтов бюджетной системы) (Рисунок 13).

Объекты внешнего контроля

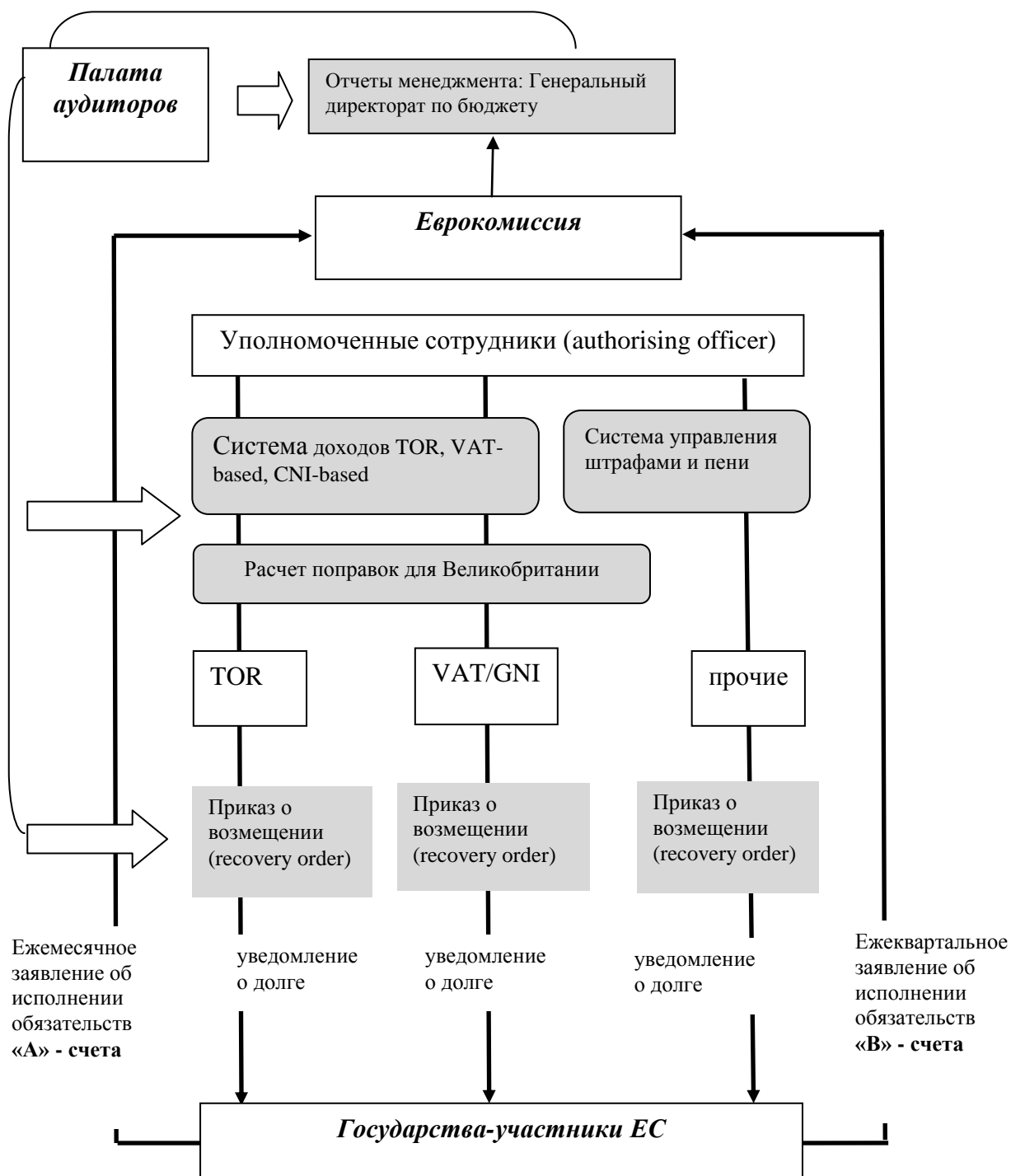


Рисунок 13 – Контроль поступления доходов со стороны Еврокомиссии и Палаты аудиторов

Сокращенные обозначения бюджетных доходов:

TOR – Traditional own resources - традиционные собственные ресурсы (импортные таможенные пошлины, налоговый сбор на ввоз сахара, глюкозы, а с 2004 г. – инулина, взимаются государствами-участниками ЕС);

VAT-based - доходы, определяемые в процентах от налога на добавленную стоимость;

GNI-based - доходы, определяемые в процентах от валового национального дохода;

Прочие – штрафы и пени (налоги сотрудников институтов ЕС, штрафы на компании, проценты за задержки платежей).

Основным направлением контроля OLAF являются представленные ниже (Рисунок 14).

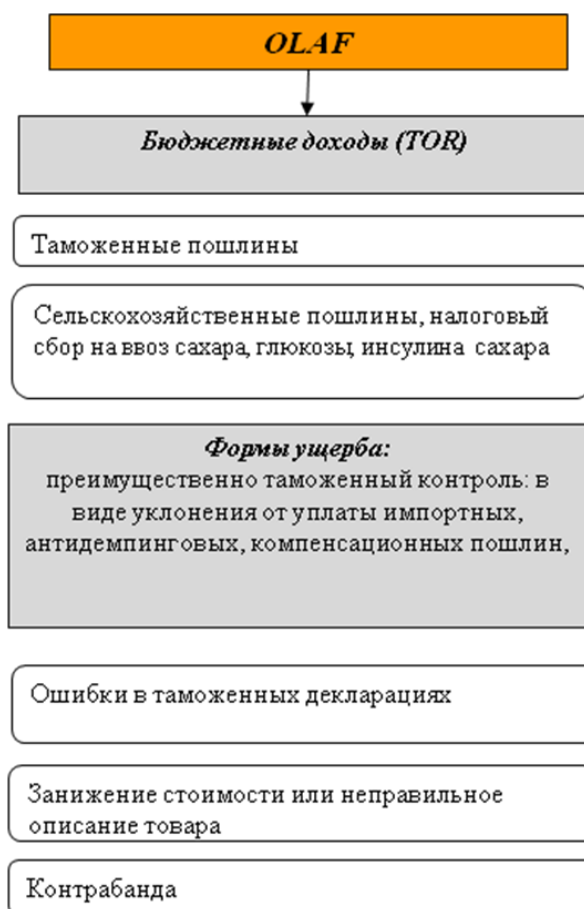


Рисунок 14 – Основная область ответственности OLAF (Службы по борьбе с мошенничеством)

На основе официальной информации OLAF (http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/index_en.htm)

Процедуры контроля за исполнением бюджета ЕС по доходам (собственным ресурсам) и борьба со злоупотреблениями в указанной сфере подробно описаны в разделах 5.5 и 5.6 Отчета НИР по 2-му этапу соответственно.

1.4 Анализ договорно-правовой базы и практики формирования системы собственных ресурсов (бюджета) Меркосур

В МЕРКОСУР действует децентрализованная бюджетная система, не подразумевающая составление и исполнение единого бюджета. Бюджеты делятся на бюджеты органов и бюджеты фондов МЕРКОСУР (Рисунок 15).

I. Бюджеты органов МЕРКОСУР

Консолидированный бюджет Секретариата МЕРКОСУР

- Секретариат МЕРКОСУР (Secretaria del MERCOSUR)
- Комиссия постоянных представителей МЕРКОСУР (CRPM)
- Генеральный верховный представитель МЕРКОСУР (Alto Representante General del MERCOSUR)
- Группа поддержки социального участия (UPS)

Парламент МЕРКОСУР (Parlamento del MERCOSUR)

Социальный институт МЕРКОСУР (Instituto Social del MERCOSUR)

Институт публичной политики в области прав человека (IPPDH)

Секретариат Постоянного арбитражного суда (TPR)

II. Бюджеты фондов МЕРКОСУР

Фонд структурной конвергенции МЕРКОСУР (FOCEM)

Специальный фонд для разрешения разногласий (Fondo Especial para Controversias)

Специальный фонд для разрешения разногласий/ Консультативные вопросы (Fondo Especial para Controversias/ Opiniones Consultivas)

Гарантийный фонд для микро-, малых и средних компаний МЕРКОСУР (FOGAPUME)

Фонд содействия туризму МЕРКОСУР (FPTur)

Фермерский фонд МЕРКОСУР (FAEMERCOSUR)

Фонд финансирования образовательного сектора МЕРКОСУР (FEM MERCOSUR)

Фонд культуры МЕРКОСУР (Fondo MERCOSUR Cultural)

Рисунок 15 – Распределенная система бюджетов МЕРКОСУР

Каждый из бюджетов органов МЕРКОСУР имеет собственные доходные источники. Так, Фонд структурной конвергенции МЕРКОСУР (FOCEM), обладающий крупнейшим программным бюджетом, формируется за счет следующих источников:

- оговоренные соглашениями взносы стран-участниц в установленной пропорции;
- добровольные взносы стран-участниц на финансирование конкретных проектов;
- ресурсы, предоставляемые третьими странами и международными организациями (на практике не используется);
- иные собственные источники (переходящие остатки средств прошлых лет; процентные доходы по размещаемым депозитам в банках; резервы, в т.ч. на обеспечение непрерывного финансирования проектов).

Источниками ресурсов Секретариата МЕРКОСУРа (крупнейшего административного бюджета интеграционного объединения) являются:

- оговоренные соглашениями взносы стран-участниц в равной пропорции
- иные собственные источники (выручка от продажи Официального Бюллетеня МЕРКОСУР, сувениров и др.; процентные доходы по размещаемым депозитам в банке; переходящие остатки средств прошлых лет)
- кредиты, получаемые для финансирования расходов МЕРКОСУР (привлекаются при задержке внесения странами-членами ежегодных взносов).

Бюджетный процесс в отношении указанных бюджетов представлен на рисунке ниже (Рисунок 16).

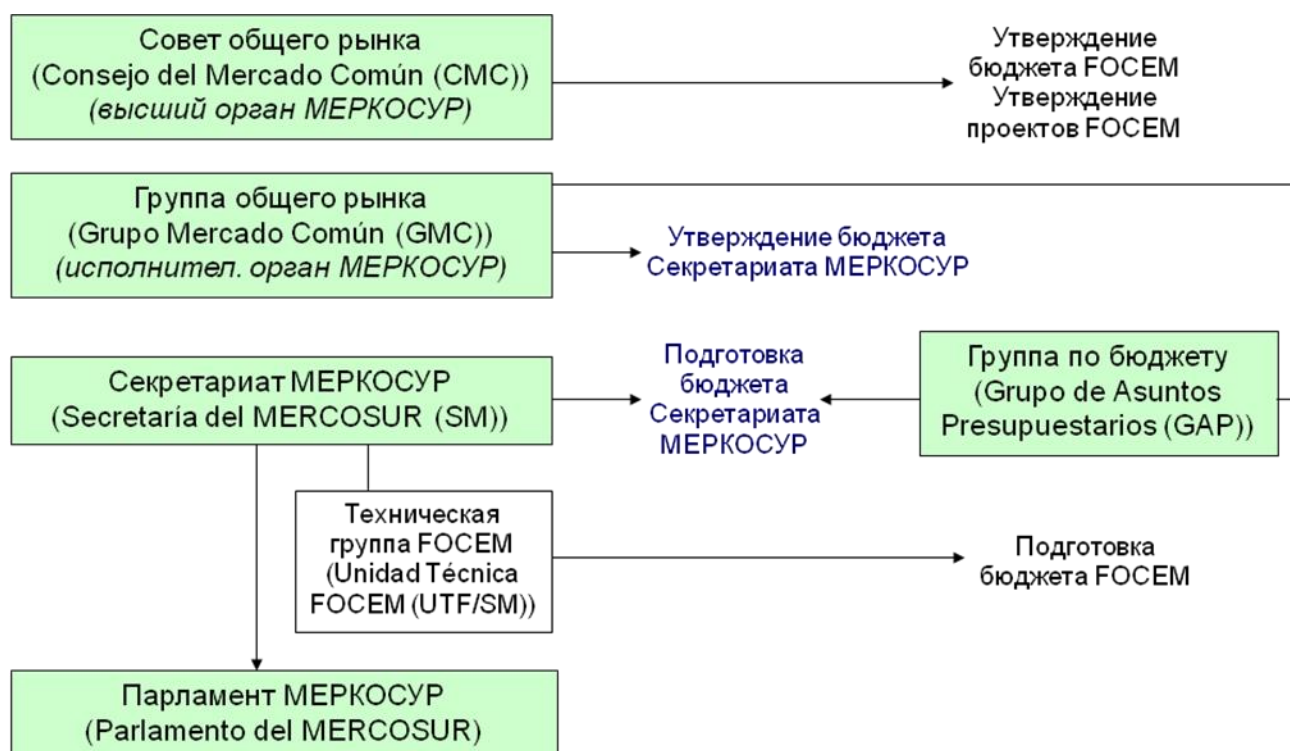


Рисунок 16 – Бюджетный процесс в МЕРКОСУР

Подробнее о договорно-правовой базе и практике формирования бюджета МЕРКОСУР см. Раздел 2.4 Отчета НИР по 2-му этапу.

2 Программа пошаговой реализации создания системы собственных ресурсов ТС и ЕЭП для углубленной интеграции государств-членов ТС и ЕЭП

Программа пошаговой реализации создания системы собственных ресурсов бюджета Евразийского экономического союза

№ п/п	Наименование мероприятия	Содержание	Срок и форма завершения
1	<i>Создание консультативного органа Комиссии по формированию системы собственных ресурсов Евразийского экономического союза (далее – Союз)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Подготовка положения о консультативном органе по формированию системы собственных ресурсов Евразийского экономического союза (далее – Положения) – Согласование Положения со структурными подразделениями и органами Комиссии – Утверждение Положения – Формирование консультативного органа 	<p>Сентябрь-октябрь 2013 г.</p> <p>1) Решение Коллегии ЕЭК «Об утверждении Положения о консультативном органе по формированию системы собственных ресурсов Евразийского экономического союза» (вместе с Положением о консультативном органе по формированию системы собственных ресурсов Евразийского экономического союза)</p>
2	<i>Подготовка концепции формирования собственных ресурсов бюджета Союза (далее – Концепции) по результатам проведенной НИР</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Подготовка концепции, включающей: <ul style="list-style-type: none"> – определение целей, задач, принципов и рекомендаций в отношении формирования системы собственных ресурсов бюджета Евразийского экономического союза (далее – Союза) – базовую модель бюджета Союза; – модель формирования и структуры доходов бюджета Союза; – проведение количественных оценок в отношении источников формирования доходов и направлений расходования средств, а также оценка влияния данной системы на государства-члены Союза; – механизм мониторинга и контроля за процессом создания системы собственных ресурсов бюджета Союза – Согласование Концепции со структурными подразделениями и органами Комиссии 	<p>Ноябрь-декабрь 2013 г.</p> <p>1) Решение Коллегии ЕЭК «Об утверждении концепции формирования собственных ресурсов бюджета Союза»</p>

		<ul style="list-style-type: none"> – Согласование Концепции с консультативным органом по формированию системы собственных ресурсов – Утверждение Концепции Коллегией Евразийской экономической комиссии 	
2	Создание необходимой нормативной базы для внедрения системы собственных ресурсов бюджета Союза	<ul style="list-style-type: none"> – Подготовка проектов нормативных актов, необходимых для создания системы собственных ресурсов (с учетом результатов проведенной НИР): <ul style="list-style-type: none"> – проект Соглашения о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе; – проект решения Высшего совета «Об утверждении положения о формировании и использовании бюджета Союза» (вместе с Положением о формировании и использовании бюджета Союза); – проект решения Высшего совета «О бюджетной классификации бюджета Союза» – проект решения Высшего совета «Об утверждении регламента деятельности Группы ревизоров» (вместе с Регламентом деятельности Группы ревизоров) – проекты решений Высшего совета, утверждающие порядок финансирования целевых программ – иные проекты решений Высшего совета – проект решения Коллегии Евразийской экономической комиссии «О порядке применения статей бюджетной классификации бюджета Союза»; – проект решения Коллегии Евразийской экономической комиссии «О порядке осуществления внутреннего контроля» – иные проекты решений Коллегии Евразийской экономической комиссии – Согласование проектов нормативных актов; – Утверждение нормативных актов 	<p>Январь – июнь 2014 г.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Соглашения о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе 2) Решение Высшего совета «Об утверждении положения о формировании и использовании бюджета Союза» (вместе с Положением о формировании и использовании бюджета Союза) 3) Решение Высшего совета «О бюджетной классификации бюджета Союза» 4) Решение Высшего совета «Об утверждении регламента деятельности Группы ревизоров» (вместе с Регламентом деятельности Группы ревизоров) 5) иные решения Высшего совета 6) Решения Коллегии Евразийской экономической комиссии «О порядке применения статей бюджетной классификации бюджета Союза» 7) Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии «О порядке осуществления внутреннего контроля» 8) иные решения Коллегии Евразийской экономической

			комиссии
3	<i>Создание системы раскрытия информации о системе собственных ресурсов бюджета Союза</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Разработка Концепции создания системы раскрытия информации о системе собственных ресурсов бюджета Союза – Создание интернет-ресурса для раскрытия информации о бюджете Союза 	Декабрь 2014 – июнь 2015 гг. 1) Решение об утверждении Концепции создания системы раскрытия информации о системе собственных ресурсов бюджета Союза 2) Интернет-ресурс для раскрытия информации о бюджете Союза

3 Проекты нормативных правовых актов по созданию системы собственных ресурсов ТС и ЕЭП для их дальнейшего принятия в рамках ТС и ЕЭП

3.1 Проект решения о проведении количественной и качественной оценки источников собственных средств и направлений их расходования

Решение о проведении количественной и качественной оценки источников собственных средств бюджета Евразийского экономического союза и направлений их расходования целесообразно принять в форме концепции формирования системы собственных ресурсов бюджета Евразийского экономического союза, утверждаемой решением Коллегии ЕЭК.

Проект

Евразийская экономическая комиссия
Коллегия

Решение № ____

от « ____ » _____ 20 ____ г.

г. Москва

Об утверждении концепции формирования системы собственных ресурсов бюджета Евразийского экономического союза

В соответствии с Программой поэтапной реализации создания системы собственных ресурсов бюджета Евразийского экономического союза Коллегия Евразийской экономической комиссии решила:

1. Утвердить концепцию формирования системы собственных ресурсов бюджета Евразийского экономического союза.
2. Назначить Департамент _____ ответственным за реализацию концепции формирования системы собственных ресурсов бюджета Евразийского экономического союза.
3. Настоящее решение вступает в силу по истечении 30 календарных дней с даты его официального опубликования.

**Концепция проекта Решения Коллегии Евразийской экономической
комиссии о проведении количественной и качественной оценки
источников собственных средств и направлений их расходования**

Проект Решения Коллегии Евразийской экономической комиссии о проведении количественной и качественной оценки источников собственных средств и направлений их расходования разрабатывается в целях обеспечения выполнения работ по созданию системы собственных ресурсов бюджета Евразийского экономического союза.

Данное решение целесообразно принять в форме утверждения Коллегией ЕЭК Концепции формирования системы собственных ресурсов бюджета Евразийского экономического союза с указанием лиц, ответственных за ее реализацию.

Концепция формирования системы собственных ресурсов бюджета Евразийского экономического союза должна основываться на Программе пошаговой реализации создания системы собственных ресурсов бюджета Евразийского экономического союза, включающей перечень мероприятий по созданию такой системы с указанием сроков и формы их завершения.

В состав мероприятий должны быть включены следующие работы:

- 1 Создание консультативного органа Комиссии по формированию системы собственных ресурсов Евразийского экономического союза.
- 2 Подготовка концепции формирования собственных ресурсов бюджета Союза.
- 3 Создание необходимой нормативной базы для внедрения системы собственных ресурсов бюджета Союза.
- 4 Создание системы раскрытия информации о системе собственных ресурсов бюджета Союза.

**Финансово-экономическое обоснование к проекту Решения Коллегии
Евразийской экономической комиссии о проведении количественной и
качественной оценки источников собственных средств и направлений
их расходования**

Проект Решения Коллегии Евразийской экономической комиссии о проведении количественной и качественной оценки источников собственных средств и направлений их расходования (далее – Решение) разработан в целях обеспечения выполнения работ по созданию системы собственных ресурсов бюджета Евразийского экономического союза (далее – Союз).

Затраты, связанные с разработкой проекта Решения и обеспечением его утверждения, включают расходы по оплате работ по Договору № от Н-09/19 от 21.12.2012г. на выполнение научно-исследовательской работы (НИР) для нужд Евразийской экономической комиссии в 2012–2013 годах по теме «Анализ договорно-правовой базы и практики формирования системы собственных ресурсов (бюджета) в международных экономических интеграционных объединениях (налоговые аспекты)», в рамках выполнения которой разработан проект Положения. Общий объем НИР – 3 750 тыс. руб.; оценочная доля работ, связанных (содействующих) разработке проекта Решения – 5% (187,5 тыс. руб.).

Работы по доработке проекта Решения и обеспечению его утверждения Коллегией Евразийской экономической комиссии будут осуществляться силами Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия) и не потребуют осуществления дополнительных расходов из бюджета Комиссии (Союза).

Принятие Решения создаст основу для реализации программы создания собственных ресурсов бюджета Союза, требующей осуществления дополнительных расходов из бюджета Комиссии (Союза) по следующим направлениям:

1 Обеспечение деятельности консультативного органа Комиссии по формированию системы собственных ресурсов Евразийского экономического союза.

2 Оплата услуг по разработке проектов документов по формированию собственных ресурсов бюджета Союза в случае выполнения данных работ сторонними организациями.

3 Создание информационной системы собственных ресурсов бюджета Союза.

4 Создание интернет-ресурса для раскрытия информации о бюджете Союза.

3.2 Проект положения о формировании и использовании бюджета Евразийского экономического союза

Проект

ВЫСШИЙ ЕВРАЗИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОВЕТ

Решение № ____

от « ____ » _____ 20 ____ г.

г.

ПОЛОЖЕНИЕ О ПОРЯДКЕ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА (ДАЛЕЕ – СОЮЗА)²

Содержание

Глава 1. Общие положения

Глава 2. Бюджетное устройство

² Подготовка Положения осуществлялась с использованием опыта организации бюджетной системы Европейского союза (см. отчет по 2-му этапу), российского бюджетного законодательства (БК РФ), бюджетного законодательства Казахстана (Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.07.2013 г.)), бюджетного законодательства Белоруссии (Бюджетный Кодекс Республики Беларусь 16 июля 2008 г. № 412-3 (ред. 03.11.2012)), договоров и актов ЕврАзЭС.

- 2.1. Принципы формирования и исполнения бюджета Союза
- 2.2. Структура бюджета Союза
- 2.3. Бюджетная классификация
- 2.4. Доходы бюджета Союза
- 2.5. Расходы бюджета Союза
- 2.6. Финансовые резервы

Вариант 1³

Глава 3. Долевые взносы

- 3.1. Общие положения
- 3.2. Порядок сбора и перечисления долевых взносов в бюджет Союза
- 3.3. Порядок учета долевых взносов и обмена информацией
- 3.4. Ответственность за неперечисление или неполное перечисление долевых взносов

Варианты 2 и 3

Глава 3. Собственные ресурсы бюджета Союза

- 3.1. Общие положения
- 3.2. Порядок сбора и перечисления собственных ресурсов бюджета Союза
- 3.3. Порядок учета собственных ресурсов бюджета Союза и обмена информацией
- 3.4. Ответственность за неперечисление или неполное перечисление собственных ресурсов

Глава 4. Бюджетный процесс

- 4.1. Порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджета Союза
- 4.2. Порядок внесения изменений в решение о бюджете Союза
- 4.3. Порядок исполнения бюджета Союза

³ Варианты рассматриваются в зависимости от модели формирования основных доходов бюджета Союза (долевых взносов, собственных ресурсов на основе таможенных пошлин, собственных ресурсов на основе ВВП/ ВНД).

Глава 5. Порядок финансирования целевых программ

5.1. Общие положения

5.2. Инициация разработки целевой программы

5.3. Разработка проекта и утверждение целевой программы

5.4. Управление реализацией целевой программы

5.5. Контроль за ходом выполнения целевой программы, принятие решения о ее завершении

Глава 6. Бюджетный учет, отчетность и раскрытие информации

Глава 7. Финансовый контроль

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Настоящее Положение определяет порядок формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического союза (далее – бюджет Союза), бюджетного учета и отчетности, а также осуществления контроля за исполнением бюджета Союза.

2. Для целей настоящего Положения используются следующие основные понятия⁴:

администратор доходов бюджета Союза – орган Союза, осуществляющий в соответствии с нормативными актами и договорами Союза контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) собственных ресурсов (взносов)⁵, иных доходов Союза, пеней и штрафов⁶ по ним, являющихся доходами бюджета Союза⁷;

⁴ Определения даны в алфавитном порядке.

⁵ В зависимости от одного из варианта модели формирования доходов Союза (подробнее см. раздел 2.4 настоящего Положения).

⁶ Если будет принято решение о праве Комиссии, иных органов Союза, наднациональных органов регулирования Союза выносить решение о взыскании штрафов, пеней и если порядок взимания штрафов, пеней и процентов будет установлен Высшим советом.

⁷ Определение на основе ст. 6 БК РФ. Схема администратора доходов бюджета и иных участников бюджетного процесса Союза с указанием их закреплённости – Приложение А.

бюджет Союза – форма образования и расходования денежных средств (далее – средства), предназначенных для финансового обеспечения задач и функций органов Союза;

бюджетная классификация бюджета Союза – систематизированная группировка доходов и расходов бюджета Союза, обеспечивающая сопоставимость его показателей;

бюджетная роспись – документ, который составляется и ведется главным распорядителем бюджетных средств в соответствии с бюджетной классификацией в целях исполнения бюджета по расходам, устанавливающий распределение бюджетных средств между распорядителями (получателями) бюджетных средств в соответствии с бюджетом на очередной финансовый год и плановый период⁸;

бюджетные ассигнования – объемы прав в денежном выражении на использование бюджетных средств, предусмотренные в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств⁹;

бюджетные обязательства – расходные обязательства¹⁰, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году¹¹;

⁸ В отличие от БК РФ предполагается составление только одного вида бюджетной росписи главным распорядителем бюджетных средств в соответствии с практикой ЕврАзЭС. В РФ составляется также сводная бюджетная роспись по каждому бюджету (В РФ предусмотрена система отдельных бюджетов: федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, бюджеты муниципальных образований, бюджеты внебюджетных фондов). Но т.к. финансовый орган и главный распорядитель средств Союза совпадают в лице Комиссии, предусматривается только один вид бюджетной росписи.

⁹ В соответствии со ст. 6 БК РФ, при определении понятия бюджетных ассигнований используется термин «предельные объемы бюджетных средств» («бюджетные ассигнования – предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств»).

Анализ юридического содержания понятия бюджетных ассигнований позволяет сделать вывод, что «бюджетные ассигнования представляют собой не только определенное числовое значение, количественно ограничивающее объем бюджетных прав в денежном выражении, но и непосредственно тот объем бюджетных прав в денежном выражении, который этим числовым значением ограничен» (Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие // Финансовое право. 2012. N 2).

В БК Беларуси бюджетные ассигнования определяются также без использования понятия предельности – как полномочия на использование суммы бюджетных средств, определенной распорядителем бюджетных средств получателю бюджетных средств в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств (п. 1.9 ст. 2 БК Беларуси).

Все это позволяет сделать вывод о возможности применения определения понятия бюджетных ассигнований без использования термина «предельности».

См. также обоснование выбора модели исполнения бюджета по расходам, основанной на бюджетных ассигнованиях (Приложение Б).

¹⁰ См. определение расходных обязательств, а также обоснование выбора модели исполнения бюджета по расходам, основанной на бюджетных ассигнованиях (Приложение Б).

бюджетный процесс – планомерный процесс по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета Союза, осуществлению финансового контроля, ведению бюджетного учета, составлению и утверждению бюджетной отчетности;

бюджетный учет – упорядоченная система сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств Союза, а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства;

ввозная таможенная пошлина – обязательный платеж, взимаемый таможенными органами при ввозе товаров на таможенную территорию Союза в соответствии с Договором о Союзе;

внешний контроль – независимый контроль составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета Союза, а также использования имущества Союза, осуществляемый Группой ревизоров для обеспечения законности, целевой направленности и эффективности использования бюджетных средств и имущества Союза;

внутренний контроль – контроль за составлением, рассмотрением, утверждением и исполнением бюджета, а также использованием имущества Союза, осуществляемый Евразийской экономической комиссией (далее – Комиссией) при взаимодействии с другими участниками бюджетного процесса для обеспечения законности, целевой направленности и эффективности использования бюджетных средств и имущества Союза¹²;

временный кассовый разрыв - прогнозируемая в определенный период текущего финансового года недостаточность на едином счете бюджета Союза денежных средств, необходимых для осуществления кассовых выплат из бюджета Союза;

¹¹ Определение – ст. 6 БК РФ. Подробнее про соотношение различных видов обязательств (расходных, бюджетных и денежных) и бюджетных ассигнований см. Приложение В.

¹² На основе определения Лимской декларации руководящих принципов контроля, ст. 3 (Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме в 1977 г.), с учетом принципов формирования и исполнения бюджета Союза.

главный распорядитель бюджетных средств – орган Союза, имеющий право распределять средства бюджета Союза по распорядителям и получателям бюджетных средств;

денежные обязательства – обязанность получателя бюджетных средств уплатить за счет средств бюджета Союза определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий;

Договор о Союзе – Договор о Евразийском экономическом союзе от ___ г.

долевые взносы – источник формирования доходов бюджета Союза, сумма которого определяется в соответствии с потребностью в финансировании. Представляют собой суммы средств, перечисляемых государствами-членами Союза с установленной периодичностью на счет уполномоченного банка в пользу Союза, определяемых пропорционально нормативам распределения сумм ввозных таможенных пошлин для каждого государства-члена Союза¹³;

доходы бюджета Союза – поступающие в бюджет Союза денежные средства и иное имущество на безвозмездной основе, в т.ч. по операциям взаимозачета¹⁴;

¹³ В соответствии с п. 1 ст. 9 Проекта договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012).

¹⁴ В соответствии со ст. 6 БК РФ доходами бюджета являются только денежные средства. На практике в доходы бюджета включается также имущество в неденежной форме, в частности, недвижимое имущество, поступающее в государственную казну. В российских подзаконных актах в сфере бюджетных отношений предусматривается возможность учета данного вида доходов в составе прочих доходов (подробнее см. Абз. 5 п.7 Инструкции по применению плана счетов бюджетного учета, утв. Приказом Минфина России от 06.12.2010 N 162н (ред. от 24.12.2012)). Отметим, что норма БК РФ, определяющая доходы бюджета как исключительно денежные средства (а не иное имущество), противоречит норме о возможности осуществления некассовых операций в ходе исполнения бюджета, что вызывает сложности при проведении таких операций как взаимозачет, получение дохода в виде безвозмездно поступившего имущества.

Соответственно, определение в рамках настоящего положения расширено в целях включения доходов в форме безвозмездно поступившего имущества.

Указанные виды неденежных доходов включаются в состав закона (решения) о бюджете РФ. Т.к. законом (решением) о бюджете утверждается отчет об исполнении бюджета (абз. 1 ст. 264.6 БК РФ). Отчет об исполнении бюджета в части доходов составляется главными администраторами доходов бюджета на основании представленной им бюджетной отчетности администраторов доходов бюджета (в т.ч. казенных учреждений, органов государственной власти) (п. 1 ст. 264.2, ст. 6 БК РФ).

Отчет об исполнении бюджета главного администратора и администратора доходов бюджета составляется на основании данных по исполнению бюджета администраторов доходов бюджета в рамках осуществляемой ими бюджетной деятельности, в том числе по дополнительным источникам бюджетного финансирования учреждений, находящихся за пределами Российской Федерации (П. 52 Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении

бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утв. Приказом Минфина России от 28.12.2010 N 191н (ред. от 26.10.2012), далее – Инструкция о составлении отчетности).

В разделе «Доходы бюджета» Отчета об исполнении бюджета (главным) администратором доходов бюджета отражаются данные по кассовым поступлениям, исполненные:

- через лицевой счет, открытый в финансовом органе (доходы в денежной форме),
- через счета в Банке России и кредитных организациях (доходы в денежной форме),
- через некассовые операции (доходы, предусмотренные на соответствующий финансовый год и исполненные без движения бюджетных средств) (п. 60 Инструкции о составлении отчетности).

Понятие некассовых операций относится как к доходам, так и к расходам и к источникам финансирования дефицита бюджета (см. Раздел «Отчет об исполнении бюджета..» Инструкции о составлении отчетности).

Ранее составлялся специальный документ – Справка по некассовым операциям по исполнению бюджета, в которой отражались только операции, предусмотренные бюджетной росписью на соответствующий финансовый год и исполненные без движения средств бюджета (Инструкция о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной бюджетной отчетности, утв. Приказом Минфина РФ от 21.01.2005 N 5н, в н.в. не действующая) (примечание: бюджетная роспись на тот момент включала в себя показатели как по доходам, так и по расходам).

Перечень операций, подпадающих под определение некассовых операций, нормативно в РФ не определен. Но в ряде российских актов, отчетах, статьях встречаются упоминания об отдельных видах некассовых операций:

- операции по исполнению предъявленных требований по уплате санкций (неустойки, пеней, штрафов, возмещение ущерба) с одновременным исполнением обязательств учреждения по договору без движения денежных средств (Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 30.10.2012 г. N 02-06-10/4554);

- выплата комиссионного вознаграждения агентам по размещению облигаций РФ (вероятно, общая сумма полученных от продажи инвесторам средств была уменьшена на сумму выплаты комиссионного вознаграждения) (Письмо Казначейства России от 09.01.2013 N 42-7.4-05/2.1-3 "Об особенностях составления и представления годовой бюджетной отчетности и сводной бухгалтерской отчетности государственных бюджетных и автономных учреждений главными администраторами средств федерального бюджета за 2012 год");

- операции с нефинансовыми кредитами международных финансовых организаций и связанными кредитами правительств иностранных государств, банков и фирм (Специалисты Минфина и Федерального казначейства. Ответ на Вопрос: Приказом Федерального казначейства от 21.12.2006 N 14н установлены сроки представления главными распорядителями средств федерального бюджета сводной квартальной и годовой отчетности. В каком составе должна быть представлена отчетность? Финансы, 2007, N 5);

- оплата выполненных работ за счет связанных кредитов, учет курсовой разницы, переоценка задолженности по долговым обязательствам (Требованиями к модернизируемым системам автоматизации бюджетного учета, утв. Постановлением Правительства Москвы от 13.12.2005 N 1018-ПП);

- доходы в виде материальных ценностей при централизованных поставках активов (см., например, п. 3.3. Порядка организации централизованного обеспечения углем учреждений социальной сферы Ленинградской области, утв. Приказом комитета по энергетическому комплексу и жилищно-коммунальному хозяйству Ленинградской области от 21.09.2011 N 10) (**Примечание** – дискуссионный вопрос об отнесении данного вида доходов к некассовым операциям. В более ранних актах Казначейства указывается требование отнесения данного вида операций к кассовым – п. 4 Обзорного письма по годовой отчетности за 2005 год от 3 июля 2006 года Министерства финансов (N 02-14-10а/1725) и Федерального казначейства (N 42-7.1-15/2.1-275));

- удержанию остатка не погашенного в установленный срок бюджетного кредита, включая проценты, штрафы и пени, за счет дотации, причитающейся бюджету муниципального образования (Порядок взыскания остатков непогашенных кредитов, предоставленных из окружного бюджета, утв. Приказом Департамента финансов ЯНАО от 21.04.2008 N 47 (ред. от 08.02.2011));

- операции по зачету расходов по больничным листам и пособиям, оплаченным предприятиями, организациями и учреждениями из своих средств, в счет погашения задолженности плательщиков по уплате в Фонд социального страхования РФ сумм начисленных страховых взносов (Володина Е.В. Заместитель начальника Управления бюджетного учета и отчетности Федерального казначейства. Организация бюджетного учета и формирование отчетности в государственных внебюджетных фондах Российской Федерации // Бюджетный учет. 2009. N 12. С. 20 - 27);

- погашение задолженности перед федеральным бюджетом за счет дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ (Володина Е.В. Заместитель начальника Управления бюджетного учета и отчетности Федерального казначейства. Консолидация операций по межбюджетным отношениям. Бюджетный учет, 2006, N 12);

единый счет бюджета Союза – счет (совокупность счетов)¹⁵, открытый (-ых) Комиссией в уполномоченном банке для учета средств бюджета Союза и осуществления операций по кассовым поступлениям в бюджет Союза и кассовым выплатам из бюджета Союза;

единый счет уполномоченного органа по кассовому обслуживанию – счет, открытый уполномоченному органу по кассовому обслуживанию в национальном (центральном) банке, либо в уполномоченном органе по кассовому обслуживанию, имеющем корреспондентский счет в национальном (центральном) банке, для зачисления и распределения поступлений между бюджетами данного государства-члена Союза¹⁶;

заказчик – ответственный исполнитель целевой программы, осуществляющий распределение денежных средств целевой программы (средств бюджета Союза и иных источников) путем заключения контрактов (договоров) на выполнение программных мероприятий на конкурсной основе¹⁷;

заказчик-координатор – заказчик, осуществляющий в рамках выполнения целевой программы координацию деятельности других заказчиков¹⁸;

кассовое обслуживание исполнения бюджета Союза – проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета Союза;

- безвозмездное получение (передача) имущества, расчеты по натуральной оплате труда (Девятков В.И. Комментарий к Приказу Минфина России от 21.01.2005 N 5н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной бюджетной отчетности». Нормативные акты для бухгалтера, 2005, N 12).

¹⁵ В международной практике используются различные модели организации единого счета бюджета: 1) с использованием единственного банковского счета в центральном банке (с аналитическими субсчетами) (Индия); 2) несколько банковских счетов, связанных с основным банковским счетом, с условием аккумуляции по итогам дня всех средств на едином счете (Швеция, Россия) (Pattanayak, S. and Fainboim, I. (2010), Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues, IMF Working Paper No. 143, International Monetary Fund. p.13).

В настоящем положении предусматривается модель нескольких счетов, принятая в российской практике.

¹⁶ Определение из Проекта договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012).

¹⁷ Заказчиком целевой программы может быть орган государственной исполнительной власти государства-члена Союза, юридическое лицо государства-члена Союза (предпочтительно со 100%-ым или мажоритарным государственным участием).

¹⁸ П. 8 Порядка разработки и реализации межгосударственных целевых программ Евразийского экономического сообщества, утв. Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 6 октября 2007 г. N 356.

нарушение – деяние (действие или бездействие), повлекшее за собой неисполнение либо ненадлежащее исполнение порядка составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета, осуществления финансового контроля, ведения бюджетного учета, составления и утверждения бюджетной отчетности, установленного настоящим Положением, иными нормативными актами и договорами Союза по осуществлению бюджетного процесса, а также нормативных и договорных требований при получении и использовании бюджетных средств¹⁹;

органы Союза – Высший совет, Евразийская Межпарламентская ассамблея, Комиссия, Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд Союза), иные органы Союза, в том числе наднациональные органы регулирования, предусмотренные Договором о Союзе;

отчетный финансовый год – год, предшествующий текущему финансовому году;

очередной финансовый год – год, следующий за текущим финансовым годом;

планируемые объемы бюджетных ассигнований – лимиты денежных средств на очередной финансовый год и плановый период, доводимые главным распорядителем до распорядителей (получателей) бюджетных средств в процессе составления проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период;

плановый период – два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом;

получатель бюджетных средств – орган Союза, заказчик, иной субъект²⁰, имеющие право на получение бюджетных средств (принятие и (или)

¹⁹ Определение основано на положениях бюджетных кодексов РФ, Казахстана и Беларуси (нарушения бюджетного законодательства в БК РФ и БК Беларуси); нарушения (в БК Казахстана). Последняя часть определения в части, выходящей за пределы бюджетного процесса, - по аналогии с БК Беларуси.

²⁰ В отличие от бюджетного законодательства РФ, предусматривающего в качестве получателей бюджетных средств только казенные учреждения (ранее – бюджетные учреждения) и органы государственной (муниципальной) власти, в бюджетном законодательстве других стран Союза в качестве получателей называются также иные организации. Так, в Беларуси – «иная организация, индивидуальный предприниматель». В нормативных актах ЕврАзЭС предусматривается право в роли получателя выступать

исполнение бюджетных обязательств) согласно бюджетной росписи на соответствующий год;

предельные объемы финансирования – предельный объем оплаты денежных обязательств²¹ в соответствующем периоде текущего финансового года в связи с сокращением сумм, указанных в заявках на финансирование распорядителей (получателей) бюджетных средств, устанавливаемый в ходе балансирования кассового плана²²;

прочие доходы бюджета Союза – доходы, не являющиеся собственными ресурсами или долевыми взносами, но участвующие в формировании доходов бюджета Союза;

распорядитель бюджетных средств – орган Союза, заказчик, иной субъект, имеющие право распределять бюджетные средства по получателям бюджетных средств;

расходные обязательства – обусловленные нормативным актом, договором или соглашением обязанности органа Союза, заказчика, иного субъекта, получающего денежные средства из бюджета Союза, предоставить физическому или юридическому лицу, публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из бюджета Союза;

расходы бюджета Союза – выплачиваемые из бюджета Союза денежные средства, выбытие из бюджета иного имущества на безвозмездной основе²³;

смета расходов – документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджета Союза бюджетные ассигнования получателя бюджетных средств на период одного финансового года;

собственные ресурсы (собственные средства) бюджета Союза – доходы бюджетов государств-членов Союза, закрепленные за бюджетом Союза, иные чем долевыми взносы;

заказчику (п. 1.2 Положения о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утв. Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. №301).

²¹ См. определение денежных обязательств.

²² Составлено на основании ст. 226.1 БК РФ.

²³ См. ссылку к определению понятия «доходы бюджета» - в части иного имущества.

счет в иностранной валюте – счет, открытый уполномоченному органу по кассовому обслуживанию одного государства-члена Союза в национальном (центральном) банке в валюте другого государства-члена Союза для зачисления поступлений от распределения ввозных таможенных пошлин другими государствами-членами Союза²⁴;

текущий финансовый год – год, в котором осуществляется исполнение бюджета Союза, составление и рассмотрение проекта бюджета Союза на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

уполномоченный орган государства-члена Союза по кассовому обслуживанию – государственный орган государства-члена Союза, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджета этого государства-члена Союза²⁵;

уполномоченный орган государства-члена Союза – государственный орган государства-члена Союза, осуществляющий взаимодействие с Союзом по вопросам бюджетного процесса Союза;

уполномоченный банк – международный банковский расчетный и кредитный институт со 100% участием государственных капиталов, в т.ч. государств-членов Союза²⁶, осуществляющий расчетно-кассовое обслуживание бюджета Союза;

участники бюджетного процесса – органы Союза, участвующие в разработке, рассмотрении и утверждении, исполнении бюджета Союза, ведении учета и составлении отчетности, осуществлении контроля за бюджетом Союза, а также иные распорядители и получатели бюджетных средств;

²⁴ Определение из Проекта договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012).

²⁵ Уполномоченный орган Республики Беларусь - Главное государственное казначейство Министерства финансов Республики Беларусь. Уполномоченный орган Российской Федерации - Федеральное казначейство Министерства финансов Российской Федерации. Уполномоченный орган Республики Казахстан - Комитет казначейства Министерства финансов Республики Казахстан.

²⁶ Предполагается, что функции уполномоченного банка будет выполнять Межгосударственный банк.

финансовый контроль – внутренний и внешний контроль за составлением, рассмотрением, утверждением и исполнением бюджета Союза, а также использованием имущества Союза;

целевая программа Союза – увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных, научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение поставленных задач в области экономического, научно-технического, экологического, социального и культурного развития Союза.

3. Бюджет Союза является основным финансовым планом формирования и использования средств, направляемых на содержание органов Союза, на развитие Союза, финансирование целевых программ и формирование финансовых резервов Союза.

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

Глава 2. БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО

2.1. ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА СОЮЗА

5. Бюджет Союза основан на следующих принципах:
- принцип единства и точности представления;
 - принцип ежегодного составления бюджета Союза;
 - принцип сбалансированности бюджета Союза;
 - принцип единства валюты;
 - принцип универсальности (совокупного покрытия расходов бюджета Союза);
 - принцип спецификации (целевого назначения расходов и четкой идентификации доходов);

- принцип взаимосвязи объема бюджета Союза и его составляющих с целями и задачами деятельности Союза;
- принцип эффективности;
- принцип прозрачности;
- принцип недопущения дублирования функций и задач;
- принцип подведомственности расходов бюджетов;
- принцип единства кассы.

6. Принцип единства и точности представления²⁷ предусматривает единство бюджетного нормативного поля, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации, санкций за нарушение нормативных актов и договоров в сфере бюджета, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности.

Все доходы и расходы бюджета Союза в полном объеме должны быть отражены в едином документе – решении о бюджете Союза.

Доходы могут быть собраны и расходы осуществлены только после включения в бюджет. Расходы не могут быть осуществлены сверх предусмотренных бюджетом ассигнований. Бюджетные ассигнования устанавливаются только по результатам обоснования.

7. Принцип ежегодного составления бюджета Союза²⁸ предусматривает ежегодное утверждение бюджета Союза на очередной финансовый год, соответствующий календарному году, и двухлетний плановый период.

Профицит бюджета Союза текущего года (превышение доходов над расходами бюджета Союза) учитывается как доход очередного финансового года.

²⁷ Принцип единства и точности представления (в ЕС), принципы единства бюджетной системы, полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, достоверности бюджета в БК РФ.

²⁸ Принцип ежегодного составления бюджета в ЕС.

Задолженность по доходам, не перечисленным странами-членами Союза в бюджет в текущем финансовом году, подлежит обязательному погашению в очередном финансовом году и включению в состав доходов бюджета Союза очередного финансового года.

По завершении текущего финансового года показатели (остатки) по счетам учета бюджетных ассигнований текущего финансового года на следующий год не переносятся²⁹, за исключением следующих видов расходов:

- расходы на приобретение оборудования и предметов длительного пользования для органов Союза в текущем финансовом году;
- обязательства в отношении заключенных в текущем финансовом году договоров (но не более чем на 3 очередных финансовых года);
- отдельные виды целевых программ при включении положения о переносе неиспользованных остатков средств в бюджет очередного финансового года (очередных финансовых лет).

Показатели (остатки) по указанным выше счетам учета бюджетных ассигнований учитываются при составлении бюджета очередного финансового года.

8. Принцип сбалансированности бюджета Союза³⁰ означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета Союза. Решение о бюджете Союза на соответствующий год не должно предусматривать наличие дефицита.

Осуществление заимствований Союзом и его органами не допускается³¹.

Допускается внесение изменений в решение о бюджете Союза в целях достижения сбалансированности бюджета Союза. При использовании

²⁹ П. 312 Инструкции по применению единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений (утв. Приказом Минфина России от 01.12.2010 N 157н (ред. от 12.10.2012)).

³⁰ Принцип сбалансированности доходов и расходов в ЕС и принцип сбалансированности бюджета в БК РФ.

³¹ ЕС не имеет права осуществлять заимствования в целях финансирования дефицита бюджета (European Commission/ Economic and Financial Affairs/ The EU as a Borrower (URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower)).

средств резервных фондов изменения вносятся в бюджетную роспись без внесения изменений в решение о бюджете Союза³².

9. Принцип единства валюты³³. Валютой бюджета Союза является валюта Российской Федерации – российский рубль.

10. Принцип универсальности (совокупного покрытия расходов бюджета Союза)³⁴ означает, что расходы бюджета Союза не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета Союза, если иное не предусмотрено решением о бюджете в части, касающейся безвозмездных пожертвований, имеющих целевое назначение, и целевых поступлений в бюджет Союза, направленных на финансирование определенных целевых программ.

11. Принцип спецификации (целевого назначения расходов и четкой идентификации доходов)³⁵ предусматривает, что для каждого вида расходов должны быть четко указаны цели их использования и каждый из видов доходов должен быть четко идентифицирован в соответствии с бюджетной классификацией.

Бюджетные ассигнования доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

12. Принцип взаимосвязи объема бюджета Союза и его составляющих с целями и задачами деятельности Союза предусматривает, что при составлении, рассмотрении и утверждении бюджета Союза объем и структура бюджетных ассигнований Союза определяется исходя из перечня целевых статей расходов³⁶, обусловленных целями и задачами деятельности

³² По аналогии с российским бюджетным законодательством (п. 3 ст. 217 БК РФ).

Подробнее см. п. 120 Настоящего положения.

³³ Принцип единства валюты в ЕС.

³⁴ Принцип универсальности в ЕС и принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов в БК РФ.

³⁵ Принцип спецификации (целевого назначения расходов и четкой идентификации доходов) в ЕС и принцип адресности и целевого характера бюджетных средств в БК РФ.

³⁶ Элементы бюджетной классификации расходов приведены в соответствии с нормативными актами о бюджетной классификации ЕврАзЭС и российским бюджетным законодательством (Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, утв. Приказом Минфина России от 21.12.2012 N 171н (ред. от 17.04.2013)), Положение о бюджетной классификации Евразийского экономического сообщества, утвержденной Решением

Союза. Бюджетные ассигнования на реализацию целевых программ и расходов на развитие Союза определяются исходя из перечня целевых программ и потребности в их финансировании, расходы на содержание органов Союза – исходя из возложенных на них функциональных обязанностей.

13. Принцип эффективности³⁷ использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

В целях соблюдения принципа эффективности цели бюджета должны быть конкретными, измеряемыми, достижимыми, существенными, с заданными временными рамками. Достижение целей целевых программ должно контролироваться с помощью целевых индикаторов целевых программ, а также поставленной системы контроля эффективности использования бюджетных средств, имущества и иных активов, и раскрытия информации о результатах контроля.

14. Принцип прозрачности³⁸ устанавливает требования к информационной открытости бюджета Союза на этапе составления, рассмотрения и утверждения, исполнения, контроля за исполнением бюджета Союза.

Утвержденные бюджеты, отчеты об исполнении бюджетов, отчеты Группы ревизоров должны быть предоставлены для публичного доступа. Бюджетная классификация должна быть стабильна и преемственна, обеспечивая сопоставимость показателей бюджета Союза отчетного,

Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 11 декабря 2009 г. N 472. Предполагается, что бюджетная классификация Союза будет аналогична бюджетным классификациям РФ и ЕврАзЭС.

³⁷ Принцип эффективности в ЕС и принцип эффективности использования бюджетных средств в БК РФ.

³⁸ Принцип прозрачности ЕС и принцип прозрачности (открытости) БК РФ.

текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

15. Принцип недопущения дублирования функций и задач означает, что распределение полномочий между участниками бюджетного процесса должно предусматривать отсутствие дублирования функций при соблюдении прав каждого из них принимать участие в бюджетном процессе в рамках полномочий, определенных Договором о Союзе.

16. Принцип подведомственности расходов³⁹ бюджета Союза означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, за которым они закреплены.

Главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень закрепленных за ним распорядителей и получателей бюджетных средств.

Получатель бюджетных средств может быть включен в перечень получателей бюджетных средств только одного распорядителя (главного распорядителя) бюджетных средств.

Получатель бюджетных средств закрепляется за главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств решением Комиссии.

17. Принцип единства кассы⁴⁰ означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета Союза.

2.2. СТРУКТУРА БЮДЖЕТА СОЮЗА

18. Бюджет Союза состоит из доходной и расходной частей.

Доходная часть бюджета Союза формируется из:

³⁹ Принцип из БК РФ.

⁴⁰ Принцип из БК РФ.

- долевых взносов государств-членов / собственных ресурсов бюджета Союза⁴¹;
- прочих доходов бюджета Союза;
- остатков средств бюджета Союза.

Расходная часть бюджета Союза включает:

- расходы Комиссии, включающие также расходы на целевые программы Союза;
- расходы Евразийской Межпарламентской ассамблеи;
- расходы Суда Союза;
- расходы иных органов Союза.

2.3. БЮДЖЕТНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ

19. Бюджетная классификация бюджета Союза является систематизированной группировкой доходов и расходов бюджета Союза с присвоением кодов объектам классификации. Бюджетная классификация обеспечивает сопоставимость показателей бюджета Союза и регламентирует формы составления, утверждения и исполнения бюджета Союза.

20. Бюджетная классификация бюджета Союза является обязательной и единой для органов Союза и используется при составлении и исполнении бюджета Союза, составлении бюджетной отчетности.

21. Бюджетная классификация бюджета Союза включает:

- классификацию доходов бюджета Союза,
- классификацию расходов бюджета Союза,
- классификацию операций главного распорядителя, распорядителей (получателей) бюджетных средств.

22. Классификация доходов бюджета Союза является группировкой доходов бюджета Союза.

⁴¹ В зависимости от выбранного варианта формирования доходов бюджета Союза (подробнее см. п. 2.4).

23. Классификация расходов бюджета Союза является группировкой расходов бюджета Союза и отражает направления расходования денежных средств органами Союза.

24. Классификация операций главного распорядителя, распорядителей (получателей) бюджетных средств является группировкой операций, осуществляемых участниками бюджетного процесса, в зависимости от их экономического содержания.

Классификация операций главного распорядителя, распорядителей (получателей) бюджетных средств состоит из следующих групп⁴²:

- доходы;
- расходы;
- поступление нефинансовых активов;
- выбытие нефинансовых активов;
- поступление финансовых активов;
- выбытие финансовых активов;
- увеличение обязательств;
- уменьшение обязательств.

25. Бюджетная классификация бюджета Союза утверждается Высшим советом на уровне глав правительств.

26. Порядок применения кодов бюджетной классификации бюджета Союза утверждается Комиссией⁴³.

2.4. ДОХОДЫ БЮДЖЕТА СОЮЗА

27. Доходы бюджета Союза формируются в соответствии с нормативными актами и договорами Союза⁴⁴.

⁴² Положение о бюджетной классификации Евразийского экономического сообщества, утвержденное Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 11 декабря 2009 г. N 472.

Приказ Минфина России от 21.12.2012 N 171н (ред. от 17.04.2013) «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

⁴³ Соответствует п.3.6-3.7 Положения о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утвержденного Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. № 301.

Вариант 1

28. Основным источником доходов бюджета Союза являются долевые взносы государств-членов Союза, определяемые пропорционально нормативам распределения сумм ввозных таможенных пошлин для каждого государства-члена Союза.

Варианты 2 и 3

29. К собственным ресурсам бюджета Союза относятся⁴⁵:

Вариант 2 – суммы ввозных таможенных пошлин, определенные в порядке, установленном разделом 3 настоящего положения;

Вариант 3 – взносы государств-членов Союза, рассчитываемые на основе доли ВВП/ВНД каждой страны в совокупном ВВП/ВНД Союза⁴⁶ в порядке, установленном разделом 3 настоящего положения.

30. К прочим доходам бюджета Союза относятся:

1) штрафы, пени и проценты:

- проценты за просрочку перечисления государствами – членами Союза долевых взносов/ собственных ресурсов⁴⁷ в бюджет Союза⁴⁸;
- штрафы и пени за нарушение антимонопольного законодательства (трансграничные нарушения)⁴⁹;

⁴⁴ Ниже рассматриваются 3 варианта формирования доходов (собственных ресурсов) Союза. При утверждении Положения о формировании и использовании бюджета Союза необходимо оставить только положения, относящиеся к одному из выбранных вариантов.

⁴⁵ Для вариантов 2 и 3.

⁴⁶ Здесь и далее выбирается только один из показателей ВНД или ВВП. Обоснование выбора ВНД или ВВП приведено в Отчете по 3-ему этапу.

⁴⁷ Необходимо выбрать в соответствии с избранным вариантом (из 3-х в указанном выше пункте).

⁴⁸ При условии наделения Комиссии соответствующими полномочиями по начислению и взиманию данных процентов. Данный вид дохода предусмотрен в практике ЕС.

⁴⁹ При условии наделения Комиссии соответствующими полномочиями. В соответствии с Проектом договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012) выявление и пресечение нарушений хозяйствующими субъектами (субъектами рынка) государств-членов запретов в области единой конкурентной политики, если такие нарушения оказывают негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках, осуществляются подразделением Комиссии, обеспечивающим проведение расследований и подготовку материалов дел о нарушении правил конкуренции. Комиссия утверждает методику расчета и порядок наложения штрафов, налагаемых Комиссией [п.3 ст.136], а также принимает решения о наложении штрафа [п.5 Приложения 11 к Проекту договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012)]. Решение о наложении штрафа, принятое Комиссией, исполняется национальными органами принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц государства-члена, на территории которого зарегистрирован хозяйствующий субъект (субъект рынка) – нарушитель. Штрафы перечисляются в бюджет государства государства-члена, на территории которого зарегистрирован хозяйствующий субъект (субъект рынка) – нарушитель [п.5 Приложения 11 к Проекту договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012)].

- штрафы и пени по невыполненным договорным обязательствам и иные подобные платежи⁵⁰;
- штрафы, уплачиваемые государствами – членами Союза в случае невыполнения решения Суда Союза в связи с невыполнением обязательств по Договору о Союзе⁵¹;
- штрафы за нарушение положений нормативных актов в сфере бюджета Союза⁵²;

2) доходы от деятельности органов Союза:

- процентные доходы по банковским счетам и иные доходы от размещения финансовых резервов:
 - проценты, полученные от размещения в банках временно свободных средств бюджета Союза⁵³;
 - иные процентные доходы (начисленные на остатки средств, находящихся на банковских счетах)⁵⁴;
 - процентные и иные доходы, полученные от размещения финансовых резервов.
- доходы от продажи имущества:
 - доходы от продажи движимого имущества⁵⁵;
 - доходы от продажи недвижимого имущества⁵⁶;
 - доходы от реализации печатной продукции, доходы от реализации сувенирной продукции и др.⁵⁷.

⁵⁰ В бюджете ЕврАзЭС предусмотрен доход в виде средств от поступлений сумм штрафов и пени по невыполненным договорным обязательствам, сумм компенсаций по судебным искам и страховым возмещениям [п.9 р.2 Положения о бюджетной классификации ЕврАзЭС]. Данный вид дохода предусмотрен также в практике ЕС.

Данный вид дохода предусмотрен в практике ЕС.

⁵¹ При условии наделения Суда Союза и Комиссии соответствующими полномочиями. Данный вид дохода предусмотрен в практике ЕС.

⁵² При условии наделения Комиссии соответствующими полномочиями. Данный вид дохода предусмотрен в практике ЕС.

⁵³ Данный вид дохода предусмотрен в практике ЕврАзЭС [п.9 р.2 Положения о бюджетной классификации ЕврАзЭС], ЕС и МЕРКОСУР.

⁵⁴ Данный вид дохода предусмотрен в практике ЕС.

⁵⁵ Данный вид дохода предусмотрен в практике ЕС. В практике ЕврАзЭС предусмотрены доходы от реализации морально и физически устаревшего оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей, приобретенных за счет средств бюджета ЕврАзЭС [п.9 р.2 Положения о бюджетной классификации ЕврАзЭС].

⁵⁶ То же.

- доходы от сдачи в аренду имущества и совершения иных гражданско-правовых сделок с имуществом⁵⁸;
- доходы от оказания услуг и выполнения работ органами Союза⁵⁹;
- доходы в виде целевого финансирования и безвозмездных поступлений⁶⁰:
 - взносы на финансирование целевых программ Союза и отдельных мероприятий в рамках Союза;
 - взносы, имеющие целевое назначение;
 - безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, а также государств-членов Союза;

3) доходы, полученные в соответствии с международными договорами, иными соглашениями, заключенными с Союзом⁶¹;

4) средства, полученные в погашение задолженности государств-членов Союза по долевым взносам/собственным ресурсам прошлых лет⁶²;

5) иные доходы.

31. Прочие доходы, полученные органами Союза при составлении, рассмотрении и утверждении, исполнении бюджета Союза и составлении отчетности о его исполнении включаются в состав доходов бюджета Союза и зачисляются на единый счет бюджета Союза.

32. Остатки средств бюджета Союза включают в себя остатки средств на счетах финансовых резервов и иные остатки средств бюджета Союза прошлого года⁶³.

⁵⁷ Данный вид дохода предусмотрен в практике ЕС и МЕРКОСУР.

⁵⁸ Данный вид дохода предусмотрен в практике ЕС.

⁵⁹ То же.

⁶⁰ Данный вид дохода предусмотрен в практике ЕС. В практике ЕврАзЭС предусмотрены доходы в виде целевой помощи на содержание и развитие материально-технической базы органов ЕврАзЭС, финансирование целевых программ ЕврАзЭС и отдельных мероприятий в рамках ЕврАзЭС, безвозмездной помощи государств - членов ЕврАзЭС [п.9 р.2 Положения о бюджетной классификации ЕврАзЭС].

⁶¹ Данный вид дохода предусмотрен в практике ЕС.

⁶² Данный вид дохода предусмотрен в практике ЕврАзЭС (п.9 р.2 Положения о бюджетной классификации ЕврАзЭС).

⁶³ Образовавшиеся по результатам профицита прошлого года.

2.5. РАСХОДЫ БЮДЖЕТА СОЮЗА

33. Расходная часть бюджета Союза направляется:

- на содержание органов Союза;
- на развитие Союза;
- на финансирование целевых программ Союза;
- на формирование финансовых резервов.

34. Расходы на содержание органов Союза включают расходы на обеспечение деятельности Комиссии и прочих органов Союза.

К расходам на обеспечение деятельности органа Союза относятся⁶⁴:

- расходы на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда работников органа Союза*;
- расходы на социальные гарантии работникам органа Союза (медицинское обслуживание, предоставление служебного жилого помещения, санитарно-курортное обслуживание и пр.)*;
- текущие расходы (командировочные расходы, услуги связи и информационное обеспечение, транспортные услуги, подписка, типографские услуги, переводы, лицензии, протокольные мероприятия, сувениры и пр.)*;
- расходы на аренду и содержание служебных помещений*;
- амортизация;
- расходы на материально-техническое снабжение (увеличение стоимости основных средств, материальных запасов, нематериальных активов)*⁶⁵;
- расходы, связанные с предоставлением за плату во временное пользование (временное владение и пользование)⁶⁶ активов органа Союза;

⁶⁴ Учтены существующие направления расходов ЕЭК согласно Приложению к Письму от 22 марта 2013 г. № 02-18 «Расходы проекта бюджета Евразийской экономической комиссии на 2014 год».

⁶⁵ На основании Приложения к Письму от 22 марта 2013 г. № 02-18 «Расходы проекта бюджета Евразийской экономической комиссии на 2014 год». Виды расходов, указанные в данном Приложении, отмечены звездочкой.

- расходы, связанные с продажей, выбытием и прочим списанием основных средств и иных активов, отличных от денежных средств;
- расходы, связанные с оплатой услуг, оказываемых кредитными организациями;
- штрафы, пени, неустойки за нарушение условий договоров;
- возмещение причиненных органом Союза убытков;
- суммы дебиторской задолженности, по которой истек срок исковой давности, других долгов, нереальных для взыскания;
- курсовые разницы;
- сумма уценки активов;
- расходы на проведение заседаний Высшего совета и органов Союза*,
- прочие расходы.

Расходы на обеспечение деятельности Комиссии включают также расходы на проведение заседаний и организационное, информационное и материально-техническое обеспечение деятельности Высшего совета, расходы на содержание консультативных и иных органов при Комиссии и Совете Комиссии.

Расходы на обеспечение деятельности прочих органов Союза включают расходы на обеспечение деятельности:

- Суда Союза;
- Евразийской Межпарламентской ассамблеи;
- иных органов Союза, в том числе наднациональных органов регулирования.

35. Расходы на развитие Союза включают расходы⁶⁷:

⁶⁶ По договору аренды (ст. 606 ГК РФ).

⁶⁷ Учтены существующие компоненты расходов на развитие ЕЭК согласно Приложению к Письму от 22 марта 2013 г. № 02-18 «Расходы проекта бюджета Евразийской экономической комиссии на 2014 год», классификация расходов согласно Приказу Минфина России от 06.05.1999 № 33н (ред. от 27.04.2012) «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Расходы организации» ПБУ 10/99».

- на научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы;
- на профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации кадров, состоящих в штате органов Союза;
- на информатизацию деятельности Комиссии и прочих органов Союза;
- на оплату информационных, аналитических и консультационных услуг по договорам возмездного оказания услуг;
- расходы на проведение конференций и других публичных мероприятий, расходы на услуги по связям с общественностью и маркетинговые услуги и другие расходы, связанные с развитием Союза.

36. Общие положения, определяющие порядок финансирования целевых программ, определяются настоящим Положением в Главе 5.

Перечень, очередность реализации и объемы финансирования целевых программ Союза определяются нормативными актами Высшего совета на основе установленных им приоритетов в области формирования единого экономического пространства с учетом уровня интеграции, достигнутого государствами-членами Союза, и составом государств-членов Союза⁶⁸.

37. Орган Союза финансируется по смете расходов.

Смета расходов органа Союза включает расходы на содержание данного органа. В смету расходов Комиссии также включаются расходы на развитие Союза, расходы на формирование финансовых резервов, расходы на финансирование целевых программ Союза в случае, когда такое финансирование осуществляется за счет средств бюджета Союза.

38. Порядок осуществления расходов на формирование финансовых резервов устанавливается настоящим Положением в п. 2.6.

⁶⁸ Особенности финансирования целевых программ рассмотрены в главе 5 настоящего Положения.

2.6. ФИНАНСОВЫЕ РЕЗЕРВЫ

39. К финансовым резервам Союза⁶⁹ относятся:

- резерв по расходам на обеспечение деятельности органов Союза;
- резервы по расходам на целевые программы Союза.

40. Резерв по расходам на обеспечение деятельности органов Союза формируется Комиссией с целью обеспечения непрерывной деятельности Союза в случаях:

- кассовых разрывов между поступлением средств Союза и их расходование;
- появления новых расходных обязательств Союза, возникающих в связи с решениями, принимаемыми в ходе исполнения бюджета Союза на текущий финансовый год;
- исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджета Союза⁷⁰;
- возникновения чрезвычайных обстоятельств (стихийного бедствия, пожара, аварии и т.п.)

⁶⁹ Составлено с учетом опыта ЕС и МЕРКОСУР по формированию финансовых резервов.

⁷⁰ Несмотря на наличие судебного иммунитета органов Союза на территории места пребывания (Российской Федерации) и нахождения представительств (Беларусь, Казахстан) возможен ряд случаев обращения взыскания на имущество Союз.

В частности, для Комиссии предусмотрены следующие случаи нарушения судебного иммунитета:

- для покрытия возмещения ущерба по ДТП с участием персонала Комиссии, не возмещаемого за счет страховой выплаты, если в момент происшествия служащий Комиссии находился при исполнении своих полномочий и служебных обязанностей;

- для возмещения вреда по гражданскому иску, причиненному жизни и здоровью, вызванного действием или бездействием Комиссии, ее персонала при выполнении ими своих полномочий и служебных обязанностей;

- при наличии доказательств об использовании имущества Комиссии в целях, не совместимыми с ее задачами и функциями;

- при наличии доказательств об использовании имущества Комиссии в целях, наносящих ущерб безопасности страны, интересам ее физических и юридических лиц (данный пункт только для Беларуси).

(Соглашение между Правительством Российской Федерации и Евразийской экономической комиссией об условиях пребывания Евразийской экономической комиссии на Территории Российской Федерации, ратифицированное Федеральным законом № 2-ФЗ от 1 февраля 2013 г.; Соглашение между Евразийской экономической комиссией и Правительством Республики Беларусь об условиях пребывания представительства Евразийской экономической комиссии на территории Республики Беларусь; Соглашение между Евразийской экономической комиссией и Правительством Республики Казахстан об условиях пребывания представительства Евразийской экономической комиссии на территории Республики Казахстан).

Аналогично, в отношении ЕврАэЭС и его органов (Суд, Межгоссовет, Межпарламентская ассамблея, Интеграционный комитет) предусмотрен судебный иммунитет (Конвенция о привилегиях и иммунитетах Евразийского экономического сообщества, заключена в г. Москве 19.12.2011).

Размер резерва по расходам на обеспечение деятельности органов Союза утверждается решением о бюджете Союза на очередной финансовый год и плановый период в процентах от объема доходов бюджета Союза.

41. Неиспользованный остаток средств резерва переносится на следующий финансовый год.

42. Порядок формирования резервов по расходам на целевые программы устанавливается настоящим положением в Главе 5.

43. Допускается размещение средств финансовых резервов на депозитах в кредитных организациях и ликвидных ценных бумагах.

Вариант 1

Глава 3. ДОЛЕВЫЕ ВЗНОСЫ

3.1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

44. Бюджет Союза формируется за счет долевого вноса государств-членов Союза, определяемых пропорционально нормативам распределения сумм ввозных таможенных пошлин для каждого государства-члена Союза, согласно обязательствам, закрепленным в Договоре Союзе⁷¹.

45. Совокупный размер долевого вноса устанавливается в размере общей суммы расходов бюджета Союза.

46. Обязательства государств-членов Союза по перечислению долевого вноса возникают после вступления в силу решения о бюджете Союза на очередной финансовый год и плановый период.

47. В случае если на начало очередного финансового года бюджет Союза не будет утвержден, долевые взносы начисляются в размере, установленным в отчетном финансовом году, до утверждения бюджета Союза на очередной финансовый год и плановый период.

48. Изменение размера долевого вноса в течение текущего финансового года может быть осуществлено путем принятия решения

⁷¹ П. 1 Ст. 9 Проекта договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012).

Высшего совета на уровне глав государств о внесении изменений в бюджет Союза на текущий финансовый год и плановый период.

49. Комиссия оценивает полноту перечисления долевых взносов, взаимодействует с государствами-членами Союза по поводу перечисления долевых взносов, выносит решения о взыскании штрафов, пеней и процентов⁷² за неперечисление и несвоевременное перечисление долевых взносов.

50. Если задолженность любого государства-члена Союза перед бюджетом Союза по долевному взносу превысит годовую сумму его долевого взноса, то это государство-член Союза по решению Высшего совета лишается права голоса в органах Союза до полного погашения задолженности⁷³.

3.2. ПОРЯДОК СБОРА И ПЕРЕЧИСЛЕНИЯ ДОЛЕВЫХ ВЗНОСОВ В БЮДЖЕТ СОЮЗА

51. Государство-член Союза рассчитывает и перечисляет сумму долевого взноса в полной сумме на единый счет бюджета Союза ежеквартальными взносами в первый рабочий день каждого квартала (января, апреля, июля, октября) в российских рублях.

Ежеквартальный платеж рассчитывается как одна четвертая суммы годового целевого взноса.

52. В случае необходимости в срок за один месяц Комиссия может осуществить запрос средств у государств-членов Союза в размере, необходимом для осуществления расходов бюджета Союза в текущем месяце.

Суммы ежеквартальных взносов, подлежащие перечислению в бюджет Союза в следующие периоды после дня, в котором были перечислены

⁷² Если будет принято решение о праве Комиссии, иных органов Союза, наднациональных органов регулирования Союза выносить решение о взыскании штрафов, пеней и процентов и если порядок взимания штрафов, пеней и процентов будет установлен Высшим советом.

⁷³ П. 3 ст. 9, пп. 21) п. 3 ст. 216 Проекта договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012).

средства в бюджет Союза по запросу Комиссии, корректируются с учетом сумм, перечисленных по запросу Комиссии, до полного зачета данных сумм.

3.3. ПОРЯДОК УЧЕТА ДОЛЕВЫХ ВЗНОСОВ И ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ

53. Комиссия обособленно учитывает суммы долевых взносов в порядке, установленном Договором о Союзе, нормативными актами Союза⁷⁴.

54. Комиссия в соответствии с полученной информацией осуществляет оперативную сверку данных. В случае установления расхождений оформляется протокол и Комиссией принимаются меры по урегулированию расхождений.

55. Комиссия осуществляет хранение бухгалтерских, учетных и иных документов, касающихся сбора и перечисления долевых взносов.

56. При выявлении нарушений и ошибок, допущенных при сборе и перечислении долевых взносов в бюджет Союза, уполномоченный орган по кассовому обслуживанию немедленно уведомляет Комиссию.

3.4. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕПЕРЕЧИСЛЕНИЕ ИЛИ НЕПОЛНОЕ ПЕРЕЧИСЛЕНИЕ ДОЛЕВЫХ ВЗНОСОВ⁷⁵

57. При неперечислении или неполном перечислении долевых взносов на единый счет бюджета Союза в установленные настоящим положением сроки, Комиссия уведомляет уполномоченные органы по кассовому обслуживанию о неперечислении или неполном перечислении денежных средств.

⁷⁴ В Договоре о Союзе необходимо предусмотреть обязанность уполномоченного органа государства-члена Союза на следующий рабочий день после перечисления ежеквартального взноса на единый счет бюджета Союза направлять Комиссии информацию о сумме и расчете перечисленного ежеквартального взноса в текущем периоде и нарастающим итогом с начала года.

Информация, направляемая уполномоченным органом государства-члена Союза в Комиссию, подписывается руководителем данного уполномоченного органа или уполномоченным им лицом.

⁷⁵ По аналогии с ответственности за неперечисление или неполное перечисление сумм ввозных таможенных пошлин (на основании статьи 40 Договора о Союзе), в т.ч. в части размера процентов за просрочку.

58. Государство-член Союза, не перечисливший сумму долевых взносов, подлежащую перечислению в бюджет Союзу, перечисляет на единый счет бюджета Союза проценты за просрочку на всю сумму образовавшейся задолженности по ставке в размере 0,1% за каждый календарный день просрочки, включая день, в котором сумма долевых взносов не была перечислена на единый счет бюджета Союза.

Вариант 2

3. СОБСТВЕННЫЕ РЕСУРСЫ БЮДЖЕТА СОЮЗА

3.1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ⁷⁶

59. Собственными ресурсами бюджета Союза является часть доходов государств-членов Союза в виде сумм ввозных таможенных пошлин, определенных в соответствии с нормативом отчислений собственных ресурсов (далее – норматив отчислений).

60. Норматив отчислений рассчитывается как отношение расходов бюджета Союза к совокупной величине ввозных таможенных пошлин государств-членов Союза на очередной финансовый год в соответствии с законами о (федеральных) бюджетах государств-членов Союза на очередной финансовый год (и плановый период).

61. Порядок расчета суммы собственных ресурсов представлен в Приложении 1 к настоящему положению.

62. Обязательства государств-членов Союза по перечислению собственных ресурсов возникают после вступления в силу решения о бюджете Союза на очередной финансовый год и плановый период.

63. В случае если на начало очередного финансового года бюджет Союза не будет утвержден, для расчета собственных ресурсов бюджета Союза используется норматив отчислений, действующий в отчетном

⁷⁶ Предлагаемая схема распределения ввозных таможенных пошлин с учетом перечисления собственных ресурсов в бюджет Союза приведена в приложении (Приложение Г).

финансовом году, который применяется до утверждения бюджета Союза на очередной финансовый год и плановый период.

64. Изменение норматива отчислений в течение текущего финансового года может быть осуществлено путем принятия решения Высшего совета на уровне глав государств о внесении изменений в бюджет Союза на текущий финансовый год и плановый период.

65. Комиссия оценивает полноту перечисления собственных ресурсов, взаимодействует с государствами-членами Союза по поводу перечисления собственных ресурсов, выносит решения о взыскании штрафов, пеней и процентов⁷⁷ за неперечисление и несвоевременное перечисление собственных ресурсов.

66. Если задолженность любого государства-члена Союза перед бюджетом Союза по собственным ресурсам превысит годовую сумму собственных ресурсов, подлежащих перечислению этим государством в бюджет Союза, то это государство-член Союза по решению Высшего совета лишается права голоса в органах Союза до полного погашения задолженности⁷⁸.

3.2. ПОРЯДОК СБОРА И ПЕРЕЧИСЛЕНИЯ СОБСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ БЮДЖЕТА СОЮЗА

67. Уполномоченный орган по кассовому обслуживанию рассчитывает и перечисляет в полном объеме сумму ввозных таможенных пошлин, подлежащую зачислению в бюджет Союза, на единый счет бюджета Союза, на следующий рабочий день после дня, в котором на единый счет уполномоченного органа по кассовому обслуживанию были зачислены

⁷⁷ Если будет принято решение о праве Комиссии, иных органов Союза, наднациональных органов регулирования Союза выносить решение о взыскании штрафов, пеней и процентов и если порядок взимания штрафов, пеней и процентов будет установлен Высшим советом.

⁷⁸ П. 3 ст. 9, пп. 21) п. 3 ст. 216 Проекта договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012).

суммы ввозных таможенных пошлин, до распределения сумм ввозных таможенных пошлин между другими государствами-членами Союза⁷⁹.

68. Суммы ввозных таможенных пошлин, поступившие на счета уполномоченных органов по кассовому обслуживанию в иностранной валюте, конвертируются в российские рубли и перечисляются на единый счет бюджета Союза в российских рублях.

69. В случае необходимости в срок за один месяц Комиссия может осуществить запрос средств у государств-членов Союза в размере, необходимом для осуществления расходов бюджета Союза в текущем месяце.

Суммы ввозных таможенных пошлин, подлежащие перечислению в бюджет Союза на следующий рабочий день и последующие дни после дня, в котором были перечислены средства в бюджет Союза по запросу Комиссии, корректируются с учетом сумм, перечисленных по запросу Комиссии, до полного зачета данных сумм.

3.3. ПОРЯДОК УЧЕТА СОБСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ БЮДЖЕТА СОЮЗА И ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ

70. Порядок взаимодействия государств-членов Союза с Комиссией представлен в Приложении 1 к настоящему положению.

71. Комиссия обособленно учитывает суммы поступивших собственных ресурсов в порядке, установленном Договором о Союзе, нормативными актами Союза⁸⁰.

⁷⁹ Предусматриваемый порядок перечисления части таможенных пошлин в доход бюджета Союза до момента распределения таможенных пошлин между странами требует внесения изменений в Раздел 6 «Зачисление и распределение ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное значение)» и Приложение 4 «Порядок перечисления в доход бюджета ввозных таможенных пошлин и обмен информацией, связанной с их уплатой» к Договору о Союзе.

Альтернативный порядок, предполагающий перечисление части таможенных пошлин в бюджет Союза после распределения таможенных пошлин и поступления сумм распределенных таможенных пошлин, требует дополнительного расчета «чистой суммы» поступивших таможенных пошлин, что может быть осуществлено только после зачисления сумм таможенных пошлин, поступивших от других государств. Кроме того, в этом случае распределение таможенных взносов между государствами-членами Союза и перечисление собственных ресурсов в бюджет Союза будет осуществляться несинхронно.

Таким образом, выбранный порядок позволяет более оперативно осуществлять перечисление собственных ресурсов бюджета.

72. Комиссия в соответствии с полученной от уполномоченных органов по кассовому обслуживанию информацией о сумме таможенных пошлин, зачисленных на единый счет уполномоченного органа по кассовому обслуживанию, и таможенных пошлин, зачисленных на единый счет бюджета Союза, осуществляет оперативную сверку данных. В случае установления расхождений оформляется протокол и Комиссией принимаются меры по урегулированию расхождений.

73. Комиссия осуществляет хранение бухгалтерских, учетных и иных документов, касающихся сбора и перечисления собственных ресурсов.

74. При выявлении нарушений и ошибок, допущенных при сборе и перечислении собственных ресурсов в бюджет Союза, уполномоченный орган по кассовому обслуживанию немедленно уведомляет Комиссию.

3.4. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕПЕРЕЧИСЛЕНИЕ ИЛИ НЕПОЛНОЕ ПЕРЕЧИСЛЕНИЕ СОБСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ⁸¹

75. При неперечислении или неполном перечислении собственных ресурсов на единый счет бюджета Союза в установленные настоящим положением сроки и непоступлении информации от уполномоченного органа по кассовому обслуживанию этого государства-члена Союза об отсутствии сумм ввозных таможенных пошлин, подлежащих распределению, Комиссия уведомляет уполномоченные органы по кассовому обслуживанию государства-члена Союза о неперечислении или неполном перечислении денежных средств.

⁸⁰ В Договор о Союзе (приложение к нему) необходимо дополнительно внести:

– требования об осуществлении уполномоченными органами государств-членов Союза обособленного учета сумм ввозных таможенных пошлин, перечисленные на единый счет бюджета Союза, и отражении указанных сумм в обособленно в отчете об исполнении бюджета каждого и государств-членов;

– требование к передаче уполномоченными органами государств-членов Союза Комиссии Союза ежедневно, не позднее 16 часов местного времени (для Республики Беларусь – время г. Минска, для Республики Казахстан – время г. Астаны, для Российской Федерации – время г. Москвы) текущего дня информации о сумме ввозных таможенных пошлин, зачисленных на единый счет уполномоченного органа государства-члена Союза, и сумме ввозных таможенных пошлин, перечисленных на единый счет бюджета Союза; а также ежемесячно на 5-й рабочий день месяца, следующего за отчетным, указанную информацию нарастающим итогом с начала календарного года.

⁸¹ По аналогии с ответственности за неперечисление или неполное перечисление сумм ввозных таможенных пошлин (на основании статьи 40 Договора о Союзе), в т.ч. в части размера процентов за просрочку.

76. Государство-член Союза, не перечисливший сумму ввозных таможенных пошлин, подлежащую перечислению в бюджет Союзу, перечисляет на единый счет бюджета Союза проценты за просрочку на всю сумму образовавшейся задолженности по ставке в размере 0,1% за каждый календарный день просрочки, включая день, в котором сумма ввозной таможенной пошлины не была перечислена на единый счет бюджета Союза⁸².

Вариант 3

3. СОБСТВЕННЫЕ РЕСУРСЫ БЮДЖЕТА СОЮЗА

3.1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

77. Собственными ресурсами бюджета Союза является часть доходов государств-членов Союза, рассчитываемых в соответствии с нормативом отчислений собственных ресурсов для каждого государства-члена Союза (далее – норматив отчислений).

78. Норматив отчислений государства-члена Союза рассчитывается как отношение ВВП/ВНД государства-члена Союза к сумме совокупного ВВП/ВНД государств-членов Союза, прогнозируемого на очередной финансовый год и плановый период.

79. Порядок расчета суммы собственных ресурсов представлен в Приложении 1 к настоящему положению.

80. Обязательства государств-членов Союза по перечислению собственных ресурсов возникают после вступления в силу решения о бюджете Союза на очередной финансовый год и плановый период.

81. В случае если на начало очередного финансового года бюджет Союза не будет утвержден, для расчета собственных ресурсов бюджета Союза используется норматив отчислений, действующий в отчетном

⁸² При условии введения в Договор о Союзе положения о праве Комиссии начислять проценты на сумму задолженности по перечислению долевых взносов на единый счет бюджета Союза.

финансовом году, который применяется до утверждения бюджета Союза на очередной финансовый год и плановый период.

82. Изменение норматива отчислений в течение текущего финансового года может быть осуществлено путем принятия решения Высшего совета на уровне глав государств о внесении изменений в бюджет Союза на текущий финансовый год и плановый период.

83. Комиссия оценивает полноту перечисления собственных ресурсов, взаимодействует с государствами-членами Союза по поводу перечисления собственных ресурсов, выносит решения о взыскании штрафов, пеней и процентов⁸³ за неперечисление и несвоевременное перечисление собственных ресурсов.

84. Если задолженность любого государства-члена Союза перед бюджетом Союза по собственным ресурсам превысит годовую сумму собственных ресурсов, подлежащих перечислению этим государством в бюджет Союза, то это государство-член Союза по решению Высшего совета лишается права голоса в органах Союза до полного погашения задолженности⁸⁴.

3.2. ПОРЯДОК СБОРА И ПЕРЕЧИСЛЕНИЯ СОБСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ В БЮДЖЕТ СОЮЗА

85. Государство-член Союза рассчитывает и перечисляет сумму собственных ресурсов в полной сумме на единый счет бюджета Союза ежеквартальными взносами в первый рабочий день каждого квартала (января, апреля, июля, октября) в российских рублях.

Ежеквартальный платеж рассчитывается как одна четвертая суммы годовой суммы собственных ресурсов, подлежащих перечислению на единый счет бюджета Союза.

⁸³ Если будет принято решение о праве Комиссии, иных органов Союза, наднациональных органов регулирования Союза выносить решение о взыскании штрафов, пеней и процентов и если порядок взимания штрафов, пеней и процентов будет установлен Высшим советом.

⁸⁴ На основании п. 3 ст. 9, пп. 21) п. 3 ст. 216 Проекта договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012).

86. В случае необходимости в срок за один месяц Комиссия может осуществить запрос средств у государств-членов Союза в размере, необходимом для осуществления расходов бюджета Союза в текущем месяце.

Суммы собственных ресурсов, подлежащие перечислению в бюджет Союза в последующие периоды после дня, в котором были перечислены средства в бюджет Союза по запросу Комиссии, корректируются с учетом сумм, перечисленных по запросу Комиссии, до полного зачета данных сумм.

3.3. ПОРЯДОК УЧЕТА СОБСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ БЮДЖЕТА СОЮЗА И ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ

87. Комиссия обособленно учитывает суммы собственных ресурсов, перечисленных на единый счет бюджета Союза, в порядке, установленном Договором о Союзе, нормативными актами Союза

88. Уполномоченный орган по кассовому обслуживанию на следующий рабочий день после перечисления ежеквартального взноса по собственным ресурсам на единый счет бюджета Союза направляет Комиссии информацию о сумме перечисленного ежеквартального взноса в текущем периоде и нарастающим итогом с начала года.

Информация, направляемая уполномоченным органом по кассовому обслуживанию в Комиссию, подписывается руководителем данного уполномоченного органа или уполномоченным им лицом.

89. Орган государства-члена Союза, ответственный за подготовку статистической информации, направляет ежеквартально в первый рабочий день каждого квартала актуальную информацию о фактическом (прогнозируемом) размере ВНД/ ВВП за отчетный и текущий финансовые годы и два года планового периода.

90. Комиссия в соответствии с полученной информацией осуществляет оперативную сверку данных. В случае установления расхождений

оформляется протокол и Комиссией принимаются меры по урегулированию расходов.

91. Комиссия осуществляет хранение бухгалтерских, учетных и иных документов, касающихся сбора и перечисления собственных ресурсов.

92. При выявлении нарушений и ошибок, допущенных при сборе и перечислении собственных ресурсов в бюджет Союза, уполномоченный орган по кассовому обслуживанию немедленно уведомляет Комиссию.

3.4. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕПЕРЕЧИСЛЕНИЕ ИЛИ НЕПОЛНОЕ ПЕРЕЧИСЛЕНИЕ СОБСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ⁸⁵

93. При неперечислении или неполном перечислении собственных ресурсов на единый счет бюджета Союза в установленные настоящим положением сроки, Комиссия уведомляет уполномоченные органы по кассовому обслуживанию о неперечислении или неполном перечислении денежных средств.

94. Государство-член Союза, не перечисливший сумму собственных ресурсов, подлежащую перечислению в бюджет Союзу, перечисляет на единый счет бюджета Союза проценты за просрочку на всю сумму образовавшейся задолженности по ставке в размере 0,1% за каждый календарный день просрочки, включая день, в котором сумма собственных ресурсов не была перечислена на единый счет бюджета Союза⁸⁶.

⁸⁵ По аналогии с ответственностью за неперечисление или неполное перечисление сумм ввозных таможенных пошлин (на основании статьи 40 Договора о Союзе), в т.ч. в части размера процентов за просрочку.

⁸⁶ При условии введения в Договор о Союзе положения о праве Комиссии начислять проценты на сумму задолженности по перечислению долевых взносов на единый счет бюджета Союза.

Глава 4. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС⁸⁷

4.1. ПОРЯДОК СОСТАВЛЕНИЯ, РАССМОТРЕНИЯ И УТВЕРЖДЕНИЯ БЮДЖЕТА СОЮЗА

95. Разработка проекта бюджета Союза на очередной финансовый год и плановый период (далее – проект бюджета Союза) осуществляется Комиссией⁸⁸ и начинается не позднее, чем за 11 месяцев до начала очередного финансового года⁸⁹. Ответственность за разработку проекта бюджета Союза несет Коллегия Комиссии.

96. Не позднее 15 февраля текущего финансового года распорядители (получатели) бюджетных средств Союза направляют в Комиссию запросы на финансирование распорядителя (получателя) бюджетных средств на очередной финансовый год и плановый период, в том числе обусловленного принятыми целевыми программами, проектами целевых программ и внесением изменений в утвержденные целевые программы⁹⁰.

97. При разработке проекта бюджета Союза Комиссия руководствуется:

- прогнозами социально-экономического развития государств-членов Союза⁹¹, прогнозами поступления таможенных платежей, взимаемых на территории государств-членов Союза, прогнозами бюджетов государств-членов Союза на очередной финансовый год (и плановый период) и (федеральными) законами о бюджетах на текущий финансовый год (и плановый период);

⁸⁷ Указанные в данном разделе сроки могут быть изменены в случае несоответствия регламенту деятельности Комиссии.

⁸⁸ Согласно Проекту договора о Евразийском экономическом союзе по состоянию на 27.12.2012, ст.229, п.1

⁸⁹ Срок соответствует сроку, приведенному в Положении о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утвержденном Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. № 301, п. 4.1.

⁹⁰ Составлено с учетом бюджетного процесса в РФ (см. Положение о порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период», утв. Постановлением Правительства РФ от 29.12.2007 № 1010 (ред. от 04.09.2012), пп.13, 17.

⁹¹ В случае подготовки соответствующих прогнозов (проектов прогнозов) к моменту разработки проекта бюджета Комиссией (подробнее о сроках разработки проектов прогнозов – см. Приложение Д).

- потребностями в финансировании реализуемых и планируемых к реализации целевых программ;
- запросами распорядителей (получателей) бюджетных средств на финансирование;
- бюджетом Союза на текущий финансовый год и плановый период и др.

98. Комиссия не позднее 1 апреля текущего финансового года доводит планируемые объемы бюджетных ассигнований с их обоснованием до распорядителей (получателей) бюджетных средств, на основании которых распорядители (получатели) бюджетных средств составляют проекты их смет расходов и направляют данные проекты Комиссии не позднее 1 мая текущего финансового года.

99. Комиссия на основании смет расходов (включая расходы на реализацию целевых программ, финансируемых из бюджета Союза), представленных распорядителями (получателями) бюджетных средств проектов, формирует проект бюджета Союза.

100. В проекте бюджета Союза должны содержаться следующие основные характеристики⁹²:

- общий объем доходов бюджета Союза и распределение доходов бюджета Союза по элементам классификации доходов на очередной финансовый год и плановый период;
- общий объем расходов бюджета Союза на очередной финансовый год и плановый период и распределение бюджетных ассигнований по элементам классификации расходов на очередной финансовый год и плановый период;
- структура расходов бюджета Союза по распорядителям на очередной финансовый год и плановый период;

⁹² Составлено с учетом БК РФ, ст.184.1, п.3.

- иные показатели бюджета Союза, установленные настоящим Положением и решениями Высшего совета;
- перечень целевых программ Союза.

Проект бюджета Союза разрабатывается путем изменения параметров планового периода утвержденного бюджета Союза и добавления к ним параметров второго года планового периода проекта бюджета Союза⁹³.

101. Комиссия направляет проект бюджета Союза с пояснительной запиской к проекту бюджета Союза, содержащей расчеты и обоснования по общему объему доходов и расходов бюджета Союза и по каждому элементу классификации доходов и расходов бюджета, и оценкой ожидаемого исполнения бюджета Союза на текущий финансовый год⁹⁴, для рассмотрения в уполномоченные органы государств-членов Союза, а также в Евразийскую межпарламентскую ассамблею, не позднее 1 мая текущего финансового года⁹⁵.

102. Уполномоченные органы государств-членов Союза и Евразийская межпарламентская ассамблея сообщают Комиссии замечания и предложения по проекту бюджета Союза⁹⁶ не позднее 1 июня года, предшествующего очередному финансовому году.

Коллегия Комиссии при участии распорядителей (получателей) бюджетных средств и с учетом полученных замечаний и предложений дорабатывает проект бюджета Союза в месячный срок и в установленном порядке не позднее 1 июля года, предшествующего очередному финансовому году, направляет проект бюджета Союза с пояснительной запиской к проекту бюджета Союза, содержащей расчеты и обоснования по общему объему доходов и расходов бюджета Союза и по каждому элементу классификации доходов и расходов бюджета Союза, на одобрение в Совет Комиссии. Совет

⁹³ Составлено с учетом БК РФ, ст.184.1, п.4.

⁹⁴ Составлено с учетом ст.184.2 БК РФ.

⁹⁵ Срок соответствует сроку, приведенному в Положении о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утвержденному Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. № 301, п.4.3.

⁹⁶ Положение о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утвержденное Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. № 301, п.4.4.

Комиссии рассматривает и одобряет проект бюджета Союза⁹⁷ до 1 сентября года, предшествующего очередному финансовому году.

103. Комиссия вносит проект бюджета Союза на рассмотрение Высшему совету на уровне глав правительств государств-членов Союза не позднее 1 сентября года, предшествующего очередному финансовому году. Высший совет на уровне глав правительств государств-членов Союза одобряет проекта бюджета Союза.

При наличии замечаний Высшего совета на уровне глав Правительств в отношении проекта бюджета Союза указанный проект возвращается в Комиссию на доработку. Комиссия дорабатывает проект бюджета Союза в течение двадцати календарных дней.

104. На всех этапах составления, рассмотрения и утверждения бюджета Союза могут создаваться согласительные комиссии, включающие представителей уполномоченных органов власти и органов Союза.

105. Комиссия представляет одобренный Высшим советом на уровне глав правительств проект бюджет Союза на утверждение Высшего совета на уровне глав государств в недельный срок с даты одобрения.

106. Высший совет на уровне глав государств утверждает бюджет Союза на очередной финансовый год и плановый период⁹⁸ в форме решения о бюджете Союза.

Решение о бюджете Союза на очередной финансовый год и плановый период утверждается не позднее 31 декабря предшествующего года.

Решение о бюджете Союза вступает в силу с 1 января и действует по 31 декабря текущего финансового года, если иное не предусмотрено настоящим положением, иными нормативными и договорными актами Союза.

107. В случае отклонения Высшим советом на уровне глав государств проекта решения о бюджете указанное решение передается для преодоления

⁹⁷ Проект договора о Евразийском экономическом союзе по состоянию на 27.12.2012, ст.225, п.1.

⁹⁸ Проект договора о Евразийском экономическом союзе по состоянию на 27.12.2012, ст.216, п.2.

возникших разногласий в согласительную комиссию. Согласительная комиссия формируется Высшим советом.

Согласованный вариант проекта Союза утверждается Высшим советом на уровне глав государств.

108. В случае если решение о бюджете Союза не вступило в силу с начала текущего финансового года, Комиссия правомочна ежемесячно доводить до распорядителей (получателей) бюджетных средств бюджетные ассигнования в размере, не превышающем одной двенадцатой части бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году⁹⁹ или бюджетных ассигнований, предусмотренных проектом бюджета Союза текущего года (по меньшей величине), в пределах фактически поступивших доходов при условии, что из бюджета Союза на предыдущий финансовый год на эти цели уже выделялись средства¹⁰⁰.

При этом финансирование целевых программ осуществляется по отдельному перечню, утвержденному Комиссией, при условии, что из бюджета Союза в предыдущем финансовом году средства на указанные цели выделялись.

Иные показатели, определяемые решением о бюджете Союза, применяются в размерах (нормативах) и порядке, которые были установлены решением о бюджете Союза на отчетный финансовый год.

В течение данного периода Комиссия не имеет права формировать финансовые резервы.

109. Комиссия обязана подготовить проект решения о внесении изменений в решение о бюджете Союза, уточняющего показатели бюджета Союза с учетом исполнения бюджета Союза за период, указанный в п. 108,

⁹⁹ На основании ст. 5.7 Положения о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утвержденному Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. № 301.

¹⁰⁰ На основании п. 1 ст. 190 БК РФ и ст. 5.7 Положения о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утвержденному Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. № 301.

в течение одного месяца со дня вступления в силу решения о бюджете Союза на текущий финансовый год и плановый период¹⁰¹.

Указанное решение о внесении изменений утверждается в порядке, аналогичном утверждению решения о бюджете Союза.

4.2 ПОРЯДОК ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В РЕШЕНИЕ О БЮДЖЕТЕ СОЮЗА

110. Предложения по внесению изменений в бюджет Союза вносятся в Комиссию органами Союза, государствами-членами Союза. Комиссия имеет право самостоятельно инициировать внесение изменений в бюджет Союза.

Порядок рассмотрения утверждения решения о внесении изменений в бюджет Союза соответствует порядку рассмотрения и утверждения решения о бюджете Союза (кроме сроков).

4.3. ПОРЯДОК ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА СОЮЗА¹⁰²

4.3.1. Общие положения

111. Администратором доходов и главным распорядителем бюджетных средств является Комиссия¹⁰³.

Органы Союза, заказчики, иные субъекты, имеющие право на получение бюджетных средств (принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств) согласно бюджетной росписи на соответствующий год, являются распорядителями (получателями) бюджетных средств.

112. Орган Союза, заказчик, иной субъект, имеющий право распределять и получать бюджетные средства, могут одновременно выступать распорядителем и получателем бюджетных средств.

¹⁰¹ Составлено с учетом положений ст.190, 191 БК РФ.

¹⁰² Основано на российских нормативных правовых актах в части исполнения бюджета (подробнее в части исполнения бюджета см. Приложение Б, Приложение Е, Приложение Ж).

¹⁰³ По аналогии с ЕврАзЭС (см. Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 11 декабря 2009 г. N 472 «О Положении о бюджетной классификации Евразийского экономического сообщества в новой редакции», г. Санкт-Петербург).

113. Организация исполнения бюджета Союза, в т.ч. его кассовое исполнение возлагается на Комиссию¹⁰⁴.

114. Для кассового обслуживания исполнения бюджета Союза Комиссия открывает в уполномоченном банке счета, через которые осуществляются все кассовые операции по исполнению бюджета Союза.

4.3.2. Документы, на основании которых осуществляется исполнение бюджета Союза

115. Исполнение бюджета Союза по доходам осуществляется на основе кассового плана¹⁰⁵.

116. Исполнение бюджета Союза по расходам осуществляется на основании бюджетной росписи, кассового плана¹⁰⁶ и смет расходов.

Бюджетная роспись

117. *Бюджетная роспись* составляется и утверждается Комиссией на очередной финансовый год с расшифровкой по кварталам¹⁰⁷ в соответствии с решением о бюджете Союза на очередной финансовый год и плановый период до начала очередного финансового года¹⁰⁸.

Утвержденные показатели бюджетной росписи должны соответствовать решению о бюджете¹⁰⁹.

118. Показатели бюджетной росписи доводятся до распорядителей (получателей) бюджетных средств до начала очередного финансового года.

¹⁰⁴ Указанные функции будет(-ут) выполнять подразделение(-я) в сфере финансов Комиссии (в н.в. – Департамент финансов).

¹⁰⁵ На основании абз. 2 ст. 215.1 БК РФ.

¹⁰⁶ На основании абз. 2 ст. 215.1 БК РФ.

¹⁰⁷ Практика ЕврАзЭС и Беларуси составления бюджетной росписи с поквартальной разбивкой (но только на 1 год) (см. определение бюджетной росписи в Решении Межгоссовета ЕврАзЭС от 31 мая 2001 г. № 16 «О Положении о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества»; п. 1.5 ст. 2 БК Беларуси). Составление бюджетной с поквартальной разбивкой осуществлялось ранее в РФ (до ноября 2007 г. – см. ст. 6 БК РФ в различных редакциях).

¹⁰⁸ В региональной практике встречается вариант составления бюджетной росписи как «снизу-вверх» - на основании предложений распорядителей/получателей (например, Московская область), так и «сверху-вниз» - исключительно на основании бюджета (см. Приложение Ж).

¹⁰⁹ На основании п. 3 ст. 217 БК РФ.

119. В случае принятия Высшим советом на уровне глав государств решения о внесении изменений в решение о бюджете Комиссия в течение 7 рабочих дней¹¹⁰ составляет и утверждает бюджетную роспись, актуализированную на соответствующую дату¹¹¹.

120. В бюджетную роспись могут быть внесены изменения в соответствии с решением Комиссии без внесения изменений в решение о бюджете Союза:

– в случае перераспределения бюджетных ассигнований между распорядителями бюджетных средств, - в пределах 10 процентов¹¹² суммы по укрупненному элементу бюджетной классификации, по предоставлении обоснованных расчетов¹¹³;

– в случае увеличения бюджетных ассигнований по отдельным разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджета Союза¹¹⁴

¹¹⁰ Сроки в соответствии с п. 11 Положения о порядке составления и ведения сводной бюджетной росписи бюджета города, утв. приказом Муниципального казначейства города Ростова-на-Дону от «08» ноября 2011 года № 68.

¹¹¹ На основании п. 3 ст. 217 БК РФ.

¹¹² 10% установлены по аналогии с практикой Европейского союза и ЕврАзЭС. Акты ЕС в сфере бюджетного процесса допускают возможность перераспределения институтами до 10% - в отношении разделов и без ограничений между главами и статьями при направлении уведомления в Парламент и Совет ЕС по результатам операции (уведомление Европейского парламента и Совета ЕС за 3 месяца до осуществления платежа) (Articles 25-27 Regulation 966/2012). В ЕврАзЭС также устанавливает возможность перераспределять бюджетные средства по статьям смет расходов органов в пределах 10% от сумм по этим статьям, кроме расходов на оплату труда (ст. 4.6 Положения о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утв. Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. № 301).

¹¹³ В качестве укрупненной статьи классификации целесообразно рассматривать *целевую статью и вид расхода*. При использовании структурных элементов кода бюджетной классификации расходов ЕврАзЭС (соответствуют кодам бюджетной классификации РФ) окончание фразы может быть сформулировано следующим образом «по соответствующей целевой статье, виду расхода, и без ограничений по подпрограмме, элементу расходов, по предоставлении обоснованных расчетов».

Структурные элементы кода бюджетной классификации расходов (раздел, подраздел, целевая статья, (в т.ч. программа, подпрограмма), вид расходов (группа, подгруппа, элемент), статья (подстатья) операций органов Союза указаны в соответствии с нормативными актами о бюджетной классификации ЕврАзЭС и российским бюджетным законодательством (Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, утв. Приказом Минфина России от 21.12.2012 N 171н (ред. от 17.04.2013)), Положение о бюджетной классификации Евразийского экономического сообщества, утвержденной Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 11 декабря 2009 г. N 472. (Полное соответствие за исключением статьи (подстатьи) КОСГУ в РФ, именуемой статьей (подстатьей) операций органов ЕврАзЭС).

¹¹⁴ Элементы бюджетной классификации расходов приведены в соответствии с нормативными актами о бюджетной классификации ЕврАзЭС и российским бюджетным законодательством (Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, утв. Приказом Минфина России от 21.12.2012 N 171н (ред. от 17.04.2013)), Положение о бюджетной классификации Евразийского экономического сообщества, утвержденной Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 11 декабря 2009 г. N 472. Предполагается, что бюджетная классификация Союза будет аналогична бюджетным классификациям РФ и ЕврАзЭС.

за счет экономии по использованию в текущем финансовом году бюджетных ассигнований – в пределах общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных распорядителю бюджетных средств в текущем финансовом году при условии, что увеличение бюджетных ассигнований по соответствующему виду расходов не превышает 10 процентов¹¹⁵;

– в случае использования полученных безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц, межгосударственных организаций, имеющих целевое назначение, сверх сумм, утвержденных решением о бюджете, - без ограничений¹¹⁶;

– в случае размещения бюджетных средств на банковских депозитах и использования полученных от них процентных доходов, - без ограничений¹¹⁷;

– в случае а также использования средств резервных фондов¹¹⁸.

121. Устанавливается следующий порядок внесения изменений в бюджетную роспись¹¹⁹:

– распорядители (получатели) бюджетных средств направляют на рассмотрение (для распорядителя – в разрезе каждого получателя, закрепленного за ним), в Комиссию представления о внесении изменений в бюджетную роспись с обоснованием вносимых изменений.

¹¹⁵ На основании абз. 7 п. 3 ст. 217 БК РФ.

¹¹⁶ На основании абз. 8 п. 3 ст. 217 БК РФ.

¹¹⁷ На основе абз. 10 п. 3 ст. 217 БК РФ.

В Евразийском экономическом Союзе, как и в России размещение временно свободных денежных средств на депозитные счета в бюджетном учете *представляет собой платеж с единого счета бюджета, отражается как санкционирование расходов* (В РФ на балансовых счетах санкционирования расходов: счета 0050301510 «Доведенные бюджетные ассигнования по размещению средств бюджета на депозиты», 0050302510 «Бюджетные ассигнования по размещению средств бюджета на депозиты к распределению», 0050303510 «Бюджетные ассигнования администраторов выплат по размещению средств на депозиты», 0050304510 «Переданные бюджетные ассигнования по размещению средств на депозиты», 0050305510 «Полученные бюджетные ассигнования по размещению средств на депозиты», 0050306510 «Бюджетные ассигнования в пути по размещению средств на депозиты», соответственно, предполагает внесение изменений в бюджетную роспись) (План счетов бюджетного учета, утв. Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 6 декабря 2010 г. N 162н).

¹¹⁸ На основании абз. 5 п. 3 ст. 217 БК РФ.

¹¹⁹ Разработано на основе адаптации региональной практики в РФ (в частности, Приказ Муниципального казначейства города Ростова-на-Дону от «08» ноября 2011 года № 68 «Об утверждении порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи бюджета города, бюджетных росписей главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств).

В представленном на рассмотрение (в разрезе каждого получателя) должны содержаться суммы, причины и расчеты-обоснования предлагаемых изменений в разрезе кодов бюджетной классификации.

– Комиссия рассматривает представление распорядителя (получателя) бюджетных средств, осуществляет внесение изменений в бюджетную роспись и доведение уведомлений об изменении бюджетных ассигнований в срок не позднее 7 рабочих дней со дня внесения изменений в бюджетную роспись.

– получатели бюджетных средств обеспечивают внесение соответствующих изменений в сметы расходов в срок не позднее 10 рабочих дней со дня внесения изменений в бюджетную роспись.

Смета расходов

122. *Смета расходов* – документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджета Союза бюджетные ассигнования получателя бюджетных средств на период одного финансового года¹²⁰.

Показатели сметы расходов формируются в разрезе кодов классификации расходов бюджетов бюджетной классификации Российской Федерации с детализацией до кодов статей (подстатей) классификации операций главного распорядителя, распорядителей, получателей бюджетных средств¹²¹.

123. Смета расходов составляется получателем бюджетных средств на основании доведенных бюджетных ассигнований.

¹²⁰ Здесь и далее в части бюджетной сметы – на основе положений Приказа Минфина РФ от 20.11.2007 N 112н (ред. от 30.07.2010) «Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений».

¹²¹ Элементы бюджетной классификации расходов приведены в соответствии с нормативными актами о бюджетной классификации ЕврАзЭС и российским бюджетным законодательством (Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, утв. Приказом Минфина России от 21.12.2012 N 171н (ред. от 17.04.2013)), Положение о бюджетной классификации Евразийского экономического сообщества, утвержденной Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 11 декабря 2009 г. N 472. Предполагается, что бюджетная классификация Союза будет аналогична бюджетным классификациям РФ и ЕврАзЭС.

К представленной на утверждение смете расходов прилагаются обоснования (расчеты) сметных показателей, использованных при формировании сметы расходов, являющихся неотъемлемой частью сметы расходов.

124. Сметы расходов органов Союза составляются ими и предоставляются в Комиссию. Совет Комиссии одобряет сметы расходов органов Союза¹²². Сметы расходов органов Союза утверждаются Высшим советом.

Сметы расходов иных получателей бюджетных средств утверждаются Комиссией¹²³.

Кассовый план¹²⁴

125. Кассовый план является оперативным инструментом исполнения бюджета Союза.

Кассовый план используется для управления ликвидностью единого счета бюджета Союза с целью обеспечения полной и своевременной оплаты всех предусмотренных на текущий финансовый год бюджетных обязательств¹²⁵.

Под кассовым планом понимается прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета Союза в текущем финансовом году. В кассовом плане устанавливается предельный объем денежных средств,

¹²² Проект договора о Евразийском экономическом союзе по состоянию на 27.12.2012, ст. 216 п. 3 пп. 6; ст. 225 п.1 пп. 9.

¹²³ В российском бюджетном законодательстве предусмотрено несколько вариантов утверждения смет казенных учреждений (Приказ Минфина РФ от 20.11.2007 N 112н (ред. от 30.07.2010) «Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений», п. 8-9):

- руководителем главного распорядителя;
- руководителем распорядителя;
- руководителем казенного учреждения.

¹²⁴ Разработанные предложения в отношении кассового плана основаны на БК РФ, а также региональной нормативной правовой базе РФ (примеры – Порядок составления и ведения кассового плана, утв. Приказом Муниципального учреждения «Муниципальное казначейство г.Ростова-на-Дону» от «05» декабря 2011 года № 82; Порядок составления и ведения кассового плана исполнения бюджета города Москвы, утв. Приказом Департамента финансов г. Москвы от 17.10.2008 N 89 (ред. от 09.11.2012)).

¹²⁵ Пример – п. 1.3 Порядка составления и ведения кассового плана исполнения бюджета города Москвы, утв. Приказом Департамента финансов г. Москвы от 17.10.2008 N 89 (ред. от 09.11.2012).

используемых на осуществление операций по управлению остатками средств на едином счете бюджета Союза¹²⁶.

Составление и ведение кассового плана осуществляется Комиссией. Кассовый план составляется и утверждается Комиссией на планируемый месяц, с указанием сумм нарастающим итогом с начала года не позднее 30 числа текущего месяца.

126. Кассовый план состоит из следующих разделов:

- кассовые поступления;
- кассовые выплаты;
- кассовый разрыв.

127. Кассовый план *в части кассовых поступлений* в бюджет Союза представляет собой прогноз доходов в бюджет Союза в помесечной разбивке.

128. Кассовый план *в части кассовых выплат* из бюджета Союза в текущем финансовом году составляется на основании данных бюджетной росписи, прогноза кассовых выплат на год.

Прогноз кассовых выплат формируются на основе представленных распорядителями сводных кассовых заявок.

Получатели предоставляют распорядителям бюджетных средств кассовые заявки в срок не позднее 20 числа текущего месяца. В составе кассовой заявки получателя бюджетных средств подлежат отражению плановые суммы в пределах соответствующих показателей сметы расходов. Распорядитель бюджетных средств на основании кассовых заявок закрепленных за ним получателей бюджетных средств формирует сводную кассовую заявку не позднее 24 числа текущего месяца.

Комиссия осуществляют контроль представленных сводных кассовых заявок и кассовых заявок на соответствие показателя бюджетной росписи и смет расходов. После проведения проверки Комиссия составляют прогноз кассовых выплат по не позднее 29 числа текущего месяца.

¹²⁶ На основании п. 1 ст. 217.1 БК РФ.

129. Объем раздела «Кассовые выплаты» кассового плана, исчисленного нарастающим итогом с начала года, не должен превышать объем бюджетных ассигнований, предусмотренных утвержденной бюджетной росписью.

130. Кассовый план не может быть дефицитным - сумма нарастающим итогом с начала года по разделу «Кассовые выплаты» кассового плана не может превышать сумму нарастающим итогом с начала года по разделу «Кассовые поступления» кассового плана.

Раздел «Кассовый разрыв» кассового плана формируется как разница между показателями разделов «Кассовые поступления» и «Кассовые выплаты» в целях выявления необходимости проведения балансирования кассового плана.

В случае если кассовый план прогнозируется как дефицитный Комиссией осуществляется балансирование кассового плана, в том числе корректировка кассовых заявок, представленных распорядителями бюджетных средств.

131. В целях проведения балансирования кассового плана¹²⁷ Комиссия рассчитывает и доводит до соответствующего распорядителя бюджетных средств уведомление о предельных объемах финансирования в срок до 29 числа текущего месяца.

Предельные объемы финансирования устанавливаются с детализацией по кодам классификации в отношении распорядителя бюджетных средств с учетом нарастающих итогов расходования бюджетных средств с начала текущего финансового года, с указанием размера кассовых выплат на планируемый месяц.

Распорядитель бюджетных средств в течение одного дня обеспечивает соответствующее уменьшение (сводных) кассовых заявок закрепленных за ним получателей бюджетных средств и доводит уведомления о предельных объемах финансирования до закрепленных за ним получателей бюджетных средств.

¹²⁷ Пример порядка балансирования кассового плана – положения Раздела 6 Порядка составления и ведения кассового плана, утв. Приказом Муниципального учреждения «Муниципальное казначейство г.Ростова-на-Дону» от «05» декабря 2011 года № 82 и ст. 226.1 БК РФ.

Получатель бюджетных средств осуществляет кассовые выплаты в рамках показателей кассовой заявки, скорректированной на основании уведомления о предельных объемах финансирования.

132. Доведение показателей кассового плана до распорядителей (получателей) бюджетных средств осуществляется в срок до 1 числа планируемого месяца.

4.3.2. Исполнение бюджета Союза по доходам

133. Исполнение бюджета Союза по доходам предусматривает¹²⁸:

1) зачисление доходов на единый счет бюджета Союза в валюте Российской Федерации (российских рублях).

Комиссия должна убедиться, что получение платежа безусловно, сумма фиксирована и отражена в соответствующей бюджетной позиции, подтверждающие документы оформлены и проверены.

2) уточнение Комиссией платежей в бюджет Союза.

Комиссия направляет в уполномоченный орган по кассовому обслуживанию государства-члена Союза уведомление, в котором государство-член Союза информируется о следующих аспектах:

- о признании сумм к получению и об условиях перечисления суммы;
- указание о сумме процентов за просрочку (в случае нарушения сроков перечисления)¹²⁹.

3) зачет и возврат из бюджета Союза излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы¹³⁰.

Допускается проведение операции взаимозачета в отношении сумм, излишне уплаченных в бюджет Союза. Сумма, излишне уплаченная в

¹²⁸ На основании ст. 218 БК РФ, ст. 90-94 БК Казахстана.

¹²⁹ Если будет установлена ответственность за просрочку.

¹³⁰ Если будет установлена ответственность за несвоевременность возврата и за излишне взысканные суммы.

бюджет Союза, подлежит зачету в счет предстоящих платежей плательщика в бюджет Союза.

4) зачисление прочих доходов в бюджет Союза в неденежной форме (по некассовым операциям).

134. Учет поступлений в бюджет Союза осуществляется на основании следующих документов¹³¹:

- расчетных документов¹³² по поступлениям, зачисленным в бюджет;
- заявок на возврат, перечисленных ранее поступлений в бюджет;
- уведомлений об уточнении вида и принадлежности платежа, решениях о зачете излишне уплаченных сумм перечислений, пеней, штрафов, а также подлежащих возмещению сумм поступлений¹³³;
- уведомлений о зачете излишне уплаченных (взысканных) сумм поступлений, пеней, штрафов по ним;
- иных документов, содержащих информацию о поступлениях в бюджет Союза.

4.3.3. Исполнение бюджета Союза по расходам¹³⁴

135. Исполнение бюджета Союза по расходам предусматривает¹³⁵:

- принятие бюджетных обязательств;
- подтверждение денежных обязательств;
- санкционирование оплаты денежных обязательств;
- оплата денежных обязательств;
- подтверждение исполнения денежных обязательств.

¹³¹ На основании п. 4 Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, утв. Приказом Минфина РФ от 05.09.2008 N 92н (ред. от 22.12.2011).

¹³² В соответствии с российским законодательством к платежным документам относятся платежные поручения, инкассовые поручения, платежные требования, платежные ордера, банковские ордера (Положение о правилах осуществления перевода денежных средств, утв. Банком России 19.06.2012 N 383-П).

¹³³ Если будет принято решение о праве Комиссии, иных органов Союза, наднациональных органов регулирования Союза выносить решение о взыскании штрафов, пеней и если порядок взимания штрафов, пеней и процентов будет установлен Высшим советом.

¹³⁴ Схема исполнения бюджета Союза по расходам - Приложение И.

¹³⁵ На основании п. 2 ст. 219 БК РФ.

136. Получатель бюджетных средств **принимает бюджетные обязательства** в пределах доведенных до него бюджетных ассигнований¹³⁶, в соответствии с утвержденными сметными назначениями, в пределах кассовой заявки (и в соответствии с предельными объемами финансирования¹³⁷).

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения договоров (соглашений, контрактов)¹³⁸ с физическими и юридическими лицами, иными субъектами или в соответствии с законом, иным нормативным актом, договором, соглашением¹³⁹.

137. Получатель бюджетных средств представляет в Комиссию заявку на кассовый расход /заявку на получение наличных денежных средств/ заявку на получения денежных средств на карту (далее – заявка на расход)¹⁴⁰.

В качестве **подтверждения обязанности оплатить за счет средств бюджета Союза денежные обязательства** получатель бюджетных средств направляет Комиссии платежные и иные документы, подтверждающие возникновение денежного обязательства¹⁴¹.

В состав указанных документов могут входить платежные поручения, счета, счета-фактуры, накладные, акты (приемки-передачи, выполненных работ и т.п.) и иные документы.

138. **Санкционирование оплаты денежных обязательств** осуществляется Комиссией и предусматривает проведение проверки

¹³⁶ На основании абз. 1 п. 3 ст. 219 БК РФ.

¹³⁷ В случае их установления.

¹³⁸ В соответствии с российским гражданским законодательством договор является одним из видов соглашения (Договор – соглашение двух и более лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей, в соответствии с п. 1 ст. 420 ГК РФ). Контракт применяется в российском законодательстве договоров, по которым стороной-плательщиком выступает государственный (муниципальный) участник (государственные (муниципальные) контракты), также проводится различие между понятиями договора и контракта в трудовом законодательстве. В тексте настоящего положения используются понятия договора с указанием возможности использования иных форм соглашений.

¹³⁹ На основании абз. 2 п. 3 ст. 219 БК РФ.

¹⁴⁰ На основании п.2 Порядка санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, утв. Приказом Минфина России от 01.09.2008 N 87н (ред. от 30.11.2012).

¹⁴¹ На основании п. 4 ст. 219 БК РФ.

оснований, суммы и условий платежа Комиссией на основе заявки на расход и документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства¹⁴².

Санкционирование оплаты денежных обязательств осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства¹⁴³.

139. **Оплата денежных обязательств:** на основании обработанных заявок формируются платежные поручения и распоряжения на перечисление средств с текущего счета и в тот же день передаются на исполнение в уполномоченный банк¹⁴⁴.

140. **Подтверждение исполнения денежных обязательств** осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц, иных субъектов, а также проверки иных документов, подтверждающих проведение неденежных операций по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств¹⁴⁵.

На следующий день после проведения оборотов, при получении выписки о движении средств на едином счете бюджета Союза, Комиссией отражается расход на лицевых счетах получателей средств¹⁴⁶.

На следующий день после отражения операций на лицевых счетах получателей средств Комиссия направляет получателям денежных средств выписки с лицевых счетов получателей бюджетных средств¹⁴⁷ и платежные

¹⁴² На основании Приказа Минфина России от 01.09.2008 N 87н (ред. от 30.11.2012) «О Порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета».

¹⁴³ На основании п. 5 ст. 219 БК РФ.

¹⁴⁴ Пример порядка взаимодействия с обслуживающим банком – Порядок санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета Княжевского муниципального образования и администраторов источников финансирования дефицита бюджета, утв. Распоряжением Администрации Княжевского муниципального образования Тюменского района Тюменской области от 18.01.2012 года № 5.

¹⁴⁵ На основании п. 6 ст. 219 БК РФ.

¹⁴⁶ Пример порядка взаимодействия с обслуживающим банком – Порядок санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета Княжевского муниципального образования и администраторов источников финансирования дефицита бюджета, утв. Распоряжением Администрации Княжевского муниципального образования Тюменского района Тюменской области от 18.01.2012 года № 5.

¹⁴⁷ Лицевые счета получателей бюджетных средств в аналитическом учете Комиссии.

документы, подтверждающих списание денежных средств, в сроки, установленные нормативными актами Союза¹⁴⁸.

ГЛАВА 5. ПОРЯДОК ФИНАНСИРОВАНИЯ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ¹⁴⁹

5.1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

141. Целевая программа Союза – увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных, научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение поставленных задач в области экономического, научно-технического, экологического, социального и культурного развития Союза.

142. Целевая программа может включать в себя несколько подпрограмм, направленных на решение конкретных задач в рамках программы. Деление целевой программы на подпрограммы осуществляется исходя из масштабности и сложности решаемых задач, а также необходимости рациональной организации их выполнения.

143. Целевые программы разрабатываются на период, необходимый для достижения поставленных в них целей, но не более чем на 5 лет.

144. Заказчиками целевой программы могут быть органы государственного управления (исполнительной власти) государств-членов Союза, участвующих в целевой программе.

¹⁴⁸ То же.

¹⁴⁹ На основании Решения Межгоссовета ЕврАзЭС от 6 октября 2007 г. № 356 «О Порядке разработки и реализации межгосударственных целевых программ Евразийского экономического сообщества». Схема участников целевых программ – см. Приложение К.

Положение о порядке финансирования целевых программ может быть частью Положения о порядке формирования и использования бюджета Союза или самостоятельным положением, утверждаемым в аналогичном порядке. Соответственно в качестве примера в разделе 3.3 представлено положение о порядке финансирования целевых программ в качестве самостоятельного положения.

145. Для целевой программы определяется заказчик-координатор, который осуществляет в рамках этой программы координацию деятельности других заказчиков¹⁵⁰.

Заказчик-координатор целевой программы назначается по согласованию со всеми участниками целевой программы. Заказчик-координатор и заказчики целевой программы определяются на стадии подготовки Концепции целевой программы и утверждаются решением Высшего совета.

Ответственность за своевременную разработку и выполнение целевой программы возлагается на заказчика-координатора и заказчиков целевой программы.

Заказчики несут ответственность перед заказчиком-координатором за своевременное выполнение своей части целевой программы (подпрограммы).

146. Участниками целевой программы могут быть уполномоченные правительствами государств-членов Союза органы государственного управления (исполнительной власти), юридические и физические лица, участвующие в финансировании целевой программы.

147. В работе с целевыми программами выделяются следующие основные этапы: подготовка инициативного предложения, инициация разработки целевой программы (разработка проекта Концепции целевой программы, утверждение Концепции целевой программы и принятие решения о разработке целевой программы), разработка проекта и утверждение целевой программы, управление реализацией целевой программы и контроль за ходом ее выполнения, принятие решения о ее завершении.

5.2. ИНИЦИАЦИЯ РАЗРАБОТКИ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ¹⁵¹

¹⁵⁰ По аналогии с межгосударственными целевыми программами ЕврАзЭС. В РФ при реализации федеральных целевых программ аналогичные функции выполняют государственные заказчики и государственный заказчик-координатор (например, Постановление Правительства РФ от 14.01.2008 N 10 (ред. от 15.05.2013) "О федеральной целевой программе "Юг России (2008 - 2013 годы)").

¹⁵¹ Этап инициации разработки целевой программы включает в т.ч. разработку концепции целевой программы, предваряющей разработку проекта целевой программы, по аналогии с порядком разработки целевых программ в ЕврАзЭС.

148. Инициаторами постановки вопроса о разработке целевых программ могут выступать: правительства государств-членов Союза, уполномоченные ими органы государственного управления (исполнительной власти); Комиссия, Высший совет, Евразийская межпарламентская ассамблея.

149. Инициативное предложение направляется в Комиссию (подготавливается Комиссией). Инициативное предложение должно содержать:

- предполагаемое наименование целевой программы,
- определение проблемы и обоснование ее актуальности,
- цели и задачи программы, основные направления их решения,
- предварительную оценку ожидаемой эффективности от реализации целевой программы,
- предполагаемый объем финансирования программы, в т.ч. за счет средств Союза и иных средств (дополнительных средств правительств государств, международных организаций, юридических и физических лиц);
- предложения по координатору-заказчику целевой программы.

150. Коллегия Комиссии в недельный срок направляет поступившее инициативное предложение о разработке целевой программы правительствам государств-членов Союза для рассмотрения.

Правительства государств-членов Союза в двухмесячный срок информируют Комиссию о возможности их участия в разработке и реализации целевой программы, предлагают заказчиков программы, возможные источники финансирования ее разработки и реализации, а также дополняют основные направления реализации целевой программы и, при необходимости, предлагают разработчиков проекта Концепции целевой программы.

В российской практике, как правило, не предъявляется требований к разработке концепций целевых программ: вслед за предложением о программной разработке после этапа согласования в государственных органах следует разработка проекта целевой программы (например, Постановление Администрации Тульской области от 27 июня 2007 г. N 303 «О порядке разработки и реализации долгосрочных целевых программ» (в ред. 27.12.2012)).

151. Коллегия в двухнедельный срок обобщает предложения, поступившие от правительств государств-членов Союза, и направляет их инициатору разработки целевой программы. Инициатор разработки целевой программы осуществляет подготовку доработанного с учетом поступивших от государств-членов Союза предложений и замечаний инициативного предложения о разработке целевой программы.

152. Совет Комиссии принимает решение о разработке Концепции целевой программы.

153. Основной разработчик с разработчиками от других государств-членов Союза, утвержденных решением о разработке Концепции целевой программы, в согласованные сроки (но не более 4-х месяцев) готовит проект Концепции целевой программы и направляет ее в Коллегию Комиссии.

154. Финансирование расходов разработчиков на разработку проекта Концепции целевой программы осуществляется за счет средств бюджета Союза.

155. Проект Концепции целевой программы в установленном порядке вносится Комиссией на рассмотрение Высшего совета. Высший совет утверждает Концепцию целевой программы и принимает решение о разработке проекта целевой программы.

5.3. РАЗРАБОТКА ПРОЕКТА И УТВЕРЖДЕНИЕ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ

156. Заказчик-координатор (заказчик) целевой программы:

– осуществляет на конкурсной основе выбор, в соответствии с национальным законодательством, основного разработчика и разработчиков проекта целевой программы, которые осуществляют его разработку в установленные сроки (но не более 4-х месяцев);

– отвечает за своевременную и качественную разработку проекта целевой программы (подпрограммы);

– управляет действиями разработчиков;

– обеспечивает целевое и эффективное использование привлекаемых для разработки проекта целевой программы (подпрограммы) средств;

– подготавливает доклад Комиссии о ходе разработки проекта целевой программы.

157. Заказчик-координатор осуществляет текущую работу по координации деятельности заказчиков, обеспечивая их согласованные действия по разработке проекта целевой программы.

158. Заказчик целевой программы своевременно представляет заказчику-координатору материалы, необходимые для выполнения возложенных на него обязанностей.

159. Требования к содержанию проекта целевой программы утверждаются специальными нормативными актами Комиссии.

В проекте целевой программы необходимо обеспечить увязку всех программных мероприятий и очередность их проведения с прогнозируемыми объемами финансовых ресурсов на весь период реализации целевой программы.

Принципы и порядок распределения собственности, созданной в результате реализации целевой программы, определяются в соответствующем разделе целевой программы и в отдельном соглашении между участниками целевой программы.

160. Заказчик-координатор целевой программы направляет в Комиссию согласованный с заказчиками проект целевой программы.

161. Комиссия в установленном порядке направляет проект целевой программы в правительства государств-членов Союза, участвующих в реализации целевой программы, для проведения согласования в заинтересованных министерствах и ведомствах (в том числе экономических и финансовых).

162. С учетом поступивших замечаний и предложений от правительств государств-членов Союза, участвующих в реализации целевой программы,

заказчик-координатор и заказчики целевой программы совместно с ее разработчиками производят доработку проекта целевой программы.

Доработанный проект целевой программы направляется Комиссией правительствам государств-членов Союза, участвующим в целевой программе, на одобрение.

163. После одобрения правительствами государств-членов Союза, участвующих в реализации целевой программы, проекта целевой программы Комиссия в установленном порядке представляет его на утверждение в Высший совет.

Целевая программа должна быть утверждена до 1 апреля года, предшествующего году, в котором эта программа будет финансироваться.

164. Формирование перечня программ, принятых к финансированию в очередном финансовом году, с распределением бюджетных ассигнований по заказчикам осуществляется Комиссией по согласованию с экономическими и финансовыми органами Сторон на основании решений Высшего совета об утверждении соответствующих программ.

165. Объем бюджетных ассигнований Союза на финансовое обеспечение реализации целевых программ утверждается решением о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным актом Комиссии¹⁵².

Источниками финансирования разработки и реализации целевых программ в дополнение к средствам бюджета Союза могут быть бюджеты государств-членов Союза в пределах средств, предусмотренных на эти цели, и иные источники (средства финансовых организаций, инвестиционных фондов и др.)

¹⁵² По аналогии с российским законодательством (п. 2 ст. 179 БК РФ).

Элементы бюджетной классификации расходов приведены в соответствии с нормативными актами о бюджетной классификации ЕврАзЭС и российским бюджетным законодательством (Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, утв. Приказом Минфина России от 21.12.2012 N 171н (ред. от 17.04.2013)), Положение о бюджетной классификации Евразийского экономического сообщества, утвержденной Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 11 декабря 2009 г. N 472. Предполагается, что бюджетная классификация Союза будет аналогична бюджетным классификациям РФ и ЕврАзЭС.

5.4. УПРАВЛЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИЕЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ

166. Формы и методы организации управления реализацией целевой программы определяются заказчиком-координатором (заказчиком) этой программы.

Реализация целевой программы осуществляется на основе соответствующих контрактов (договоров), заключаемых заказчиками с исполнителями программных мероприятий. Указанные контракты (договоры) определяют права и обязанности заказчиков и исполнителей мероприятий целевой программы, регулируют их отношения при выполнении контрактов (договоров).

167. Заказчик-координатор (заказчик) целевой программы:

- подготавливает и представляет в установленном порядке бюджетную заявку на финансирование программных мероприятий целевой программы на очередной финансовый год;

- обеспечивает целевое и эффективное использование привлекаемых для реализации целевой программы (подпрограммы) средств;

- после утверждения целевой программы заключает с участниками программы контракты на финансирование целевой программы из иных источников, не являющихся бюджетными средствами Союза, на очередной финансовый год в пределах утвержденной стоимости программы;

- может на договорной основе привлекать юридические лица к выполнению работ, связанных с разработкой и реализацией целевой программы.

168. При необходимости заказчик-координатор (заказчик) целевой программы вносит в Комиссию предложение (с обоснованиями) о внесении изменений или продлении срока реализации целевой программы, который истекает в текущем году.

Срок реализации целевой программы может продлеваться не более чем на один год. При необходимости продления срока реализации целевой

программы более чем на один год разрабатывается новая целевая программа, подготовка и утверждение которой осуществляются в соответствии с настоящим положением.

Обоснование продления срока реализации целевой программы должно включать в себя данные о результатах ее реализации за отчетный период, анализ причин, по которым целевая программа не была реализована в установленные сроки, подтверждение актуальности нерешенных проблем, а также сведения об источниках финансирования расходов, предусматриваемых на реализацию целевой программы.

Комиссия по согласованию с правительствами государств-членов Союза, участвующих в реализации целевой программы, рассматривает предложения относительно целесообразности продления срока реализации целевой программы или внесения в целевую программу изменений, и в установленном порядке вносит их на рассмотрение Высшего совета для принятия решения.

169. Резервы по расходам на целевые программы Союза формируются в разрезе целевых программ. Создание резерва, порядок его формирования и использования утверждается решением Высшего совета на уровне государств об утверждении целевой программы.

Резервы по расходам на целевые программы Союза используются на следующие цели:

- обеспечение непрерывного финансирования Союзом затрат на разработку и реализацию целевой программы при возникновении кассовых разрывов между поступлением средств и их расходованием;
- покрытие непредвиденных дополнительных расходов по целевой программе;
- оплата расходов при возникновении чрезвычайных обстоятельств (стихийного бедствия, пожара, аварии, национализации имущества и т.п.).

5.5. КОНТРОЛЬ ЗА ХОДОМ ВЫПОЛНЕНИЯ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ, ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ О ЕЕ ЗАВЕРШЕНИИ

170. Заказчик-координатор (заказчик) целевой программы:

– подготавливает ежегодно до 1 апреля Комиссии и правительствам государств-членов Союза, участвующих в реализации целевой программы, отчет о ходе реализации целевой программы, в т.ч. предоставляет статистическую, справочную и аналитическую информацию о ходе реализации целевых программ;

– по целевой программе, срок реализации которой завершается в отчетном году, подготавливает и до 1 марта года, следующего за отчетным, представляет в Комиссию и правительства государств-членов Союза, участвующих в реализации целевой программы, отчет о расходовании средств и их целевом использовании, а также о достижении целей и задач по каждой подпрограмме и целевой программе в целом;

– направляет в Комиссию по ее запросам информацию об условиях проведения конкурсов на право заключить контракты (договоры) на выполнение программных мероприятий, о победителях этих конкурсов, а также об условиях заключенных с ними контрактов (договоров).

171. Согласованный с экономическими и другими заинтересованными органами государственного управления (исполнительной власти) и одобренный правительствами государств-членов Союза отчет о выполнении целевой программы выносится на утверждение Высшего совета.

172. По результатам рассмотрения годовых отчетов о ходе реализации программы, представленных заказчиком-координатором, по результатам проверок целевых программ, оценки эффективности реализации, в случае необходимости, Комиссией может быть принято решение о проведении экспертных проверок, на основании которых определяется целесообразность продолжения работ и финансирования целевых программ, или выносится вопрос об их прекращении.

Порядок проведения проверок целевых программ, оценки их эффективности осуществляется в соответствии с главой 7 настоящего положения.

173. В случае если целевая программа не реализуется в установленные сроки в связи с невыполнением одним из участников целевой программы своих обязательств, государства-члены Союза, участвующие в реализации целевой программы, создают комиссию из представителей заинтересованных органов государственного управления (исполнительной власти) и Комиссии для выработки соответствующих предложений и, при необходимости, механизма возмещения причиненного ущерба участникам целевой программы.

Подготовленные по результатам работы Комиссии предложения вносятся в установленном порядке на рассмотрение Высшего совета.

Высшим советом может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении, начиная с очередного финансового года, ранее утвержденной программы, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации целевой программы¹⁵³.

174. Спорные вопросы, связанные с применением или толкованием положений настоящего Положения, разрешаются участниками реализации целевой программы путем консультаций и переговоров.

175. В случае невозможности разрешения указанных спорных вопросов путем консультаций и переговоров они выносятся в установленном порядке на рассмотрение Суда Союза, который дает по ним разъяснения, а также заключения.

Глава 6. БЮДЖЕТНЫЙ УЧЕТ, БЮДЖЕТНАЯ ОТЧЕТНОСТЬ И РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ

¹⁵³ По аналогии с российским законодательством (п. 3 ст. 179 БК РФ).

176. Все доходы и расходы бюджета Союза, а также операции, осуществляемые в процессе исполнения бюджета Союза, подлежат бюджетному учету по формам и в порядке, утверждаемым Комиссией¹⁵⁴.

177. Формы бюджетной отчетности и порядок их заполнения утверждаются Комиссией. Показатели бюджетной отчетности отражаются в соответствии с бюджетной классификацией бюджета Союза¹⁵⁵.

178. Бюджетная отчетность¹⁵⁶ составляется главным распорядителем, распорядителями (получателями) бюджетных средств на следующие даты: за первый квартал – на 1 апреля текущего года, за первое полугодие (полугодовая) – на 1 июля текущего года, за девять месяцев – на 1 октября текущего года, годовая – на 1 января года, следующего за отчетным.

Бюджетная отчетность составляется нарастающим итогом с начала года в российских рублях с точностью до второго десятичного знака после запятой.

Бюджетная отчетность подписывается руководителем и главным бухгалтером главного распорядителя, распорядителя (получателя) бюджетных средств¹⁵⁷.

179. Распорядители (получатели) бюджетных средств представляют бюджетную отчетность главному распорядителю бюджетных средств в сроки:

- за первый квартал, первое полугодие и девять месяцев – не позднее 1 мая, 1 августа и 1 ноября текущего года соответственно;

¹⁵⁴ В соответствии с п. 7.1 Положения о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утвержденном Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. № 301, формы и порядок бюджетного учета утверждаются Межгоссоветом на уровне глав правительств.

¹⁵⁵ В соответствии с п. 15 Инструкции о порядке составления и представления бухгалтерской отчетности органов Евразийского экономического сообщества, утвержденной Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 19 ноября 2010 г. № 524 "О проекте новой редакции Инструкции о порядке составления и представления бухгалтерской отчетности органов Евразийского экономического сообщества" (Вместе с <Перечнями форм сводной отчетности органов об исполнении бюджета>, "Справкой о поступлении долевых взносов государств-членов ЕврАзЭС в бюджет...")" (далее - Инструкция о порядке составления и представления бухгалтерской отчетности органов Евразийского экономического сообщества, утвержденной Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 19 ноября 2010 г. № 524)

¹⁵⁶ По аналогии с БК РФ. В практике ЕврАзЭС используется понятие бухгалтерской отчетности.

¹⁵⁷ Составлено на основании пп. 4, 5 Инструкции о порядке составления и представления бухгалтерской отчетности органов Евразийского экономического сообщества, утвержденной Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 19 ноября 2010 г. № 524

– годовую - не позднее 15 марта года, следующего за отчетным¹⁵⁸.

180. При непредставлении распорядителем (получателем) бюджетных средств бюджетной отчетности в установленные сроки финансирование данного органа из бюджета Союза приостанавливается до представления им соответствующей бюджетной отчетности¹⁵⁹.

181. Бюджетная отчетность представляется в сброшюрованном виде с оглавлением и сопроводительным письмом. Страницы отчетности нумеруются¹⁶⁰.

182. Бюджетная отчетность главного распорядителя, распорядителя (получателя) бюджетных средств составляется на основе учетных записей, подтвержденных оправдательными документами.

Перед составлением бюджетной отчетности производится сверка оборотов и остатков по аналитическим счетам с оборотами и остатками по счетам синтетического учета, выверка расчетов с дебиторами, кредиторами и по другим обязательствам.

Перед составлением годовой бюджетной отчетности должна быть проведена инвентаризация активов и обязательств в установленном порядке¹⁶¹.

183. Бюджетная отчетность главного распорядителя, распорядителя (получателя) бюджетных средств включает следующие формы отчетов¹⁶²:

– за первый квартал, первое полугодие и девять месяцев:

¹⁵⁸ Составлено на основании п. 6 Инструкции о порядке составления и представления бухгалтерской отчетности органов Евразийского экономического сообщества, утвержденной Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 19 ноября 2010 г. № 524

¹⁵⁹ Составлено на основании п. 8 Инструкции о порядке составления и представления бухгалтерской отчетности органов Евразийского экономического сообщества, утвержденной Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 19 ноября 2010 г. № 524

¹⁶⁰ Инструкция о порядке составления и представления бухгалтерской отчетности органов Евразийского экономического сообщества, утвержденной Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 19 ноября 2010 г. № 524, п. 10

¹⁶¹ Инструкция о порядке составления и представления бухгалтерской отчетности органов Евразийского экономического сообщества, утвержденной Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 19 ноября 2010 г. № 524, п. 12

¹⁶² Составлено на основании п. 9 Инструкции о порядке составления и представления бухгалтерской отчетности органов Евразийского экономического сообщества, утвержденной Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 19 ноября 2010 г. № 524

Отчет об исполнении бюджета главного распорядителя, распорядителя (получателя) бюджетных средств;

Пояснительная записка, включающая:

Сведения об исполнении бюджета;

Сведения об остатках денежных средств на счетах получателя бюджетных средств.

– годовая:

Баланс главного распорядителя, распорядителя (получателя) бюджетных средств;

Справка о наличии имущества и обязательств на забалансовых счетах;

Отчет об исполнении бюджета главного распорядителя, распорядителя (получателя) бюджетных средств;

Отчет о финансовых результатах деятельности главного распорядителя, распорядителя (получателя) бюджетных средств;

Пояснительная записка, включающая:

Сведения об исполнении бюджета;

Сведения об изменениях бюджетной росписи (для главного распорядителя бюджетных средств);

Сведения о движении нефинансовых активов;

Сведения по дебиторской и кредиторской задолженности;

Сведения об изменении остатков валюты баланса;

Сведения о недостачах и хищениях денежных средств и материальных ценностей;

Сведения об остатках денежных средств на счетах получателя бюджетных средств.

184. Комиссия на основании представленной распорядителями (получателями) бюджетных средств бюджетной отчетности составляет сводную бюджетную отчетность в сроки:

- за первый квартал, первое полугодие и девять месяцев – в течение 15 дней после представления распорядителями (получателями) бюджетных средств соответствующей бюджетной отчетности;
- годовую – не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным¹⁶³.

185. Сводная бюджетная отчетность включает следующие формы отчетов¹⁶⁴:

- за первый квартал, первое полугодие и девять месяцев:

Отчет об исполнении бюджета Союза;

Пояснительная записка, включающая:

Сведения об исполнении бюджета;

Сведения об остатках денежных средств на счетах получателя бюджетных средств.

- годовая:

Баланс главного распорядителя, распорядителя (получателя) бюджетных средств;

Справка о наличии имущества и обязательств на забалансовых счетах;

Отчет об исполнении бюджета Союза;

Вариант 1: Справка о поступлении долевых взносов государств-членов Союза в бюджет Союза (для главного распорядителя);

Варианты 2, 3: Справка о поступлении собственных ресурсов в бюджет Союза (для главного распорядителя);

Пояснительная записка, включающая:

Сведения об исполнении бюджета;

Сведения об изменениях бюджетной росписи;

Сведения о движении нефинансовых активов;

Сведения по дебиторской и кредиторской задолженности;

¹⁶³ Составлено на основании п. 7 Инструкции о порядке составления и представления бухгалтерской отчетности органов Евразийского экономического сообщества, утвержденной Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 19 ноября 2010 г. № 524

¹⁶⁴ Составлено на основании п. 9 Инструкции о порядке составления и представления бухгалтерской отчетности органов Евразийского экономического сообщества, утвержденной Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 19 ноября 2010 г. № 524

Сведения об изменении остатков валюты баланса;

Сведения о недостачах и хищениях денежных средств и материальных ценностей;

Сведения об остатках денежных средств на счетах получателя бюджетных средств.

186. Комиссия направляет отчеты об исполнении бюджета Союза по итогам первого квартала, первого полугодия, девяти месяцев и года государствам-членам Союза в объеме и сроки, согласованные с правительствами государств-членов Союза¹⁶⁵.

По запросу государств-членов Союза Комиссия направляет сводную бюджетную отчетность и отчетность органов Союза по итогам первого квартала, первого полугодия, девяти месяцев, года.

187. Комиссия информирует членов Высшего совета на уровне глав правительств о текущем исполнении бюджета Союза¹⁶⁶.

Годовой отчет об исполнении бюджета Союза до его представления на утверждение Высшего совета на уровне глав государств подлежит проверке со стороны Группы ревизоров в порядке, установленном разделом 7 настоящего Положения.

Комиссия предоставляет сводную бюджетную отчетность по итогам года на рассмотрение Высшему совету на уровне глав государств не позднее 1 августа текущего года¹⁶⁷.

Годовой отчет об исполнении бюджета Союза утверждается Высшим советом на уровне глав государств¹⁶⁸ не позднее 1 октября текущего года¹⁶⁹.

188. Учет операций по исполнению бюджета Союза, осуществляемых участниками бюджетного процесса в рамках их бюджетных полномочий,

¹⁶⁵ Положение о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утвержденное Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. № 301, п. 7.2

¹⁶⁶ Положение о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утвержденное Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. № 301, п. 7.2

¹⁶⁷ По аналогии с российской практикой (п.1 ст.264.10 БК РФ).

¹⁶⁸ Положение о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утвержденное Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. № 301, п. 7.2.

¹⁶⁹ По аналогии с российской практикой (п.3 ст.264.11 БК РФ).

производится на лицевых счетах, открываемых в Комиссии. Порядок открытия и ведения лицевых счетов утверждается Комиссией¹⁷⁰.

189. Публичное раскрытие информации о Союзе осуществляется в следующих формах:

- годовой отчет о деятельности Союза;
- годовой бюджет Союза;
- годовой отчет об исполнении бюджета Союза;
- годовой отчет Группы ревизоров об итогах контроля исполнения бюджета Союза;
- годовой отчет Комиссии о результатах выполнения целевых программ Союза;
- информация о заседаниях Высшего совета (место, дата проведения, повестка дня, принятые решения);
- иная информация о деятельности Союза.

Годовой отчет о деятельности Союза включает следующие сведения:

- данные о бюджете Союза и его исполнении по органам Союза и для Союза в целом;
- реализуемые целевые программы и их результаты;
- стратегические планы деятельности на будущий год;
- иная существенная информация о деятельности Союза.

190. Информация, перечисленная в п. 189 настоящего Положения, должна быть раскрыта Комиссией на официальном сайте Союза. Комиссия и иные органы Союза вправе раскрывать информацию о своей деятельности через официальный сайт Союза и иные средства информации.

191. Информация о деятельности Союза раскрывается в следующие сроки:

- годовой отчет о деятельности Союза – не позднее 15 октября года, следующего за отчетным;

¹⁷⁰ По аналогии с действующим в РФ порядком, предусмотренным ст.220.1 БК РФ.

- годовой бюджет Союза; годовой отчет об исполнении бюджета Союза; годовой отчет Группы ревизоров об итогах контроля исполнения бюджета Союза – не позднее трех дней с даты их утверждения;
- информация о заседаниях Высшего совета (место, дата проведения, повестка дня, принятые решения) – не позднее трех дней с даты принятия решения о проведении Высшего совета (утверждения его повестки дня, принятия решений Высшим советом);
- иная информация о деятельности Союза – не позднее трех дней с даты наступления соответствующего события.

Глава 7. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ¹⁷¹

192. Финансовый контроль - внутренний и внешний контроль¹⁷² за составлением, рассмотрением, утверждением и исполнением бюджета Союза, а также использованием имущества Союза¹⁷³.

193. Целями и задачами финансового контроля являются¹⁷⁴:

- обеспечение целевого характера, адресности и эффективности использования бюджетных средств Союза;
- защита активов Союза от противоправных действий;
- проверка достоверности бюджетной отчетности;
- управление рисками исполнения бюджета Союза (риск-менеджмент).

¹⁷¹ Положение о порядке осуществления финансового контроля может быть частью Положения о порядке формирования и использования бюджета Союза или самостоятельным положением, утверждаемым в аналогичном порядке. Соответственно в качестве примера в разделе 3.4 представлено положение об осуществлении внутреннего контроля и риск-менеджмента в качестве самостоятельного положения.

¹⁷² Соответствует практике Республики Казахстан (п.2 ст.135 БК РК) в части включения в финансовый контроль осуществление внутреннего и внешнего контроля, а также ст.265 БК РФ (изменения, внесенные Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации")

¹⁷³ Модель финансового контроля в Союзе представлена на схеме (Приложение Л) к настоящему Отчету.

¹⁷⁴ Соответствует целям и задачам внутреннего контроля в практике ЕС, изложенным в Постановлении Совета ЕС и Европейского парламента от 25 октября 2012 г. по финансовому регулированию бюджета ЕС (Regulation 966/2012), ст. 32, а также учитывает п. 8.1 Положения о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утвержденное Решением Межгоссовета ЕвразЭС от 23 июня 2006 г. № 301

194. Объектами финансового контроля являются органы Союза, распорядители, получатели бюджетных средств, а также иные юридические и физические лица в части соблюдения ими условий контрактов (договоров) о предоставлении средств из бюджета Союза.

195. Методами финансового контроля являются проверка, ревизия и обследование.

Проверка – совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного учета и бюджетной отчетности в отношении деятельности объекта финансового контроля за определенный период.

Ревизия – комплексная проверка деятельности объекта финансового контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной отчетности.

Обследование – анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта финансового контроля¹⁷⁵.

196. Внутренний контроль - контроль за составлением, рассмотрением, утверждением и исполнением бюджета, а также использованием имущества Союза, осуществляемый Комиссией при взаимодействии с другими участниками бюджетного процесса для обеспечения законности, целевой направленности и эффективности использования бюджетных средств и имущества Союза¹⁷⁶.

Порядок и требования к осуществлению внутреннего контроля определяются Комиссией.

¹⁷⁵ Соответствует ст.267.1 БК РФ (изменения, внесенные Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации")

¹⁷⁶ На основе определения Лимской декларации руководящих принципов контроля, ст. 3 (Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме в 1977 г.).

Модель внутреннего контроля в Союзе представлена на схеме (Приложение М) к настоящему Отчету.

197. Внутренний контроль осуществляется руководителями, сотрудниками уполномоченных структурных подразделений, а также руководителями и сотрудниками структурного(-ых) подразделений внутреннего контроля и (или) внутренним (-ими) контролером (-ами) Комиссии и других участников бюджетного процесса, осуществляющими внутренний контроль в соответствии с возложенными на них полномочиями.

198. Структурное подразделение внутреннего контроля и (или) внутренний (-е) контролер (-ы) Комиссии должны являться функционально независимыми от других структурных подразделений Комиссии и подчиняться члену Коллегии Комиссии, ответственному за организацию и осуществление внутреннего контроля¹⁷⁷.

Для иных участников бюджетного процесса, кроме Комиссии, допускается организация системы внутреннего контроля на уровне одного или нескольких независимых внутренних контролеров, выполняющих закрепленные за ними функции с учетом требований настоящего Положения¹⁷⁸.

199. В структурном подразделении внутреннего контроля должен присутствовать как минимум один штатный специалист в должности внутреннего контролера. Должность внутреннего контролера должна являться для него основным местом работы. Деятельность внутреннего контролера не совмещается с другими видами деятельности¹⁷⁹.

Запрещается совмещение сотрудниками структурного подразделения внутреннего контроля/внутренним контролером своих полномочий с

¹⁷⁷ Соответствует практике Республики Казахстан (п. 3 ст.144 БК РК).

¹⁷⁸ Вводится с учетом специфики распределения бюджетных полномочий между органами Союза.

¹⁷⁹ Универсальное условие осуществления надлежащего контроля. Предусмотрено, например, ст. 3 Лимской декларации руководящих принципов контроля, ст. 99 Постановления Совета ЕС и Европейского парламента от 25 октября 2012 г. по финансовому регулированию бюджета ЕС (Regulation 966/2012), ст. 8 Приказа Минфина РФ от 25 декабря 2008 г. N 146н "Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля".

обязанностями по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета Союза¹⁸⁰.

200. Комиссия осуществляет внутренний контроль с применением методов предварительного, текущего и последующего контроля¹⁸¹ по следующим направлениям:

(1) контроль исполнения бюджета Союза по доходам, в том числе:

вариант 1 – контроль правильности выполнения государствами-членами Союза принятых обязательств по долевым взносам в бюджет Союза;

варианты 2,3 – контроль правильности перечисления государствами-членами Союза собственных ресурсов в бюджет Союза;

(2) контроль исполнения бюджета Союза по расходам;

(3) контроль и оценка эффективности использования бюджетных средств, в том числе расходов на финансирование целевых программ;

(4) контроль достоверности, правильности и полноты ведения бюджетного учета и отчетности участниками бюджетного процесса;

(5) мониторинг и оценка эффективности системы внутреннего контроля;

(6) борьба с нарушениями в области бюджетного процесса.

Иные участники бюджетного процесса, за исключением Комиссии, осуществляют внутренний контроль в форме предварительного и текущего контроля операций с бюджетными средствами в порядке, определенном настоящим положением и Комиссией.

¹⁸⁰ Требования к системе внутреннего контроля (как государственного, так и негосударственного) наиболее полно и последовательно отражены в международных стандартах (см. Международные профессиональные стандарты внутреннего аудита (редакция 01.01.2013) / Пер. с англ - НП «ИВА»). Этими стандартами руководствуются межгосударственные интеграционные образования, например ЕС. В государствах-членах Союза продолжается работа по адаптации и внедрению стандартов внутреннего финансового аудита. Например, в Российской Федерации внесены соответствующие изменения в Закон о бухгалтерском учете (ст. 19 ФЗ № 402-ФЗ от 6 декабря 2011 г.), приняты Федеральные правила (стандарты) аудиторской деятельности (Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2002 г. N 696, Приказ Минфина РФ от 25 декабря 2008 г. N 146н "Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля").

¹⁸¹ Аналогичные формы контроля выделены в Положении о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утвержденное Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. № 301 (п. 8.2-8.4) и в Бюджетном кодексе Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 07.05.2013) в ст. 157, п. 2. для органов государственного и муниципального финансового контроля.

201. Комиссия осуществляет внутренний контроль на основе применения таких методов, как проверка, ревизия, обследование и санкционирование операций¹⁸².

Санкционирование операций - совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответствие указанной в них информации требованиям настоящего Положения и иных актов Союза, регулирующих бюджетный процесс¹⁸³.

202. Предварительный и текущий контроль заключаются в изучении документов, предваряющих и сопровождающих операции с бюджетными средствами, в целях предупреждения и пресечения нарушений в области бюджетного процесса¹⁸⁴.

Последующий контроль заключается в изучении документов после проведения операции и фактического использования бюджетных средств на предмет соблюдения процедур исполнения бюджета, требований бюджетного учета и бюджетной отчетности, адресности и целевого характера, эффективности использования бюджетных средств Союза.

203. Предварительный и текущий контроль со стороны Комиссии осуществляется руководителями, должностными лицами и уполномоченными сотрудниками структурных подразделений Комиссии, а также сотрудниками структурного подразделения внутреннего контроля и (или) внутренним(-и) контролером(-ами) Комиссии.

¹⁸² Соответствует ст. 265 БК РФ (изменения, внесенные Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации").

¹⁸³ Соответствует ст.267.1 БК РФ (изменения, внесенные Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации")

¹⁸⁴ Соответствует ст.265 БК РФ (изменения, внесенные Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации")

204. Последующий контроль проводится структурным подразделением внутреннего контроля и (или) внутренним (-ими) контролером (-ами) Комиссии¹⁸⁵.

205. Информационными ресурсами системы внутреннего контроля являются сметные, договорные, расчетные, кассовые, банковские и иные документы, сопровождающие операции с бюджетными средствами, нормативные акты Союза в области бюджета, общие информационные ресурсы Союза и иные документы.

206. Комиссия обеспечивает соблюдение правил организации и осуществления внутреннего контроля посредством мониторинга и оценки эффективности системы внутреннего контроля в подразделениях Комиссии и других участников бюджетного процесса.

Мониторинг проводится на основании оперативных данных системы внутреннего контроля и иных показателей¹⁸⁶.

По итогам мониторинга Комиссия вправе направлять предписания об устранении нарушений участникам бюджетного процесса и применять меры ответственности к нарушителям, определяемые Комиссией¹⁸⁷.

207. Противодействие нарушениям в области бюджетного процесса осуществляется Комиссией.

С этой целью Комиссия взаимодействует с Группой ревизоров, а также с уполномоченными органами государств-членов Союза¹⁸⁸.

208. Нарушением является деяние (действие или бездействие), повлекшее за собой неисполнение либо ненадлежащее исполнение порядка

¹⁸⁵ Возможно использование выборочных проверок при осуществлении последующего контроля, что определяется большим количеством направлений контроля и тесно связано с планированием контрольной деятельности. В РФ обязательное планирование контрольной деятельности (в рамках последующего контроля) вводится в работу Федеральной службы бюджетно-финансового надзора (ст. 20 Инструкции о порядке проведения ревизий и проверок, утверждена Приказом Министерства финансов РФ от 2 мая 2007 г. N 39н). Возможность применения выборочных проверок в системе последующего контроля устанавливается также Постановлением Совета ЕС и Европейского парламента от 25 октября 2012 г. (Regulation 966/2012), ст. 59, 60.

¹⁸⁶ Например, в практике ЕС оценка эффективности системы внутреннего контроля проводится на основе количественных показателей, определяющих уровень ошибок, допущенных при исполнении бюджета, своевременно не выявленных системой внутреннего контроля (ст. 31, ст. 32 Regulation 966/2012).

¹⁸⁷ При условии наделения Комиссии соответствующими полномочиями.

¹⁸⁸ Порядок взаимодействия должен определяться нормативными актами Союза.

составления, рассмотрения и утверждения бюджета, исполнения бюджета и финансового контроля, установленного настоящим Положением, иными нормативными актами и договорами Союза по осуществлению бюджетного процесса, а также нормативных и договорных требований при получении и использовании бюджетных средств¹⁸⁹.

209. Факты нарушения выявляются:

- по результатам внутреннего контроля, осуществляемого Комиссией и иными участниками бюджетного процесса;
- по результатам внешнего контроля Группы ревизоров;
- на основании сообщений о возможных нарушениях, поступающих в Комиссию от иных физических и юридических лиц.

210. По каждому факту нарушения структурным подразделением внутреннего контроля/внутренним (-ими) контролером(-ами) Комиссии проводится предварительное расследование¹⁹⁰.

211. По результатам предварительного расследования Комиссия составляет и направляет нарушителю представление и (или) предписание, а также применяет при необходимости меры воздействия.

Представление является документом Комиссии, содержащим обязательную для рассмотрения в установленные сроки информацию о выявленных нарушениях и требования о принятии мер по устранению нарушений, их причин и условий.

Предписание является документом Комиссии, содержащим обязательные для исполнения в установленные сроки требования об устранении выявленных нарушений и (или) требования о возмещении ущерба, причиненного такими нарушениями¹⁹¹.

¹⁸⁹ Определение основано на положениях бюджетных кодексов РФ, Казахстана и Беларуси (нарушения бюджетного законодательства в БК РФ и БК Беларуси); нарушения (в БК Казахстана). Последняя часть определения в части, выходящей за пределы бюджетного процесса, - по аналогии с БК Беларуси.

¹⁹⁰ При условии наделения Комиссии соответствующими полномочиями. Данная практика используется внутренней службой по борьбе с правонарушениями Еврокомиссии (Решение Еврокомиссии от 28 апреля 1999 г. «О создании службы по борьбе с правонарушениями»).

¹⁹¹ При условии наделения Комиссии соответствующими полномочиями. Соответствует изменениям в БК РФ, предложенным Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный

212. Порядок применения Комиссией мер воздействия утверждается Высшим советом на уровне глав правительств.

В качестве мер воздействия по решению Комиссии могут применяться¹⁹²:

- блокировка расходов (запрет на осуществление расходных операций за счет бюджетных средств);
- бесспорное взыскание суммы бюджетных средств¹⁹³;
- иные меры.

213. Участники бюджетного процесса и иные лица, совершившие нарушения в области бюджетного процесса, несут ответственность за нарушения в соответствии с нормативными и иными актами Союза¹⁹⁴, а также законодательством государств-членов Союза.

214. Неисполнение нарушителем предписаний Комиссии является основанием для обращения Комиссии в Суд Союза или суд государства-члена Союза с исковыми заявлениями о возмещении ущерба¹⁹⁵.

215. Решения Комиссии о применении мер воздействия могут быть оспорены участниками бюджетного процесса в Суде Союза¹⁹⁶.

216. Структурное подразделение внутреннего контроля/внутренний контролер Комиссии ежегодно готовит и предоставляет для рассмотрения и утверждения Комиссией отчет по результатам осуществления внутреннего контроля по всем его направлениям.

кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (вступают в силу с 1 января 2014 г.) (п.41 ст.2).

¹⁹² При условии наделения Комиссии соответствующими полномочиями.

¹⁹³ Соответствует п.2 ст.306.2 БК РФ (изменения, внесенные Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации")

¹⁹⁴ Могут быть предусмотрены такие меры ответственности, применяемые Комиссией при условии наделения ее соответствующими полномочиями, как: наложение штрафа на должностных лиц, начисление пени (в отношении иных получателей бюджетных средств, кроме органов Союза).

¹⁹⁵ При условии наделения Комиссии соответствующими полномочиями. Соответствует изменениям в БК РФ, предложенным Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (вступают в силу с 1 января 2014 г.) (п.41 ст.2).

¹⁹⁶ При условии наделения Суда Союза соответствующими полномочиями.

217. Управление рисками исполнения бюджета Союза (риск-менеджмент) осуществляется с целью своевременного выявления и оценки возможностей реализации неблагоприятных для бюджета Союза событий, предотвращения их негативного воздействия на деятельность участников бюджетного процесса, обеспечения надлежащего раскрытия информации о рисках.

Порядок осуществления управления рисками исполнения бюджета Союза определяется Комиссией.

218. Под риском, связанным с исполнением бюджета Союза, понимается возможность наступления события, влекущего возникновение в процессе исполнения бюджета Союза финансовых потерь (убытков), незапланированных расходов или снижение запланированных доходов.

219. В процессе исполнения бюджета Союза могут возникнуть следующие риски:

- валютные риски – риски, связанные с неблагоприятными изменениями курсов валют;
- инфляционные риски – риски, связанные с обесценением денежных активов и снижением реальных доходов бюджета Союза вследствие инфляции;
- страновые риски – риски, связанные с неблагоприятным изменением экономических, социальных или политических условий стран;
- операционные риски – риски, связанные с ненадлежащим функционированием системы внутреннего контроля и/или нарушением процедур совершения операций с бюджетными средствами¹⁹⁷;

¹⁹⁷ Риски, связанные с техническими нарушениями в работе информационных и управленческих систем, человеческими ошибками, нарушениями в работе системы внутреннего контроля и др.

- правовые риски – риски, связанные с невозможностью обеспечения принудительного исполнения обязательств по договорам (контрактам) другими сторонами¹⁹⁸;
- финансовые риски – риски, возникающие при осуществлении финансовых вложений и проявляющиеся в снижении доходности вложений, получении прямых финансовых потерь или упущенной выгоды¹⁹⁹.

220. Система управления рисками исполнения бюджета Союза состоит из следующих элементов:

- организационная структура системы;
- требования к системе управления рисками и ограничения рисков;
- методы оценки рисков;
- методы управления рисками;
- система раскрытия информации о рисках и процедуры мониторинга системы управления рисками.

221. Управление рисками осуществляет структурное подразделение внутреннего контроля/внутренний контролер или иное уполномоченное структурное подразделение/должностное лицо Комиссии²⁰⁰.

222. В процессе управления рисками исполнения бюджета Союза уполномоченное подразделение Комиссии осуществляет идентификацию, оценку значимости, вероятности реализации и степени влияния на бюджет

¹⁹⁸ Риски потерь, связанные с потенциальной незаконностью или неадекватностью юридического оформления операций, отсутствием у стороны по договору (контракту) полномочий для его заключения, участием в судебных разбирательствах, использованием неадекватных или некорректных юридических советов, изменением законодательства и др.

¹⁹⁹ Финансовые риски в процессе исполнения бюджета Союза могут возникнуть при размещении временно свободных бюджетных средств и финансовых резервов Союза. Финансовые риски включают кредитный риск, процентный риск, риск ликвидности ценных бумаг, рыночный риск и др.

²⁰⁰ В системе бюджетного контроля ЕС управление рисками рассматривается как неотъемлемая часть внутреннего контроля (Постановление Совета ЕС и Европейского парламента от 25 октября 2012 г. по финансовому регулированию бюджета ЕС (Regulation 966/2012), ст. 2 (г)). В системе финансового контроля государств-членов Союза как отдельное направление внутреннего контроля не выделено, однако требования по оценке рисков исполнения бюджета содержатся на уровне подзаконных актов, методических рекомендаций по проведению контроля отдельных групп получателей бюджетных средств (см. по разделам Методические вопросы контроля эффективности использования бюджетных средств в субъектах Российской Федерации: Сборник материалов. – М., 2010. – Ч 2. – 1202 с.)

Союза рисков исполнения бюджета Союза, вызванных следующими факторами:

- изменение макроэкономической ситуации и объемов доходов Союза;
- согласованность реализуемых за счет бюджетных средств Союза целевых программ и политик развития;
- эффективность систем внутреннего и внешнего контроля;
- эффективность и надежность размещения временно свободных бюджетных средств и финансовых резервов;
- полнота и непротиворечивость положений нормативных актов в области бюджета Союза;
- достоверность отчетной и иной информации, сопровождающей процесс исполнения бюджета Союза;
- иные факторы.

223. Уполномоченное подразделение Комиссии на ежегодной основе готовит и представляет на рассмотрение и утверждение Комиссией отчет по управлению рисками исполнения бюджета Союза, включающий описание мероприятий и результатов оценки рисков исполнения бюджета Союза.

224. Внешний контроль – независимый контроль составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета Союза, а также использования имущества Союза, осуществляемый Группой ревизоров для обеспечения законности, целевой направленности и эффективности использования бюджетных средств и имущества Союза.

225. Внешний контроль осуществляется Группой ревизоров, состоящей из представителей органов государственного финансового контроля государств-членов Союза²⁰¹.

²⁰¹ Здесь и далее рассматривается статус Группы ревизоров в соответствии с п.1 ст.10 Проекта договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012). Для уточнения данного статуса в Проект договора целесообразно добавить определение органов государственного финансового контроля как органов, осуществляющих внешний контроль исполнения бюджета государства-члена Союза. Другим вариантом организации внешнего контроля является создание Группы ревизоров как самостоятельного органа Союза, финансируемого за счет бюджета Союза (что соответствует практике ЕС,

226. Состав Группы ревизоров утверждается Высшим советом на уровне глав государств²⁰² по предложениям государств-членов Союза, направляемым в Комиссию. Члены Группы ревизоров действуют в интересах Союза и при исполнении своих обязанностей являются полностью независимыми²⁰³.

227. Порядок осуществления внешнего контроля, порядок формирования Группы ревизоров и требования к ее членам утверждаются Высшим советом на уровне глав государств.

228. К функциям Группы ревизоров относятся:

- проверка исполнения доходных и расходных статей бюджета Союза по объемам, временным интервалам, структуре и целевому назначению;
- проверка бюджетной отчетности Союза, его органов и иных получателей бюджетных средств и определение ее достоверности;
- определение законности получения доходов и осуществления расходов, эффективности управления средствами и использования активов Союза²⁰⁴;
- подготовка заключения на годовой отчет об исполнении бюджета Союза;
- разработка политики и стандартов проведения внешнего контроля²⁰⁵;
- иные полномочия.

где Палата аудиторов является институтом ЕС, но обладает независимостью и состоит из представителей стран-участниц ЕС)

²⁰² Там же

²⁰³ Составлено на основании п.1 ст.10 Проекта Договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012).

²⁰⁴ Составлено на основании п.2 ст.10 Проекта Договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012)

²⁰⁵ При условии наделения Группы ревизоров соответствующими полномочиями. Соответствует практике ЕС, российской практике (например, "203. Стандарт финансового контроля. Последующий контроль исполнения федерального бюджета", утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 12.02.2008 N 7К (584)), практике Республики Казахстан (Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета разрабатывает Стандарты государственного финансового контроля – п.3 ст.137 БК РК).

229. Органы Союза, компетентные органы государств-членов Союза направляют в Группу ревизоров по ее запросу документы и информацию, необходимые для выполнения возложенных на нее полномочий²⁰⁶.

230. Внешний контроль осуществляется Группой ревизоров в форме последующего контроля. Методами осуществления внешнего контроля являются проверки, ревизии, обследования и иные методы²⁰⁷.

231. Информационную базу внешнего контроля составляют нормативные и иные акты Союза, регламентирующие бюджетный процесс, отчетные документы по внутреннему контролю, бюджетная отчетность Союза и органов союза, иные документы, запрашиваемые Группой ревизоров для проведения аудита.

232. Внешний контроль осуществляется Группой ревизоров на основе проведения комплекса контрольных и аналитических мероприятий по следующим направлениям:

- проверка соответствия фактических показателей исполнения бюджета показателям, утвержденным решением о бюджете Союза, проверка полноты и своевременности исполнения показателей бюджета²⁰⁸;
- проверка соответствия процедур составления, рассмотрения и утверждения, исполнения бюджета Союза порядку и требованиям, установленным настоящим Положением, иными нормативными актами и договорами Союза по осуществлению бюджетного процесса, а также выполнения нормативных и договорных требованиями при получении и использовании бюджетных средств;

²⁰⁶ Составлено на основании п.3 ст.10 Проекта Договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012)

²⁰⁷ Составлено на основании ст.16 Федерального закона от 05.04.2013 г. №41-ФЗ от «О Счетной палате Российской Федерации».

²⁰⁸ В соответствии с российской практикой (ст.20 Федерального закона от 05.04.2013 г. №41-ФЗ от «О Счетной палате Российской Федерации»).

- контроль исполнения доходов и расходов бюджета Союза по объемам, временным интервалам (датам), структуре и целевому назначению²⁰⁹;
- проверка достоверности бюджетного учета и бюджетной отчетности органов Союза;
- проверка законности получения доходов и осуществления расходов органов Союза;
- определение эффективности расходов бюджета, включая расходы на финансирование целевых программ, и использования активов Союза²¹⁰.

233. Комиссия представляет не позднее 1 июня бюджетную отчетность органов Союза и сводную бюджетную отчетность Союза Группе ревизоров для осуществления внешнего контроля²¹¹.

234. По итогам аудита Группа ревизоров готовит отчет²¹² об итогах контроля исполнения бюджета Союза, содержащий²¹³:

- заключение к годовому отчету об исполнении бюджета Союза, включающее подтверждение законности, степени полноты и достоверности представленных в отчёте об исполнении бюджета Союза документов и материалов;
- информацию о проведенных контрольных и аналитических мероприятиях;
- общую характеристику исполнения бюджета Союза и анализ исполнения доходов и расходов бюджета;
- анализ результатов использования бюджетных средств;

²⁰⁹ Согласно п.2 ст. 10 Проекта Договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012).

²¹⁰ Согласно п.2 ст. 10 Проекта Договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012).

²¹¹ В соответствии с российской практикой (ст.264.9 БК РФ).

²¹² В соответствии со ст. 4 Проекта Договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012).

²¹³ Соответствует российской практике (раздел 4 Стандарт финансового контроля 203. Последующий контроль исполнения федерального бюджета, утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 12.02.2008 N 7К (584).

- анализ наличия, состояния и эффективности внутреннего контроля, осуществляемого участниками бюджетного процесса;
- описание выявленных нарушений и предложений по их устранению.

Годовой отчет об итогах контроля исполнения бюджета направляется Группой ревизоров для рассмотрения Высшему совету на уровне глав государств, а также Комиссии не позднее 1 сентября текущего года²¹⁴.

235. По результатам внешнего контроля, проведенного Группой ревизоров, Комиссия направляет перечень выявленных Группой ревизоров нарушений в области бюджетного процесса и предложений по их устранению участникам бюджетного процесса, проводит мониторинг устранения выявленных нарушений и принимает меры в порядке, установленном пп.207 - 215 настоящего Положения.

²¹⁴ В соответствии с российской практикой (ст.264.9 БК РФ).

Приложение 1

Вариант 2

Порядок расчета собственных ресурсов

Сумма собственных ресурсов каждого государства-члена Союза, подлежащая перечислению в бюджет Союза, рассчитывается по следующей формуле:

$$CP_{к\ перечисл. i} = TP_{собр. i} * Норматив, \text{ где}$$

$CP_{к\ перечисл. i}$ – часть доходов i -го государства-члена Союза в виде сумм ввозных таможенных пошлин, подлежащих перечислению на единый счет бюджета Союза;

$TP_{собр. i}$ – суммы ввозных таможенных пошлин, поступившие на единый счет уполномоченного органа i -го государства-члена Союза;

$Норматив$ – норматив отчислений собственных ресурсов (далее – норматив отчислений).

Норматив отчислений устанавливается ежегодно в бюджете Союза на очередной финансовый год и плановый период и рассчитывается по следующей формуле:

$$Норматив = \frac{Расходы\ Союза_{очередного\ ф.г.}}{TP_{бюджет}}, \text{ где}$$

*Расходы Союза*_{очередного ф.г.} – расходы бюджета Союза очередного финансового года в соответствии с решением о бюджете Союза на очередной финансовый года и плановый период;

*ТП*_{бюджет} – совокупная величина ввозных таможенных пошлин государств-членов Союза на очередной финансовый год в соответствии с законами о (федеральных) бюджетах государств-членов Союза на очередной финансовый год (и плановый период).

Порядок взаимодействия государств-членов Союза с Комиссией

1. Каждое государство-член Союза предоставляет в Комиссию следующую информацию:

- наименование и функции структурного подразделения, а также ответственных должностных лиц уполномоченного органа государства-члена Союза, координирующих организацию сбора и перечисления собственных ресурсов в бюджет Союза;
- основные положения национальных нормативных правовых актов и иных документов, регламентирующих порядок сбора и перечисления собственных ресурсов в бюджет Союза, процедуры учета в отношении собственных ресурсов.

2. Комиссия осуществляет регулярную проверку основных положений национальных нормативных правовых актов и иных документов, регламентирующих порядок сбора и перечисления собственных ресурсов в бюджет Союза, проводит оценку их соответствия нормативным актам Союза в области таможенно-тарифного регулирования, порядка учета и расчета собственных ресурсов.

При выявлении расхождений и нарушений Комиссия направляет государству-члену Союза рекомендации по приведению национального законодательства и систем и процедур учета в соответствии с нормативными

актами Союза, а также направляет отчеты о проведенных проверках Высшему совету на уровне глав правительств.

3. Расчетный (платежный) документ (инструкция) на перечисление сумм ввозных таможенных пошлин государства-члена в бюджет Союза должен быть направлен уполномоченным органом в национальный (центральный) банк для дальнейшего перечисления на единый счет бюджета Союза ежедневно до 14 часов по местному времени. В указанном расчетном (платежном) документе (инструкции) указываются дата, за которую осуществляется распределение ввозных таможенных пошлин, и сумма.

В случае если указанный в настоящем пункте расчетный (платежный) документ (инструкция) направлен в национальный (центральный) банк государства-члена Союза в текущем дне позднее 14 часов по местному времени, соответствующий платеж признается просроченным на один день²¹⁵.

Вариант 3

Порядок расчета собственных ресурсов

Сумма собственных ресурсов каждого государства-члена Союза, подлежащая перечислению в бюджет Союза, рассчитывается по следующей формуле:

$$CP_{к\ перечисл. i} = Расходы\ Союза_{очеред. фин. года} * Норматив_i,$$

где

$CP_{к\ перечисл. i}$ – часть доходов i -го государства-члена Союза, подлежащая перечислению на единый счет бюджета Союза;

²¹⁵ П. 4 составлен на основании п. 4 ст. 38 «Распределение сумм ввозных таможенных пошлин» Договора о Союзе.

*Расходы Союза*_{очередного ф.г.} – расходы бюджета Союза очередного финансового года в соответствии с решением о бюджете Союза на очередной финансовый года и плановый период;

*Норматив*_{*i*} – норматив отчислений собственных ресурсов *i*-го государства-члена Союза (далее – норматив отчислений государства-члена Союза).

Норматив отчислений государства-члена Союза рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{Норматив}_i = \frac{\text{ВВП(ВНД)}_{i \text{ очередн. ф.г.}}}{\text{ВВП(ВНД)}_{\text{очередн. ф.г.}}}, \text{ где}$$

*ВВП(ВНД)*_{*i* очередн. ф.г.} – ВВП (ВНД) *i*-го государства-члена Союза на очередной финансовый год в соответствии с прогнозами социально-экономического развития и иными документами стратегического характера, используемыми при подготовке проектов бюджета очередного финансового года (и планового периода) *i*-ого государства-члена Союза;

*ВВП(ВНД)*_{очередн. ф.г.} – совокупный ВВП (ВНД) государств-членов Союза на очередной финансовый год в соответствии с прогнозами социально-экономического развития и иными документами стратегического характера, используемыми при подготовке проектов бюджетов очередного финансового года (и планового периода) государств-членов Союза.

Концепция проекта Положения о формировании и использовании бюджета Евразийского экономического союза

Проект Положения о формировании и использовании бюджета Евразийского экономического союза разрабатывается в целях определения порядка формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического

союза, бюджетного учета и отчетности, а также осуществления контроля за исполнением бюджета Союза. Принятие Положения закрепит финансовую основу деятельности Союза, создаст базу для формирования его доходов и осуществления расходов.

В целях разработки комплексного Положения о формировании и использовании бюджета Евразийского экономического союза им будут охвачены следующие области:

- 1 Определения терминов;
- 2 Бюджетное устройство (принципы формирования и исполнения бюджета Союза, структура бюджета Союза, бюджетная классификация, доходы и расходы Союза, финансовые резервы);
- 3 Вариантная система доходов/ собственных ресурсов бюджета Союза, включающая следующие возможности формирования доходной базы Союза:
 - 3.1 долевые взносы (общие положения, порядок сбора, перечисления, учета долевых взносов в бюджете Союза, обмена информацией, ответственность за не перечисление или неполное перечисление долевых взносов);
 - 3.2 собственные ресурсы бюджета Союза – привязанные к объемам или ввозных таможенных пошлин или размерам ВВП/ВНД стран-участниц (общие положения, порядок сбора, перечисления, учета собственных ресурсов бюджета Союза и обмена информацией, ответственность за не перечисление или неполное перечисление собственных ресурсов)
- 4 Бюджетный процесс (порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджета Союза, внесения изменений в решение о бюджете Союза, исполнения бюджета Союза);
- 5 Порядок финансирования целевых программ (общие положения, инициация разработки целевой программы,

- разработка проекта и утверждение целевой программы, управление реализацией целевой программы и контроль за ходом ее выполнения, принятие решения о ее завершении);
- 6 Бюджетный учет, отчетность и раскрытие информации;
 - 7 Финансовый контроль (внешний, внутренний контроль, риск-менеджмент).

Финансово-экономическое обоснование к проекту Положения о формировании и использовании бюджета Евразийского экономического союза

Проект Положения о формировании и использовании бюджета Евразийского экономического союза (далее – Положение) разработан в целях определения порядка формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического союза (далее – Союз), бюджетного учета и отчетности, а также осуществления контроля за исполнением бюджета Союза.

Затраты, связанные с разработкой проекта Положения и обеспечением его утверждения, включают расходы по оплате работ по Договору № от Н-09/19 от 21.12.2012г. на выполнение научно-исследовательской работы (НИР) для нужд Евразийской экономической комиссии в 2012–2013 годах по теме «Анализ договорно-правовой базы и практики формирования системы собственных ресурсов (бюджета) в международных экономических интеграционных объединениях (налоговые аспекты)», в рамках выполнения которой разработан проект Положения. Общий объем НИР – 3 750 тыс. руб.; оценочная доля работ, связанных (содействующих) разработке проекта Положения – 75% (2 812,5 тыс. руб.).

Работы по доработке проекта Положения и обеспечению его утверждения Высшим евразийским экономическим советом будут осуществляться силами Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия) и не потребуют осуществления дополнительных расходов из бюджета Комиссии (Союза).

Принятие Положения закрепит финансовую основу деятельности Союза, создаст базу для формирования его доходов и осуществления расходов.

Внедрение Положения потребует осуществления дополнительных расходов из бюджета Комиссии (Союза) по следующим направлениям:

1. создание и администрирование системы управления собственными ресурсами бюджета Союза;
2. создание и администрирование системы управления новыми видами расходов бюджета Союза (финансирование целевых программ, управление финансовыми резервами);
3. внедрение установленных Положением изменений в бюджетный процесс Союза и порядок управления реализацией целевых программ;
4. внедрение системы финансового контроля (внутренний, внешний контроль, риск-менеджмент);
5. внедрение системы раскрытия информации.

3.3 Проект положения о механизме финансирования межгосударственных целевых программ

Проект

ВЫСШИЙ ЕВРАЗИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОВЕТ

Решение № ____

от « ____ » _____ 20 ____ г.

г. _____

ПОЛОЖЕНИЕ О МЕХАНИЗМЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ²¹⁶

²¹⁶ Данное положение также представлено как отдельная глава в составе Положения о порядке формирования и использования бюджета Союза (раздел 3.2).

Содержание

Глава 1. Общие положения

Глава 2. Инициация разработки целевой программы

Глава 3. Разработка проекта и утверждение целевой программы

Глава 4. Управление реализацией целевой программы и контроль за ходом ее выполнения, принятие решения о ее завершении

Глава 5. Контроль за ходом выполнения целевой программы, принятие решения о ее завершении

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Настоящее Положение определяет общие требования к порядку финансированию межгосударственных целевых программ в рамках бюджетного процесса Евразийского экономического союза (далее – Союза).

2. Для целей настоящего Положения используются следующие основные понятия²¹⁷:

бюджет Союза – форма образования и расходования денежных средств (далее – средства), предназначенных для финансового обеспечения задач и функций органов Союза;

бюджетные ассигнования – объемы прав в денежном выражении на использование бюджетных средств, предусмотренные в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств²¹⁸;

²¹⁷ Определения даны в алфавитном порядке.

²¹⁸ В соответствии со ст. 6 БК РФ, при определении понятия бюджетных ассигнований используется термин «предельные объемы бюджетных средств» («бюджетные ассигнования – предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств»).

Анализ юридического содержания понятия бюджетных ассигнований позволяет сделать вывод, что «бюджетные ассигнования представляют собой не только определенное числовое значение, количественно ограничивающее объем бюджетных прав в денежном выражении, но и непосредственно тот объем бюджетных прав в денежном выражении, который этим числовым значением ограничен» (Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие // Финансовое право. 2012. N 2).

В БК Беларуси бюджетные ассигнования определяются также без использования понятия предельности – как полномочия на использование суммы бюджетных средств, определенной распорядителем бюджетных средств получателю бюджетных средств в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств (п. 1.9 ст. 2 БК Беларуси).

заказчик – ответственный исполнитель целевой программы, осуществляющий распределение денежных средств целевой программы (средств бюджета Союза и иных источников) путем заключения контрактов (договоров) на выполнение программных мероприятий на конкурсной основе²¹⁹;

заказчик-координатор – заказчик, осуществляющий в рамках выполнения целевой программы координацию деятельности других заказчиков²²⁰;

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;

текущий финансовый год – год, в котором осуществляется исполнение бюджета Союза, составление и рассмотрение проекта бюджета Союза на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

целевая программа Союза – увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных, научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение поставленных задач в области экономического, научно-технического, экологического, социального и культурного развития Союза.

3. Целевая программа может включать в себя несколько подпрограмм, направленных на решение конкретных задач в рамках программы. Деление

Все это позволяет сделать вывод о возможности применения определения понятия бюджетных ассигнований без использования термина «предельности».

См. также обоснование выбора модели исполнения бюджета по расходам, основанной на бюджетных ассигнованиях (Приложение Б).

²¹⁹ Заказчиком целевой программы может быть орган государственной исполнительной власти государства-члена Союза, юридическое лицо государства-члена Союза (предпочтительно со 100%-ым или мажоритарным государственным участием).

²²⁰ П. 8 Порядка разработки и реализации межгосударственных целевых программ Евразийского экономического сообщества, утв. Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 6 октября 2007 г. N 356.

целевой программы на подпрограммы осуществляется исходя из масштабности и сложности решаемых задач, а также необходимости рациональной организации их выполнения.

4. Целевые программы разрабатываются на период, необходимый для достижения поставленных в них целей, но не более чем на 5 лет.

5. Заказчиками целевой программы могут быть органы государственного управления (исполнительной власти) государств-членов Союза, участвующих в целевой программе.

6. Для целевой программы определяется заказчик-координатор, который осуществляет в рамках этой программы координацию деятельности других заказчиков²²¹.

Заказчик-координатор целевой программы назначается по согласованию со всеми участниками целевой программы. Заказчик-координатор и заказчики целевой программы определяются на стадии подготовки Концепции целевой программы и утверждаются решением Высшего совета.

Ответственность за своевременную разработку и выполнение целевой программы возлагается на заказчика-координатора и заказчиков целевой программы.

Заказчики несут ответственность перед заказчиком-координатором за своевременное выполнение своей части целевой программы (подпрограммы).

7. Участниками целевой программы могут быть уполномоченные правительствами государств-членов Союза органы государственного управления (исполнительной власти), юридические и физические лица, участвующие в финансировании целевой программы.

8. В работе с целевыми программами выделяются следующие основные этапы: подготовка инициативного предложения, инициация разработки целевой программы (разработка проекта Концепции целевой

²²¹ По аналогии с межгосударственными целевыми программами ЕврАзЭС. В РФ при реализации федеральных целевых программ аналогичные функции выполняют государственные заказчики и государственный заказчик-координатор (например, Постановление Правительства РФ от 14.01.2008 N 10 (ред. от 15.05.2013) "О федеральной целевой программе "Юг России (2008 - 2013 годы)").

программы, утверждение Концепции целевой программы и принятие решения о разработке целевой программы), разработка проекта и утверждение целевой программы, управление реализацией целевой программы и контроль за ходом ее выполнения, принятие решения о ее завершении.

Глава 2. ИНИЦИАЦИЯ РАЗРАБОТКИ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ

9. Инициаторами постановки вопроса о разработке целевых программ могут выступать: правительства государств-членов Союза, уполномоченные ими органы государственного управления (исполнительной власти); Комиссия, Высший совет, Евразийская межпарламентская ассамблея.

10. Инициативное предложение направляется в Комиссию (подготавливается Комиссией). Инициативное предложение должно содержать:

- предполагаемое наименование целевой программы,
- определение проблемы и обоснование ее актуальности,
- цели и задачи программы, основные направления их решения,
- предварительную оценку ожидаемой эффективности от реализации целевой программы,
- предполагаемый объем финансирования программы, в т.ч. за счет средств Союза и иных средств (дополнительных средств правительств государств, международных организаций, юридических и физических лиц);
- предложения по координатору-заказчику целевой программы.

11. Коллегия Комиссии в недельный срок направляет поступившее инициативное предложение о разработке целевой программы правительствам государств-членов Союза для рассмотрения.

Правительства государств-членов Союза в двухмесячный срок информируют Комиссию о возможности их участия в разработке и реализации целевой программы, предлагают заказчиков программы, возможные источники финансирования ее разработки и реализации, а также

дополняют основные направления реализации целевой программы и, при необходимости, предлагают разработчиков проекта Концепции целевой программы.

12. Коллегия в двухнедельный срок обобщает предложения, поступившие от правительств государств-членов Союза, и направляет их инициатору разработки целевой программы. Инициатор разработки целевой программы осуществляет подготовку доработанного с учетом поступивших от государств-членов Союза предложений и замечаний инициативного предложения о разработке целевой программы.

13. Совет Комиссии принимает решение о разработке Концепции целевой программы.

14. Основной разработчик с разработчиками от других государств-членов Союза, утвержденных решением о разработке Концепции целевой программы, в согласованные сроки (но не более 4-х месяцев) готовит проект Концепции целевой программы и направляет ее в Коллегию Комиссии.

15. Финансирование расходов разработчиков на разработку проекта Концепции целевой программы осуществляется за счет средств бюджета Союза.

16. Проект Концепции целевой программы в установленном порядке вносится Комиссией на рассмотрение Высшего совета. Высший совет утверждает Концепцию целевой программы и принимает решение о разработке проекта целевой программы.

Глава 3. РАЗРАБОТКА ПРОЕКТА И УТВЕРЖДЕНИЕ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ

17. Заказчик-координатор (заказчик) целевой программы:

– осуществляет на конкурсной основе выбор, в соответствии с национальным законодательством, основного разработчика и разработчиков проекта целевой программы, которые осуществляют его разработку в установленные сроки (но не более 4-х месяцев);

- отвечает за своевременную и качественную разработку проекта целевой программы (подпрограммы);
- управляет действиями разработчиков;
- обеспечивает целевое и эффективное использование привлекаемых для разработки проекта целевой программы (подпрограммы) средств;
- подготавливает доклад Комиссии о ходе разработки проекта целевой программы.

18. Заказчик-координатор осуществляет текущую работу по координации деятельности заказчиков, обеспечивая их согласованные действия по разработке проекта целевой программы.

19. Заказчик целевой программы своевременно представляет заказчику-координатору материалы, необходимые для выполнения возложенных на него обязанностей.

20. Требования к содержанию проекта целевой программы утверждаются специальными нормативными актами Комиссии.

В проекте целевой программы необходимо обеспечить увязку всех программных мероприятий и очередность их проведения с прогнозируемыми объемами финансовых ресурсов на весь период реализации целевой программы.

Принципы и порядок распределения собственности, созданной в результате реализации целевой программы, определяются в соответствующем разделе целевой программы и в отдельном соглашении между участниками целевой программы.

21. Заказчик-координатор целевой программы направляет в Комиссию согласованный с заказчиками проект целевой программы.

22. Комиссия в установленном порядке направляет проект целевой программы в правительства государств-членов Союза, участвующих в реализации целевой программы, для проведения согласования в заинтересованных министерствах и ведомствах (в том числе экономических и финансовых).

23. С учетом поступивших замечаний и предложений от правительств государств-членов Союза, участвующих в реализации целевой программы, заказчик-координатор и заказчики целевой программы совместно с ее разработчиками производят доработку проекта целевой программы.

Доработанный проект целевой программы направляется Комиссией правительствам государств-членов Союза, участвующим в целевой программе, на одобрение.

24. После одобрения правительствами государств-членов Союза, участвующих в реализации целевой программы, проекта целевой программы Комиссия в установленном порядке представляет его на утверждение в Высший совет.

Целевая программа должна быть утверждена до 1 апреля года, предшествующего году, в котором эта программа будет финансироваться.

25. Формирование перечня программ, принятых к финансированию в очередном финансовом году, с распределением бюджетных ассигнований по заказчикам осуществляется Комиссией по согласованию с экономическими и финансовыми органами Сторон на основании решений Высшего совета об утверждении соответствующих программ.

26. Объем бюджетных ассигнований Союза на финансовое обеспечение реализации целевых программ утверждается решением о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным актом Комиссии²²².

Источниками финансирования разработки и реализации целевых программ в дополнение к средствам бюджета Союза могут быть бюджеты государств-членов Союза в пределах средств, предусмотренных на эти цели,

²²² По аналогии с российским законодательством (п. 2 ст. 179 БК РФ).

Элементы бюджетной классификации расходов приведены в соответствии с нормативными актами о бюджетной классификации ЕврАзЭС и российским бюджетным законодательством (Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, утв. Приказом Минфина России от 21.12.2012 N 171н (ред. от 17.04.2013)), Положение о бюджетной классификации Евразийского экономического сообщества, утвержденной Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 11 декабря 2009 г. N 472. Предполагается, что бюджетная классификация Союза будет аналогична бюджетным классификациям РФ и ЕврАзЭС.

и иные источники (средства финансовых организаций, инвестиционных фондов и др.)

Глава 4. УПРАВЛЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИЕЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ И КОНТРОЛЬ ЗА ХОДОМ ЕЕ ВЫПОЛНЕНИЯ, ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ О ЕЕ ЗАВЕРШЕНИИ

27. Формы и методы организации управления реализацией целевой программы определяются заказчиком-координатором (заказчиком) этой программы.

Реализация целевой программы осуществляется на основе соответствующих контрактов (договоров), заключаемых заказчиками с исполнителями программных мероприятий. Указанные контракты (договоры) определяют права и обязанности заказчиков и исполнителей мероприятий целевой программы, регулируют их отношения при выполнении контрактов (договоров).

28. Заказчик-координатор (заказчик) целевой программы:

– подготавливает и представляет в установленном порядке бюджетную заявку на финансирование программных мероприятий целевой программы на очередной финансовый год;

– обеспечивает целевое и эффективное использование привлекаемых для реализации целевой программы (подпрограммы) средств;

– после утверждения целевой программы заключает с участниками программы контракты на финансирование целевой программы из иных источников, не являющихся бюджетными средствами Союза, на очередной финансовый год в пределах утвержденной стоимости программы;

– может на договорной основе привлекать юридические лица к выполнению работ, связанных с разработкой и реализацией целевой программы.

29. При необходимости заказчик-координатор (заказчик) целевой программы вносит в Комиссию предложение (с обоснованиями) о внесении

изменений или продлении срока реализации целевой программы, который истекает в текущем году.

Срок реализации целевой программы может продлеваться не более чем на один год. При необходимости продления срока реализации целевой программы более чем на один год разрабатывается новая целевая программа, подготовка и утверждение которой осуществляются в соответствии с настоящим положением.

Обоснование продления срока реализации целевой программы должно включать в себя данные о результатах ее реализации за отчетный период, анализ причин, по которым целевая программа не была реализована в установленные сроки, подтверждение актуальности нерешенных проблем, а также сведения об источниках финансирования расходов, предусматриваемых на реализацию целевой программы.

Комиссия по согласованию с правительствами государств-членов Союза, участвующих в реализации целевой программы, рассматривает предложения относительно целесообразности продления срока реализации целевой программы или внесения в целевую программу изменений, и в установленном порядке вносит их на рассмотрение Высшего совета для принятия решения.

30. Резервы по расходам на целевые программы Союза формируются в разрезе целевых программ. Создание резерва, порядок его формирования и использования утверждается решением Высшего совета на уровне государств об утверждении целевой программы.

Резервы по расходам на целевые программы Союза используются на следующие цели:

- обеспечение непрерывного финансирования Союзом затрат на разработку и реализацию целевой программы при возникновении кассовых разрывов между поступлением средств и их расходованием;

- покрытие непредвиденных дополнительных расходов по целевой программе;
- оплата расходов при возникновении чрезвычайных обстоятельств (стихийного бедствия, пожара, аварии, национализации имущества и т.п.).

Глава 5. КОНТРОЛЬ ЗА ХОДОМ ВЫПОЛНЕНИЯ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ, ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ О ЕЕ ЗАВЕРШЕНИИ

31. Заказчик-координатор (заказчик) целевой программы:

– подготавливает ежегодно до 1 апреля Комиссии и в правительства государств-членов Союза, участвующих в реализации целевой программы, отчет о ходе реализации целевой программы, в т.ч. предоставляет статистическую, справочную и аналитическую информацию о ходе реализации целевых программ;

– по целевой программе, срок реализации которой завершается в отчетном году, подготавливает и до 1 марта года, следующего за отчетным, представляет в Комиссию и правительства государств-членов Союза, участвующих в реализации целевой программы, отчет о расходовании средств и их целевом использовании, а также о достижении целей и задач по каждой подпрограмме и целевой программе в целом;

– направляет в Комиссию по ее запросам информацию об условиях проведения конкурсов на право заключить контракты (договоры) на выполнение программных мероприятий, о победителях этих конкурсов, а также об условиях заключенных с ними контрактов (договоров).

32. Согласованный с экономическими и другими заинтересованными органами государственного управления (исполнительной власти) и одобренный правительствами государств-членов Союза отчет о выполнении целевой программы выносится на утверждение Высшего совета.

33. По результатам рассмотрения годовых отчетов о ходе реализации программы, представленных заказчиком-координатором, по результатам

проверок целевых программ, оценки эффективности реализации, в случае необходимости, Комиссией может быть принято решение о проведении экспертных проверок, на основании которых определяется целесообразность продолжения работ и финансирования целевых программ, или выносятся вопросы об их прекращении.

Порядок проведения проверок целевых программ, оценки их эффективности осуществляется в соответствии с главой 7 настоящего положения.

34. В случае если целевая программа не реализуется в установленные сроки в связи с невыполнением одним из участников целевой программы своих обязательств, государства-члены Союза, участвующие в реализации целевой программы, создают комиссию из представителей заинтересованных органов государственного управления (исполнительной власти) и Комиссии для выработки соответствующих предложений и, при необходимости, механизма возмещения причиненного ущерба участникам целевой программы.

Подготовленные по результатам работы Комиссии предложения вносятся в установленном порядке на рассмотрение Высшего совета.

Высшим советом может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении, начиная с очередного финансового года, ранее утвержденной программы, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации целевой программы²²³.

35. Спорные вопросы, связанные с применением или толкованием положений настоящего Положения, разрешаются участниками реализации целевой программы путем консультаций и переговоров.

36. В случае невозможности разрешения указанных спорных вопросов путем консультаций и переговоров они выносятся в установленном порядке

²²³ По аналогии с российским законодательством (п. 3 ст. 179 БК РФ).

на рассмотрение Суда Союза, который дает по ним разъяснения, а также заключения.

Концепция проекта Положения о механизме финансирования межгосударственных целевых программ

Проект Положения о механизме финансирования межгосударственных целевых программ разрабатывается в целях определения общих требований к порядку финансового обеспечения разработки и реализации целевых программ в рамках бюджетного процесса Евразийского экономического союза. Его принятие создаст основу для эффективного функционирования целевых программ, реализуемых в рамках Союза.

Под целевой программой понимается увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных, научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение поставленных задач в области экономического, научно-технического, экологического, социального и культурного развития Союза.

Для целевой программы определяется заказчик-координатор, который осуществляет координацию деятельности других заказчиков, которыми могут быть органы государственного управления (исполнительной власти) государств-членов Союза, участвующих в целевой программе. Участниками целевой программы могут быть уполномоченные правительствами государств-членов Союза органы государственного управления (исполнительной власти), юридические и физические лица, участвующие в финансировании целевой программы.

Проект Положения о механизме финансирования межгосударственных целевых программ будет охватывать описание основных этапов реализации целевых программ:

1. Инициация разработки целевой программы;

2. Разработка проекта и утверждение целевой программы;
3. Управление реализацией целевой программы;
4. Контроль за ходом выполнения целевой программы, принятие решения о ее завершении.

Финансово-экономическое обоснование к проекту Положения о механизме финансирования межгосударственных целевых программ

Проект Положения о механизме финансирования межгосударственных целевых программ (далее – Положение) разработан в целях определения общих требований к порядку финансового обеспечения разработки и реализации целевых программ в рамках бюджетного процесса Евразийского экономического союза (далее – Союз).

Затраты, связанные с разработкой проекта Положения и обеспечением его утверждения, включают расходы по оплате работ по Договору № от Н-09/19 от 21.12.2012г. на выполнение научно-исследовательской работы (НИР) для нужд Евразийской экономической комиссии в 2012–2013 годах по теме «Анализ договорно-правовой базы и практики формирования системы собственных ресурсов (бюджета) в международных экономических интеграционных объединениях (налоговые аспекты)», в рамках выполнения которой разработан проект Положения. Общий объем НИР – 3 750 тыс. руб.; оценочная доля работ, связанных (содействующих) разработке проекта Положения – 10% (375 тыс. руб.).

Работы по доработке проекта Положения и обеспечению его утверждения Высшим евразийским экономическим советом будут осуществляться силами Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия) и не потребуют осуществления дополнительных расходов из бюджета Комиссии (Союза).

Внедрение Положения потребует осуществления дополнительных расходов из бюджета Комиссии (Союза) по внедрению установленных Положением изменений в бюджетный процесс Союза в части управления

реализацией целевых программ (кадровое, материально-техническое, финансовое, методическое и иное обеспечение финансирования целевых программ).

3.4 Проект положения об осуществлении внутреннего контроля и риск-менеджменте

Проект

ВЫСШИЙ ЕВРАЗИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОВЕТ

Решение № ____

от « ____ » _____ 20 ____ г.

г. _____

ПОЛОЖЕНИЕ ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ И РИСК-МЕНЕДЖМЕНТЕ²²⁴

Содержание

Глава 1. Общие положения

Глава 2. Внутренний контроль

Глава 3. Риск-менеджмент (управление рисками)

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Настоящее Положение определяет общие требования к порядку осуществления внутреннего контроля и риск-менеджмента в рамках бюджетного процесса Евразийского экономического союза (далее – Союза).

2. Для целей настоящего Положения используются следующие основные понятия²²⁵:

²²⁴ Данное положение также представлено как отдельная глава в составе Положения о порядке формирования и использования бюджета Союза (раздел 3.2).

²²⁵ Определения даны в алфавитном порядке.

бюджет Союза – форма образования и расходования денежных средств (далее – средства), предназначенных для финансового обеспечения задач и функций органов Союза;

бюджетный процесс – планомерный процесс по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета Союза, осуществлению финансового контроля, ведению бюджетного учета, составлению и утверждению бюджетной отчетности;

бюджетные обязательства – расходные обязательства²²⁶, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году²²⁷;

бюджетный учет – упорядоченная система сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств Союза, а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства;

внутренний контроль – контроль за составлением, рассмотрением, утверждением и исполнением бюджета, а также использованием имущества Союза, осуществляемый Евразийской экономической комиссией (далее – Комиссией) при взаимодействии с другими участниками бюджетного процесса для обеспечения законности, целевой направленности и эффективности использования бюджетных средств и имущества Союза²²⁸;

денежные обязательства – обязанность получателя бюджетных средств уплатить за счет средств бюджета Союза определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий;

²²⁶ См. определение расходных обязательств, а также обоснование выбора модели исполнения бюджета по расходам, основанной на бюджетных ассигнованиях (Приложение Б).

²²⁷ Определение – ст. 6 БК РФ. Подробнее про соотношение различных видов обязательств (расходных, бюджетных и денежных) и бюджетных ассигнований см. Приложение В.

²²⁸ На основе определения Лимской декларации руководящих принципов контроля, ст. 3 (Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме в 1977 г.), с учетом принципов формирования и исполнения бюджета Союза.

доходы бюджета Союза – поступающие в бюджет Союза денежные средства и иное имущество на безвозмездной основе, в т.ч. по операциям взаимозачета²²⁹;

нарушение - деяние (действие или бездействие), повлекшее за собой неисполнение либо ненадлежащее исполнение порядка составления, рассмотрения и утверждения бюджета, исполнения бюджета и финансового контроля, установленного настоящим Положением, иными нормативными актами и договорами Союза по осуществлению бюджетного процесса, а также нормативных и договорных требований при получении и использовании бюджетных средств²³⁰;

обследование – анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля²³¹;

получатель бюджетных средств – орган Союза, заказчик, иной субъект²³², имеющие право на получение бюджетных средств (принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств) согласно бюджетной росписи на соответствующий год;

проверка – совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного учета и бюджетной отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период;

расходы бюджета Союза – выплачиваемые из бюджета Союза денежные средства, выбытие из бюджета иного имущества на безвозмездной основе²³³;

ревизия – комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных

²²⁹ См. подробнее определение в Положении о порядке формирования и использования бюджета Союза

²³⁰ Определение основано на положениях бюджетных кодексов РФ, Казахстана и Беларуси (нарушения бюджетного законодательства в БК РФ и БК Беларуси); нарушения (в БК Казахстана). Последняя часть определения в части, выходящей за пределы бюджетного процесса, - по аналогии с БК Беларуси.

²³¹ Соответствует ст.267.1 БК РФ (изменения, внесенные Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации")

²³² См. подробнее определение в Положении о порядке формирования и использования бюджета Союза

²³³ См. ссылку к определению понятия «доходы бюджета» - в части иного имущества.

финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной отчетности;

санкционирование операций - совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответствие указанной в них информации требованиям настоящего Положения и иных актов Союза, регулирующих бюджетный процесс²³⁴;

собственные ресурсы (собственные средства) бюджета Союза – доходы бюджетов государств-членов Союза, закрепленные за бюджетом Союза, иные чем долевые взносы;

участники бюджетного процесса – органы Союза, участвующие в разработке, рассмотрении и утверждении, исполнении бюджета Союза, ведении учета и составлении отчетности, осуществлении контроля за бюджетом Союза, а также иные распорядители и получатели бюджетных средств.

Глава 2. ВНУТРЕННИЙ КОНТРОЛЬ

3. Внутренний контроль - контроль за составлением, рассмотрением, утверждением и исполнением бюджета, а также использованием имущества Союза, осуществляемый Комиссией при взаимодействии с другими участниками бюджетного процесса для обеспечения законности, целевой направленности и эффективности использования бюджетных средств и имущества Союза²³⁵.

Порядок и требования к осуществлению внутреннего контроля устанавливаются Комиссией.

²³⁴ Соответствует ст.267.1 БК РФ (изменения, внесенные Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации")

²³⁵ На основе определения Лимской декларации руководящих принципов контроля, ст. 3 (Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме в 1977 г.).

Модель внутреннего контроля в Союзе представлена на схеме (Приложение М) к настоящему Отчету.

4. Целями и задачами внутреннего контроля являются²³⁶:

- обеспечение целевого характера, адресности и эффективности использования бюджетных средств Союза;
- защита активов Союза от противоправных действий;
- проверка достоверности бюджетной отчетности;
- управление рисками исполнения бюджета Союза (риск-менеджмент).

5. Объектами внутреннего контроля являются органы Союза, распорядители, получатели бюджетных средств, а также иные юридические и физические лица в части соблюдения ими условий контрактов (договоров) о предоставлении средств из бюджета Союза.

6. Внутренний контроль осуществляется руководителями, сотрудниками уполномоченных структурных подразделений, а также руководителями и сотрудниками структурного(-ых) подразделений внутреннего контроля и (или) внутренним (-ими) контролером (-ами) Комиссии и других участников бюджетного процесса, осуществляющими внутренний контроль в соответствии с возложенными на них полномочиями.

7. Структурное подразделение внутреннего контроля и (или) внутренний (-е) контролер (-ы) Комиссии должны являться функционально независимыми от других структурных подразделений Комиссии и подчиняться члену Коллегии Комиссии, ответственному за организацию и осуществление внутреннего контроля²³⁷.

8. Для иных участников бюджетного процесса, кроме Комиссии, допускается организация системы внутреннего контроля на уровне одного или нескольких независимых внутренних контролеров, выполняющих

²³⁶ Соответствует целям и задачам внутреннего контроля в практике ЕС, изложенным в Постановлении Совета ЕС и Европейского парламента от 25 октября 2012 г. по финансовому регулированию бюджета ЕС (Regulation 966/2012), ст. 32, а также учитывает п. 8.1 Положения о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утвержденное Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. № 301

²³⁷ Соответствует практике Республики Казахстан (п. 3 ст.144 БК РК).

закрепленные за ними функции с учетом требований настоящего Положения²³⁸.

9. В структурном подразделении внутреннего контроля должен присутствовать как минимум один штатный специалист в должности внутреннего контролера. Должность внутреннего контролера должна являться для него основным местом работы. Деятельность внутреннего контролера не совмещается с другими видами деятельности²³⁹.

10. Запрещается совмещение сотрудниками структурного подразделения внутреннего контроля/внутренним контролером своих полномочий с обязанностями по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета Союза²⁴⁰.

11. Комиссия осуществляет внутренний контроль с применением методов предварительного, текущего и последующего контроля²⁴¹ по следующим направлениям:

(3) контроль исполнения бюджета Союза по доходам, в том числе:

вариант 1 – контроль правильности выполнения государствами-членами Союза принятых обязательств по долевым взносам в бюджет Союза;

²³⁸ Вводится с учетом специфики распределения бюджетных полномочий между органами Союза.

²³⁹ Универсальное условие осуществления надлежащего контроля. Предусмотрено, например, ст. 3 Лимской декларации руководящих принципов контроля, ст. 99 Постановления Совета ЕС и Европейского парламента от 25 октября 2012 г. по финансовому регулированию бюджета ЕС (Regulation 966/2012), ст. 8 Приказа Минфина РФ от 25 декабря 2008 г. N 146н "Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля".

²⁴⁰ Требования к системе внутреннего контроля (как государственного, так и негосударственного) наиболее полно и последовательно отражены в международных стандартах (см. Международные профессиональные стандарты внутреннего аудита (редакция 01.01.2013) / Пер. с англ - НП «ИВА»). Этими стандартами руководствуются межгосударственные интеграционные образования, например ЕС. В государствах-членах Союза продолжается работа по адаптации и внедрению стандартов внутреннего финансового аудита. Например, в Российской Федерации внесены соответствующие изменения в Закон о бухгалтерском учете (ст. 19 ФЗ № 402-ФЗ от 6 декабря 2011 г.), приняты Федеральные правила (стандарты) аудиторской деятельности (Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2002 г. N 696, Приказ Минфина РФ от 25 декабря 2008 г. N 146н "Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля").

²⁴¹ Аналогичные формы контроля выделены в Положении о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утвержденное Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. № 301 (п. 8.2-8.4) и в Бюджетном кодексе Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 07.05.2013) в ст. 157, п. 2. для органов государственного и муниципального финансового контроля.

варианты 2,3 – контроль правильности перечисления государствами-членами Союза собственных ресурсов в бюджет Союза;

(4) контроль исполнения бюджета Союза по расходам;

(3) контроль и оценка эффективности использования бюджетных средств, в том числе расходов на финансирование целевых программ;

(4) контроль достоверности, правильности и полноты ведения бюджетного учета и отчетности участниками бюджетного процесса;

(5) мониторинг и оценка эффективности системы внутреннего контроля;

(6) борьба с нарушениями в области бюджетного процесса.

Иные участники бюджетного процесса, за исключением Комиссии, осуществляют внутренний контроль в форме предварительного и текущего контроля операций с бюджетными средствами в порядке, определенном настоящим положением и Комиссией.

12. Комиссия осуществляет внутренний контроль на основе применения таких методов, как проверка, ревизия, обследование и санкционирование операций²⁴².

13. Предварительный и текущий контроль заключаются в изучении документов, предваряющих и сопровождающих операции с бюджетными средствами, в целях предупреждения и пресечения нарушений в области бюджетного процесса²⁴³.

14. Последующий контроль заключается в изучении документов после проведения операции и фактического использования бюджетных средств на предмет соблюдения процедур исполнения бюджета, требований бюджетного учета и бюджетной отчетности, адресности и целевого характера, эффективности использования бюджетных средств Союза.

²⁴² Соответствует ст. 265 БК РФ (изменения, внесенные Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации").

²⁴³ Соответствует ст.265 БК РФ (изменения, внесенные Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации")

15. Предварительный и текущий контроль со стороны Комиссии осуществляется руководителями, должностными лицами и уполномоченными сотрудниками структурных подразделений Комиссии, а также сотрудниками структурного подразделения внутреннего контроля и (или) внутренним(-и) контролером(-ами) Комиссии.

16. Последующий контроль проводится структурным подразделением внутреннего контроля и (или) внутренним (-ими) контролером (-ами) Комиссии²⁴⁴.

17. Информационными ресурсами системы внутреннего контроля являются сметные, договорные, расчетные, кассовые, банковские и иные документы, сопровождающие операции с бюджетными средствами, нормативные акты Союза в области бюджета, общие информационные ресурсы Союза и иные документы.

18. Комиссия обеспечивает соблюдение правил организации и осуществления внутреннего контроля посредством мониторинга и оценки эффективности системы внутреннего контроля в подразделениях Комиссии и других участников бюджетного процесса.

19. Мониторинг проводится на основании оперативных данных системы внутреннего контроля и иных показателей²⁴⁵.

20. По итогам мониторинга Комиссия вправе направлять предписания об устранении нарушений участникам бюджетного процесса и применять меры ответственности к нарушителям, определяемые Комиссией²⁴⁶.

²⁴⁴ Возможно использование выборочных проверок при осуществлении последующего контроля, что определяется большим количеством направлений контроля и тесно связано с планированием контрольной деятельности. В РФ обязательное планирование контрольной деятельности (в рамках последующего контроля) вводится в работу Федеральной службы бюджетно-финансового надзора (ст. 20 Инструкции о порядке проведения ревизий и проверок, утверждена Приказом Министерства финансов РФ от 2 мая 2007 г. N 39н). Возможность применения выборочных проверок в системе последующего контроля устанавливается также Постановлением Совета ЕС и Европейского парламента от 25 октября 2012 г. (Regulation 966/2012), ст. 59, 60.

²⁴⁵ Например, в практике ЕС оценка эффективности системы внутреннего контроля проводится на основе количественных показателей, определяющих уровень ошибок, допущенных при исполнении бюджета, своевременно не выявленных системой внутреннего контроля (ст. 31, ст. 32 Regulation 966/2012).

²⁴⁶ При условии наделения Комиссии соответствующими полномочиями.

21. Противодействие нарушениям в области бюджетного процесса осуществляется Комиссией.

С этой целью Комиссия взаимодействует с Группой ревизоров, а также с уполномоченными органами государств-членов Союза²⁴⁷.

22. Нарушением является деяние (действие или бездействие), повлекшее за собой неисполнение либо ненадлежащее исполнение порядка составления, рассмотрения и утверждения бюджета, исполнения бюджета и финансового контроля, установленного настоящим Положением, иными нормативными актами и договорами Союза по осуществлению бюджетного процесса, а также нормативных и договорных требований при получении и использовании бюджетных средств²⁴⁸.

23. Факты нарушения выявляются:

- по результатам внутреннего контроля, осуществляемого Комиссией и иными участниками бюджетного процесса;

- по результатам внешнего контроля Группы ревизоров;

- на основании сообщений о возможных нарушениях, поступающих в Комиссию от иных физических и юридических лиц.

24. По каждому факту нарушения структурным подразделением внутреннего контроля/внутренним (-ими) контролером(-ами) Комиссии проводится предварительное расследование²⁴⁹.

25. По результатам предварительного расследования Комиссия составляет и направляет нарушителю представление и (или) предписание, а также применяет при необходимости меры воздействия.

Представление является документом Комиссии, содержащим обязательную для рассмотрения в установленные сроки информацию о

²⁴⁷ Порядок взаимодействия должен определяться нормативными актами Союза.

²⁴⁸ Определение основано на положениях бюджетных кодексов РФ, Казахстана и Беларуси (нарушения бюджетного законодательства в БК РФ и БК Беларуси); нарушения (в БК Казахстана). Последняя часть определения в части, выходящей за пределы бюджетного процесса, - по аналогии с БК Беларуси.

²⁴⁹ При условии наделения Комиссии соответствующими полномочиями. Данная практика используется внутренней службой по борьбе с правонарушениями Еврокомиссии (Решение Еврокомиссии от 28 апреля 1999 г. «О создании службы по борьбе с правонарушениями»).

выявленных нарушениях и требования о принятии мер по устранению нарушений, их причин и условий.

Предписание является документом Комиссии, содержащим обязательные для исполнения в установленные сроки требования об устранении выявленных нарушений и (или) требования о возмещении ущерба, причиненного такими нарушениями²⁵⁰.

26. Порядок применения Комиссией мер воздействия утверждается Высшим советом на уровне глав правительств.

В качестве мер воздействия по решению Комиссии могут применяться²⁵¹:

- блокировка расходов (запрет на осуществление расходных операций за счет бюджетных средств);
- бесспорное взыскание суммы бюджетных средств²⁵²;
- иные меры.

27. Участники бюджетного процесса и иные лица, совершившие нарушения в области бюджетного процесса, несут ответственность за нарушения в соответствии с нормативными и иными актами Союза²⁵³, а также законодательством государств-членов Союза.

28. Неисполнение нарушителем предписаний Комиссии является основанием для обращения Комиссии в Суд Союза или суд государства-члена Союза с исковыми заявлениями о возмещении ущерба²⁵⁴.

²⁵⁰ При условии наделения Комиссии соответствующими полномочиями. Соответствует изменениям в БК РФ, предложенным Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (вступают в силу с 1 января 2014 г.) (п.41 ст.2).

²⁵¹ При условии наделения Комиссии соответствующими полномочиями.

²⁵² Соответствует п.2 ст.306.2 БК РФ (изменения, внесенные Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации")

²⁵³ Могут быть предусмотрены такие меры ответственности, применяемые Комиссией при условии наделения ее соответствующими полномочиями, как: наложение штрафа на должностных лиц, начисление пени (в отношении иных получателей бюджетных средств, кроме органов Союза).

²⁵⁴ При условии наделения Комиссии соответствующими полномочиями. Соответствует изменениям в БК РФ, предложенным Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (вступают в силу с 1 января 2014 г.) (п.41 ст.2).

29. Решения Комиссии о применении мер воздействия могут быть оспорены участниками бюджетного процесса в Суде Союза²⁵⁵.

30. Структурное подразделение внутреннего контроля/внутренний контролер Комиссии ежегодно готовит и предоставляет для рассмотрения и утверждения Комиссией отчет по результатам осуществления внутреннего контроля по всем его направлениям.

Глава 3. РИСК-МЕНЕДЖМЕНТ (УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ)

31. Управление рисками исполнения бюджета Союза (риск-менеджмент) осуществляется с целью своевременного выявления и оценки возможностей реализации неблагоприятных для бюджета Союза событий, предотвращения их негативного воздействия на деятельность участников бюджетного процесса, обеспечения надлежащего раскрытия информации о рисках.

Порядок осуществления управления рисками исполнения бюджета Союза определяется Комиссией.

32. Под риском, связанным с исполнением бюджета Союза, понимается возможность наступления события, влекущего возникновение в процессе исполнения бюджета Союза финансовых потерь (убытков), незапланированных расходов или снижение запланированных доходов.

33. В процессе исполнения бюджета Союза могут возникнуть следующие риски:

- валютные риски – риски, связанные с неблагоприятными изменениями курсов валют;
- инфляционные риски – риски, связанные с обесценением денежных активов и снижением реальных доходов бюджета Союза вследствие инфляции;

²⁵⁵ При условии наделения Суда Союза соответствующими полномочиями.

- страновые риски – риски, связанные с неблагоприятным изменением экономических, социальных или политических условий стран;
- операционные риски – риски, связанные с ненадлежащим функционированием системы внутреннего контроля и/или нарушением процедур совершения операций с бюджетными средствами²⁵⁶;
- правовые риски – риски, связанные с невозможностью обеспечения принудительного исполнения обязательств по договорам (контрактам) другими сторонами²⁵⁷;
- финансовые риски – риски, возникающие при осуществлении финансовых вложений и проявляющиеся в снижении доходности вложений, получении прямых финансовых потерь или упущенной выгоды²⁵⁸.

34. Система управления рисками исполнения бюджета Союза состоит из следующих элементов:

- организационная структура системы;
- требования к системе управления рисками и ограничения рисков;
- методы оценки рисков;
- методы управления рисками;
- система раскрытия информации о рисках и процедуры мониторинга системы управления рисками.

²⁵⁶ Риски, связанные с техническими нарушениями в работе информационных и управленческих систем, человеческими ошибками, нарушениями в работе системы внутреннего контроля и др.

²⁵⁷ Риски потерь, связанные с потенциальной незаконностью или неадекватностью юридического оформления операций, отсутствием у стороны по договору (контракту) полномочий для его заключения, участием в судебных разбирательствах, использованием неадекватных или некорректных юридических советов, изменением законодательства и др.

²⁵⁸ Финансовые риски в процессе исполнения бюджета Союза могут возникнуть при размещении временно свободных бюджетных средств и финансовых резервов Союза. Финансовые риски включают кредитный риск, процентный риск, риск ликвидности ценных бумаг, рыночный риск и др.

35. Управление рисками осуществляет структурное подразделение внутреннего контроля/внутренний контролер или иное уполномоченное структурное подразделение/должностное лицо Комиссии²⁵⁹.

36. В процессе управления рисками исполнения бюджета Союза уполномоченное подразделение Комиссии осуществляет идентификацию, оценку значимости, вероятности реализации и степени влияния на бюджет Союза рисков исполнения бюджета Союза, вызванных следующими факторами:

- изменение макроэкономической ситуации и объемов доходов Союза;
- согласованность реализуемых за счет бюджетных средств Союза целевых программ и политик развития;
- эффективность систем внутреннего и внешнего контроля;
- эффективность и надежность размещения временно свободных бюджетных средств и финансовых резервов;
- полнота и непротиворечивость положений нормативных актов в области бюджета Союза;
- достоверность отчетной и иной информации, сопровождающей процесс исполнения бюджета Союза;
- иные факторы.

37. Уполномоченное подразделение Комиссии на ежегодной основе готовит и представляет на рассмотрение и утверждение Комиссией отчет по управлению рисками исполнения бюджета Союза, включающий описание мероприятий и результатов оценки рисков исполнения бюджета Союза.

²⁵⁹ В системе бюджетного контроля ЕС управление рисками рассматривается как неотъемлемая часть внутреннего контроля (Постановление Совета ЕС и Европейского парламента от 25 октября 2012 г. по финансовому регулированию бюджета ЕС (Regulation 966/2012), ст. 2 (г)). В системе финансового контроля государств-членов Союза как отдельное направление внутреннего контроля не выделено, однако требования по оценке рисков исполнения бюджета содержатся на уровне подзаконных актов, методических рекомендаций по проведению контроля отдельных групп получателей бюджетных средств (см. по разделам Методические вопросы контроля эффективности использования бюджетных средств в субъектах Российской Федерации: Сборник материалов. – М., 2010. – Ч 2. – 1202 с.)

Концепция проекта Положения об осуществлении внутреннего контроля и риск-менеджменте

Проект Положения об осуществлении внутреннего контроля и риск-менеджменте разрабатывается в целях определения общих требований к порядку осуществления внутреннего контроля и риск-менеджмента в рамках бюджетного процесса Евразийского экономического союза. Его принятие создаст базу для построения действенной системы внутреннего финансового контроля за составлением, рассмотрением, утверждением и исполнением бюджета Союза, а также использованием имущества Союза.

Под внутренним контролем понимается контроль за составлением, рассмотрением, утверждением и исполнением бюджета, а также использованием имущества Союза, осуществляемый ЕЭК при взаимодействии с другими участниками бюджетного процесса для обеспечения законности, целевой направленности и эффективности использования бюджетных средств и имущества Союза.

Система внутреннего контроля состоит из следующих элементов:

- организационная структура системы (включая подразделения внутреннего контроля, внутренних контролеров ЕЭК и других участников бюджетного процесса);
- виды контроля (предварительный, текущий, последующий);
- направления контроля (контроль исполнения бюджета Союза по доходам и по расходам; контроль и оценка эффективности использования бюджетных средств, в том числе расходов на финансирование целевых программ; контроль достоверности, правильности и полноты ведения бюджетного учета и отчетности участниками бюджетного процесса; мониторинг и оценка эффективности системы внутреннего контроля; борьба с нарушениями в области бюджетного процесса);
- методы контроля (проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций);

- информационные ресурсы системы внутреннего контроля;
- система раскрытия информации и процедуры мониторинга и оценки эффективности системы внутреннего контроля.

Управление рисками исполнения бюджета Союза (риск-менеджмент) осуществляется с целью своевременного выявления и оценки возможностей реализации неблагоприятных для бюджета Союза событий, предотвращения их негативного воздействия на деятельность участников бюджетного процесса, обеспечения надлежащего раскрытия информации о рисках.

Система управления рисками состоит из следующих элементов:

- организационная структура системы (управление рисками должно осуществлять структурное подразделение внутреннего контроля/внутренний контролер или иное уполномоченное структурное подразделение/должностное лицо ЕЭК);
- требования к системе управления рисками и ограничения рисков;
- методы оценки рисков;
- методы управления рисками;
- система раскрытия информации о рисках и процедуры мониторинга системы управления рисками.

При этом управлению подлежат валютные, инфляционные, страновые, операционные, правовые и финансовые риски.

Финансово-экономическое обоснование к проекту Положения об осуществлении внутреннего контроля и риск-менеджменте

Проект Положения об осуществлении внутреннего контроля и риск-менеджменте (далее – Положение) разработан в целях определения общих требований к порядку осуществления внутреннего контроля и риск-менеджмента в рамках бюджетного процесса Евразийского экономического союза (далее – Союз).

Затраты, связанные с разработкой проекта Положения и обеспечением его утверждения, включают расходы по оплате работ по Договору № от Н-09/19 от 21.12.2012г. на выполнение научно-исследовательской работы (НИР) для нужд Евразийской экономической комиссии в 2012–2013 годах по теме «Анализ договорно-правовой базы и практики формирования системы собственных ресурсов (бюджета) в международных экономических интеграционных объединениях (налоговые аспекты)», в рамках выполнения которой разработан проект Положения. Общий объем НИР – 3 750 тыс. руб.; оценочная доля работ, связанных (содействующих) разработке проекта Положения – 10% (375 тыс. руб.).

Работы по доработке проекта Положения и обеспечению его утверждения Высшим евразийским экономическим советом будут осуществляться силами Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия) и не потребуют осуществления дополнительных расходов из бюджета Комиссии (Союза).

Принятие Положения создаст базу для построения действенной системы внутреннего финансового контроля за составлением, рассмотрением, утверждением и исполнением бюджета Союза, а также использованием имущества Союза.

Внедрение Положения потребует осуществления дополнительных расходов из бюджета Комиссии (Союза) по внедрению системы внутреннего контроля и риск-менеджмента (кадровое, материально-техническое, финансовое, методическое и иное обеспечение деятельности системы).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Формирование системы собственных ресурсов в международных экономических интеграционных объединениях осуществляется на базе международных нормативных правовых актов, а также национальных законодательств государств, входящих в состав таких объединений.

В связи с образованием Таможенного союза между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерации и Единого экономического пространства между указанными странами, а также придания Евразийской экономической комиссии статуса наднационального органа управления возникает необходимость формирования системы собственных ресурсов в рамках ТС и ЕЭП с использованием опыта деятельности действующих международных экономических союзов и организаций, аналогичных ТС и ЕЭП, а также Комиссии по своим целям и задачам, принципам организации и функционирования.

Наибольший интерес в связи с этим представляет изучение финансовых и налоговых аспектов процесса формирования и использования бюджета ЕС, Европейской комиссии и других международных экономических объединений и организаций.

В связи с этим *актуальность* данного исследования заключается в изучении имеющегося опыта существующих международных интеграционных экономических объединений при разработке политики, принципов, процедур формирования, контроля, нормативной правовой базы и использования собственных ресурсов ТС и ЕЭП.

В итоговом отчете о НИР по итогам 4-го этапа работы подготовлен обобщенный анализ договорно-правовой базы и практики формирования системы собственных ресурсов (бюджета) в международных экономических интеграционных объединениях (включая налоговые аспекты), разработана программа поэтапной реализации создания системы собственных ресурсов ТС и ЕЭП для углубленной интеграции государств-членов ТС и ЕЭП, а также

проекты нормативных правовых актов по созданию системы собственных ресурсов ТС и ЕЭП для их дальнейшего принятия в рамках ТС и ЕЭП.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные акты наднационального уровня, бюджеты и отчетность об их исполнении

- 1 Постановление Совета ЕС и Европейского парламента от 25 октября 2012 г. по финансовому регулированию бюджета ЕС (Regulation 966/2012).
- 2 Лимская декларация руководящих принципов контроля, ст. 3 (Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме в 1977 г.)
- 3 Годовой отчет Евразийского банка развития за 2011 год.
- 4 Декларация от 18.11.2011 «О евразийской экономической интеграции».
- 5 Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан от 28.05.2010 (ред. от 18.06.2010) «О применении международных договоров в рамках формирования таможенного союза».
- 6 Договор между Российской Федерацией, Республикой Белоруссия, Республикой Казахстан и Киргизской Республикой об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года.
- 7 Договор о Евразийской экономической комиссии, подписанный 18 ноября 2011 года.
- 8 Решение № 1 Высшего Евразийского экономического совета «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии» (вместе с «Функциями и полномочиями Совета») (принято в г. Москве 18.11.2011).
- 9 Договор о Комиссии Таможенного союза от 6 октября 2007 г.
- 10 Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза от 6 октября 2007 года.
- 11 Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года.
- 12 Договор об учреждении Антикризисного фонда Евразийского экономического сообщества, подписанный в г. Москве 09.06.2009г.
- 13 Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. (с изменениями от 25 января 2006 г. и 6 октября 2007 г.).
- 14 Конвенция о привилегиях и иммунитетах Евразийского экономического сообщества, заключена в г. Москве 19.12.2011.
- 15 Протокол о внесении изменений в Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года.

- 16 Сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 годов (МЭР, апрель 2013 гг.)
- 17 Решение № 12 Комиссии Таможенного союза «О Смете расходов Комиссии Таможенного союза на 2009 год» (принято в г. Москве 04.02.2009).
- 18 Положение о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утв. Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. №301.
- 19 Решение № 420 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «Об учреждении Антикризисного фонда Евразийского экономического сообщества и о создании Центра высоких технологий Евразийского экономического сообщества».
- 20 Решение № 445 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «Об Отчете об исполнении бюджета Евразийского экономического сообщества за 2008 год» (принято в г. Минске 27.11.2009).
- 21 Решение № 448 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О бюджете Евразийского экономического сообщества на 2010 год» (принято в г. Минске 27.11.2009).
- 22 Решение № 475 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О Концепции создания Евразийской инновационной системы» (принято в г. Санкт-Петербурге 11.12.2009).
- 23 Решение № 487 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О ходе выполнения Решения Межгоссовета ЕврАзЭС (на уровне глав правительств) от 11 декабря 2009 года № 461 «Об утверждении Межгосударственной целевой программы Евразийского экономического сообщества «Инновационные биотехнологии» (принято в г. Санкт-Петербурге 21.05.2010).
- 24 Решение № 5 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О Комиссии Таможенного союза» (Принято в г. Москве 12.12.2008).
- 25 Решение № 503 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «Об Отчете об исполнении бюджета Евразийского экономического сообщества за 2009 год» (принято в г. Астане 05.07.2010).
- 26 Решение № 504 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О бюджете Евразийского экономического сообщества на 2011 год» (принято в г. Астане 05.07.2010).
- 27 Решение № 515 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О Межгосударственной целевой программе «Создание единой автоматизированной информационной системы контроля таможенного транзита государств-членов Евразийского экономического сообщества».

- 28 Инструкция о порядке составления и представления бухгалтерской отчетности органов Евразийского экономического сообщества, утвержденной Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 19 ноября 2010 г. № 524 "О проекте новой редакции Инструкции о порядке составления и представления бухгалтерской отчетности органов Евразийского экономического сообщества" (Вместе с <Перечнями форм сводной отчетности органов об исполнении бюджета>, "Справкой о поступлении долевых взносов государств-членов ЕврАзЭС в бюджет...")
- 29 Решение № 54 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О смете расходов Комиссии Таможенного союза на 2011 год» (принято в г. Астане 05.07.2010).
- 30 Решение № 611 Комиссии Таможенного союза «О проекте Сметы расходов Комиссии Таможенного союза на 2012 год» (принято в г. Москве 07.04.2011).
- 31 Решение № 657 Комиссии Таможенного союза «О годовом отчете об исполнении Сметы расходов Комиссии Таможенного союза за 2010 год» (принято в г. Минске 19.05.2011).
- 32 Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 15 марта 2011 г. № 77 «О Плане мероприятий по реализации Соглашений, формирующих ЕЭП».
- 33 Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 19 декабря 2009 г. № 35 «О Плане действий по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации».
- 34 Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 года № 17 «О Договоре о Таможенном кодексе Таможенного союза» (в ред. Протокола от 16 апреля 2010 года).
- 35 Положение о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утв. Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 31 мая 2001 г. № 16.
- 36 Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 5 июля 2010 г. № 49 «О ходе выполнения Плана действий по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации».
- 37 Порядок разработки и реализации межгосударственных целевых программ Евразийского экономического сообщества, утв. Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 6 октября 2007 г. N 356.
- 38 Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 9 декабря 2010 г. № 65 «О ходе выполнения Плана действий по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации».

- 39 Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС (на уровне глав государств) от 4 февраля 2009 г. № 416 «О создании Центра высоких технологий ЕврАзЭС».
- 40 Положение о бюджетной классификации Евразийского экономического сообщества, утвержденной Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 11 декабря 2009 г. N 472.
- 41 Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 6 января 1995 года.
- 42 Соглашение об управлении средствами Антикризисного фонда Евразийского экономического сообщества, заключенное в г. Москве 09.06.2009г.
- 43 Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан от 21.05.2010 (ред. от 19.12.2011) "О некоторых вопросах предоставления обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов в отношении товаров, перевозимых в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита, особенностях взыскания таможенных пошлин, налогов и порядке перечисления взысканных сумм в отношении таких товаров".
- 44 Соглашение об установлении и применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) от 20 мая 2010 г.
- 45 Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 N 17) (ред. от 16.04.2010).
- 46 Финансовая отчетность Антикризисного фонда ЕврАзЭС за год, закончившийся 31 декабря 2012 года.
- 47 Соглашение об учреждении Евразийского банка развития, заключенное в г. Астане 12.01.2006г.
- 48 Соглашение между Правительством Российской Федерации и Евразийской экономической комиссией об условиях пребывания Евразийской экономической комиссии на Территории Российской Федерации, ратифицированное Федеральным законом № 2-ФЗ от 1 февраля 2013 г.
- 49 Соглашение между Евразийской экономической комиссией и Правительством Республики Беларусь об условиях пребывания представительства Евразийской экономической комиссии на территории Республики Беларусь.
- 50 Соглашение между Евразийской экономической комиссией и Правительством Республики Казахстан об условиях пребывания представительства Евразийской экономической комиссии на территории Республики Казахстан).

- 51 Проект договора о Евразийском экономическом союзе (по состоянию на 27.12.2012).
- 52 Приложение к Письму от 22 марта 2013 г. № 02-18 «Расходы проекта бюджета Евразийской экономической комиссии на 2014 год».

Нормативные правовые акты Республики Беларусь

- 53 Бюджетный Кодекс Республики Беларусь 16 июля 2008 г. № 412-3 (ред. 03.11.2012).
- 54 Постановление Министерства финансов Республики Беларусь от 31 декабря 2008 г. № 208 "О бюджетной классификации Республики Беларусь".
- 55 Постановление Министерства финансов Республики Беларусь от 30 января 2009 № 8 "О порядке составления, рассмотрения и утверждения бюджетных смет получателей бюджетных средств, смет доходов и расходов внебюджетных средств бюджетных организаций".
- 56 Постановление Министерства финансов Республики Беларусь от 31 декабря 2010 № 172 "Об утверждении Инструкции о порядке ведения реестра расходных обязательств Республики Беларусь".
- 57 Постановление Министерства финансов Республики Беларусь от 26.07.2011 № 61 «Об утверждении Инструкции о порядке применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства».
- 58 Постановление Министерства финансов Республики Беларусь от 29.06.2000 №66 «Об утверждении Инструкции о порядке оплаты денежных обязательств получателей бюджетных средств» (в редакции постановления Министерства финансов от 28 ноября 2008 г. №177).

Нормативные правовые акты Республики Казахстан

- 59 Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.07.2013 г.)
- 60 Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 февраля 2009 года №220 «Об утверждении Правил исполнения бюджета и его кассового обслуживания».
- 61 Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 16 ноября 2009 года №495 «Об утверждении Правил ведения бюджетного учета».
- 62 Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 30 марта 2012 года № 180 "Об утверждении Классификатора нарушений, выявляемых на объектах государственного финансового контроля".

- 63 Приказ И. о. министра финансов Республики Казахстан от 29 декабря 2012 года № 584 «Об утверждении Правил составления и представления бюджетной заявки».
- 64 Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 1 апреля 2010 года № 141 «Некоторые вопросы Единой бюджетной классификации Республики Казахстан» (с дополнениями и изменениями).

Правовые и нормативные акты Российской Федерации

- 65 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 07.05.2013).
- 66 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 02.07.2013).
- 67 Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".
- 68 Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 N 588 (ред. от 20.12.2012) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».
- 69 Постановление Правительства РФ от 14.01.2008 N 10 (ред. от 15.05.2013) "О федеральной целевой программе "Юг России (2008 - 2013 годы)".
- 70 Указание о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, утв. Приказом Минфина России от 21.12.2012 N 171н (ред. от 17.04.2013).
- 71 Инструкция по применению единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утв. Приказом Минфина России от 01.12.2010 N 157н (ред. от 12.10.2012).
- 72 Инструкция о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утв. Приказом Минфина России от 28.12.2010 N 191н (ред. от 26.10.2012).
- 73 Приказ Минфина России от 30.09.2008 N 104н (ред. от 30.11.2012) "О Порядке доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня".

- 74 Порядок учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, утв. Приказом Минфина РФ от 05.09.2008 N 92н (ред. от 22.12.2011).
- 75 Положение о порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период», утв. Постановлением Правительства РФ от 29.12.2007 № 1010 (ред. от 04.09.2012).
- 76 Приказ Минфина РФ от 27.11.2007 N 120н (ред. от 04.05.2010) "О Порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году».
- 77 Приказ Минфина РФ от 20.11.2007 N 112н (ред. от 30.07.2010) «Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений».
- 78 Приказ Казначейства РФ от 25.08.2005 N 12н «Об утверждении Общего порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».
- 79 Приказ Минфина России от 06.05.1999 № 33н (ред. от 27.04.2012) «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Расходы организации» ПБУ 10/99».
- 80 План счетов бюджетного учета, утв. Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 6 декабря 2010 г. N 162н.
- 81 Положение о правилах осуществления перевода денежных средств, утв. Банком России 19.06.2012 N 383-П.
- 82 Порядок санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, утв. Приказом Минфина России от 01.09.2008 N 87н (ред. от 30.11.2012).
- 83 Инструкция о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной бюджетной отчетности, утв. Приказом Минфина РФ от 21.01.2005 N 5н, в н.в. утратила силу.
- 84 Положение о правилах осуществления перевода денежных средств, утв. Банком России 19.06.2012 N 383-П.
- 85 Обзорное письмо по годовой отчетности за 2005 год от 3 июля 2006 года Министерства финансов (N 02-14-10а/1725) и Федерального казначейства (N 42-7.1-15/2.1-275)
- 86 Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 30.10.2012 г. N 02-06-10/4554.

- 87 Письмо Казначейства России от 09.01.2013 N 42-7.4-05/2.1-3 "Об особенностях составления и представления годовой бюджетной отчетности и сводной бухгалтерской отчетности государственных бюджетных и автономных учреждений главными администраторами средств федерального бюджета за 2012 год".
- 88 Порядок санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета Княжевского муниципального образования и администраторов источников финансирования дефицита бюджета, утв. Распоряжением Администрации Княжевского муниципального образования Тюменского района Тюменской области от 18.01.2012 года № 5.
- 89 Порядок составления и ведения кассового плана, утв. Приказом Муниципального учреждения «Муниципальное казначейство г.Ростова-на-Дону» от «05» декабря 2011 года № 82.
- 90 Порядок организации централизованного обеспечения углем учреждений социальной сферы Ленинградской области, утв. Приказом комитета по энергетическому комплексу и жилищно-коммунальному хозяйству Ленинградской области от 21.09.2011 N 10.
- 91 Положение о порядке составления и ведения сводной бюджетной росписи бюджета города, утв. приказом Муниципального казначейства города Ростова-на-Дону от «08» ноября 2011 года № 68.
- 92 Порядок составления и ведения кассового плана исполнения бюджета города Москвы, утв. Приказом Департамента финансов г. Москвы от 17.10.2008 N 89 (ред. от 09.11.2012).
- 93 Порядок взыскания остатков непогашенных кредитов, предоставленных из окружного бюджета, утв. Приказом Департамента финансов ЯНАО от 21.04.2008 N 47 (ред. от 08.02.2011).
- 94 Постановление Администрации Тульской области от 27 июня 2007 г. N 303 «О порядке разработки и реализации долгосрочных целевых программ» (в ред. 27.12.2012).
- 95 Требования к модернизируемым системам автоматизации бюджетного учета, утв. Постановлением Правительства Москвы от 13.12.2005 N 1018-ПП.

Информационно-справочные материалы, авторские публикации

- 96 Pattanayak, S. and Fainboim, I. (2010), Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues, IMF Working Paper No. 143, International Monetary Fund.
- 97 European Commission. Economic and Financial Affairs. The EU as a Borrower. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower.

- 98 Аналитический вестник №7(450), подготовленный Аналитическим управлением Совета Федерации. 16.03.2012. С.22.
- 99 Володина Е.В. Заместитель начальника Управления бюджетного учета и отчетности Федерального казначейства. Организация бюджетного учета и формирование отчетности в государственных внебюджетных фондах Российской Федерации // Бюджетный учет. 2009. N 12. С. 20 – 27.
- 100 Володина Е.В. Заместитель начальника Управления бюджетного учета и отчетности Федерального казначейства. Консолидация операций по межбюджетным отношениям. Бюджетный учет, 2006, N 12.
- 101 Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие // Финансовое право. 2012. N 2.
- 102 Дементьев А.Н., Трофимов А.М. О некоторых аспектах формирования бюджетной политики в рамках ЕврАзЭС // Аналитический вестник Совета Федерации № 7(450).
- 103 Девятков В.И. Комментарий к Приказу Минфина России от 21.01.2005 N 5н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной бюджетной отчетности». Нормативные акты для бухгалтера, 2005, N 12.
- 104 Долгалев А.В. Таможенный союз: история создания и механизм функционирования. 15.03.2012 // <http://bujet.ru>.
- 105 Евразийское экономическое сообщество: 2000-2009. Справочник/ Секретариат Интеграционного комитета ЕврАзЭС. – М., 2010. – 112с.
- 106 Заварзина Е.Д. Совершенствование международно-правового статуса таможенных союзов // Диссерт. на соискание уч. степени кандидата эк. наук. – М.: Российский университет дружбы народов, 2009.
- 107 Игошин Р.Е. Механизм распределения ввозных таможенных пошлин в таможенном союзе. // Экономика и менеджмент инновационных технологий. – Май, 2012 [Электронный ресурс]. URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2012/05/1061>.
- 108 Исмагулов Н. Лидеры стран-участниц ЕврАзЭС примут решения о работе Сообщества до 2015 года // <http://www.inform.kz/rus/article/2519964>.
- 109 Информационно-справочные материалы «Таможенный союз. Беларусь-Казахстан-Россия. Единое экономическое пространство» // Торгово-промышленная палата России, Региональное представительство в Центральной Азии. Алматы, 2012 г.
- 110 Лихачев А.Е. Таможенный союз России, Белоруссии и Казахстана: история, современный этап и перспективы развития // Российский экономический вестник, №(6) июнь 2010.
- 111 Лихачев А.Е., замминистра экономического развития Российской Федерации. Евразийская экономическая комиссия: Формирование

наднационального регулирующего органа Таможенного Союза и Единого экономического пространства. Круглом столе Ассоциации европейского бизнеса. Минэкономразвития России. Круглый стол Ассоциации Европейского бизнеса, Брюссель, 30 июля 2012 г.

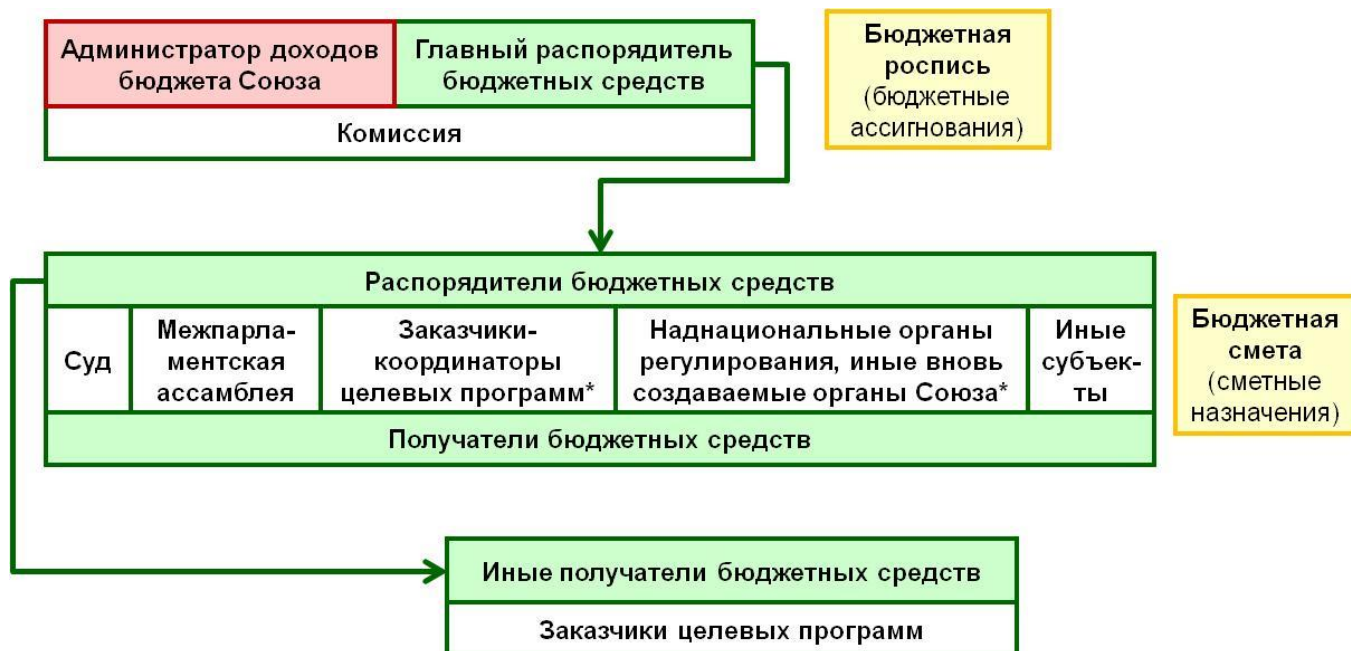
- 112 Мамбеталиев Н., Баринов А. Таможенный союз: зачисление и распределение ввозных таможенных пошлин // Налоговый вестник, 2011, № 4.
- 113 Мамбеталиев Н.Т., Мамбеталиева А.Н. Налоги в Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве // Налоговый вестник, 2012.
- 114 Мансуров Т. (Генеральный секретарь ЕврАзЭС). Как рождается новая Евразия // Российская газета. – Федеральный выпуск № 5950 (277). – 30.11.2012; <http://www.evrazes.com/news/view/908>.
- 115 Методические вопросы контроля эффективности использования бюджетных средств в субъектах Российской Федерации: Сборник материалов. – М., 2010. – Ч 2. – 1202 с.
- 116 Президенты стран ТС поручили своим правительствам разработать план создания СОЮЗ к 1 мая 2013 года // <http://uenews.ru/content/news/129/10965>.
- 117 Саранцев, В. Сравнительный анализ функций казначейских органов зарубежных стран. журнал Бюджет январь 2010. №1. URL: <http://bujet.ru/article/69253.php>.
- 118 Специалисты Минфина и Федерального казначейства. Ответ на Вопрос: Приказом Федерального казначейства от 21.12.2006 N 14н установлены сроки представления главными распорядителями средств федерального бюджета сводной квартальной и годовой отчетности. В каком составе должна быть представлена отчетность? Финансы, 2007, N 5.
- 119 Что ВТО-м портфеле? «Российская газета» - Федеральный выпуск №5826 (153).
- 120 Черкасов Н.А.. Доктрина развития Евразийского экономического сообщества в XXI веке. Межпарламентская Ассамблея ЕврАзЭС.

Сайты международных экономических интеграционных объединений

- 121 <http://eurasiancommission.org>.
- 122 <http://europa.eu> (ЕС).
- 123 <http://www.mercosur.int> (МЕРКОСУР (MERCOSUR)).

Приложение А

Участники бюджетного процесса Союза и их закрепленность



Красное - по доходам
Зеленое - по расходам

* Структуры, не предусмотренные договором о Союзе, но возможные к созданию и, соответственно, включению в бюджет Союза

Приложение Б

Обоснование выбора модели исполнения бюджета по расходам, основанной на бюджетных ассигнованиях

При разработке модели исполнения бюджета по расходам выбрана *модель исполнения бюджета, основанная на бюджетных ассигнованиях (без использования дополнительного показателя лимита бюджетных обязательств)*.

Как показывает практика казначейского исполнения бюджета других стран Евразийского экономического союза (Таблица А.1) и международная практика²⁶⁰, в большинстве случаев при ограничении сумм при исполнении бюджета по расходам используется единственный термин – лимит бюджетных обязательств либо бюджетные ассигнования.

Таблица А.1 – Казначейские модели исполнения бюджета в странах Евразийского экономического союза

<i>Страна</i>	<i>Россия</i>	<i>Беларусь</i>	<i>Казахстан</i>
Модель	- Бюджетные ассигнования - Лимиты бюджетных обязательств - Бюджетное назначение (общее название указанных в прогнозных документах планируемых показателей бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств), в т.ч. расходов) - Предельные объемы финансирования (могут быть предусмотрены, для управления кассовыми расходами)	- Бюджетные ассигнования (полномочия на использование бюджетных средств получателем) - Бюджетные назначения (полномочия на использование и распределение бюджетных средств распорядителями)	– (предназначенные получателям объемы бюджетных средств)
Единый казначейский счет бюджета			
	Сводная бюджетная роспись Бюджетная роспись (годовые) Кассовый план (помесячный) Свод смет учреждений (право, но не обязанность)	Бюджетная роспись (поквартальная) Сводная бюджетная смета (подготавливается)	Сводный план финансирования по обязательствам Сводный план финансирования по платежам План финансирования по обязательствам План финансирования по

²⁶⁰ Саранцев, В. Сравнительный анализ функций казначейских органов зарубежных стран. журнал Бюджет январь 2010. №1. URL: <http://bujet.ru/article/69253.php>.

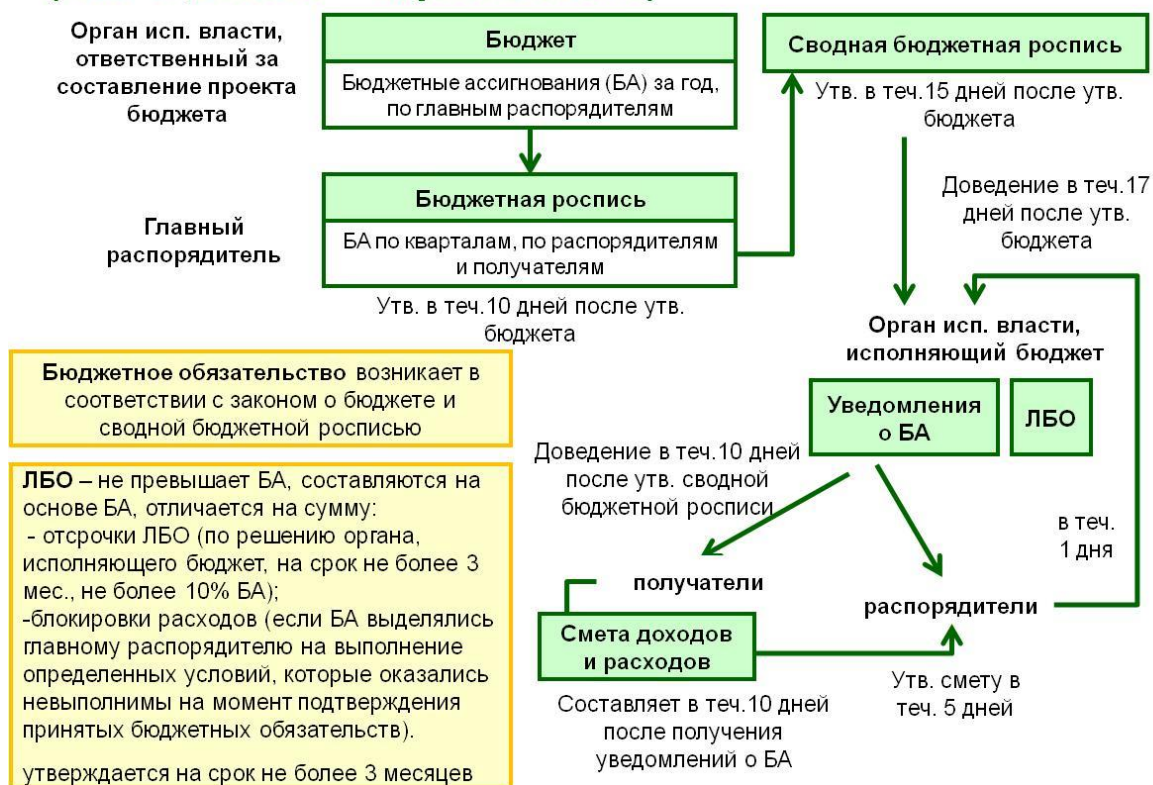
		распорядителями)	платежам
	Бюджетная смета	Бюджетная смета	Индивидуальный план финансирования по обязательствам Индивидуальный план финансирования по платежам (все ежемесячные)
Источники	БК РФ; Приказ Минфина России от 28.12.2010 N 191н (ред. от 26.10.2012) «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»; Приказ Минфина РФ от 20.11.2007 N 112н (ред. от 30.07.2010) «Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений»	БК Беларуси	БК Казахстана

Применяемый в российской практике подход к разграничению сумм бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств претерпел изменения в течение бюджетной реформы 2007-2010 гг.

Первоначально лимиты бюджетных обязательств (далее – ЛБО) представляли собой механизм гибкости, краткосрочного планирования (утверждались на более чем на 3 месяца). Бюджетные ассигнования (далее – БА) превышали ЛБО в основном на сумму средств блокировки расходов (условия выделения БА не выполнялись в момент подтверждения принятых бюджетных обязательств).

Впоследствии был изменен подход к ЛБО: с 2007 г. вводится понятие публичных нормативных обязательств (для них не устанавливаются ЛБО), с 2010 г. предусматривается осуществление блокировки расходов только в случаях обнаружения фактов нарушения бюджетного законодательства (Рисунок А.1).

Первоначальная модель исполнения бюджета (БК РФ, 2000 г. – апрель 2007 г.)



Текущая модель исполнения бюджета (БК РФ, по результатам реализации бюджетной реформы 2007-2008 гг.)



Рисунок А.1 – Трансформация модели исполнения бюджета в России

Учитывая, что для бюджета Евразийского экономического союза не характерно наличие публичных нормативных обязательств (понятие – см. Рисунок А.2), считаем целесообразным не применять в бюджетном процессе Союза понятия лимита бюджетных обязательств и ограничиться установлением бюджетных ассигнований в плановых документах исполнения бюджета ((сводная) бюджетная роспись, смета расходов).



Рисунок А.2 – Место публичных нормативных обязательств в системе видов обязательств (в бюджетном процессе в РФ)

Источник: БК РФ.

Приложение В

Соотношение понятий видов обязательств (расходные, бюджетные и денежные) и бюджетных ассигнований

При планировании и санкционировании расходов бюджета используются понятия **расходных (бюджетных, денежных) обязательств**, которые несет субъект бюджетного процесса, принимающий бюджетные средства, и **бюджетных ассигнований**, которые поступают от субъекта бюджетного процесса, предоставляющего бюджетные средства (Рисунок Б.1).



Рисунок Б.1 – Виды обязательств, возникающих при исполнении бюджета Союза

Бюджетные учет санкционирования расходов бюджета Союза ведется в соответствии с требованиями нормативных актов в сфере бюджетного учета РФ на аналитических счетах 050000000 «Санкционирование расходов бюджета» разрезе счетов по учету отдельных видов расходов.

При составлении баланса указанные счета не учитываются, но используются для составления Отчета о принятых бюджетных обязательствах (ф. 0503128 в соответствии с российскими нормативными актами) (составляется по итогам полугодья и года)²⁶¹.

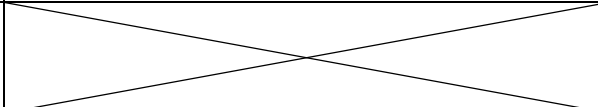
Ниже представлены проводки по аналитическим счетам учета санкционирования расходов бюджета²⁶².

РАЗДЕЛ 5. САНКЦИОНИРОВАНИЕ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА

050100000 "Лимиты бюджетных обязательств"

050200000 "Принятые обязательства"

050300000 "Бюджетные ассигнования"

0 503 05 000 Полученные бюджетные ассигнования <i>(Активный счет)</i>	
Дт	Кт
1) Сумма полученных от ГР(Р) бюджетных средств / сумма утвержденных и доведенных ГР(Р) бюджетных средств	

0 503 06 000 Бюджетные ассигнования в пути <i>(Пассивный счет)</i>	
Дт	Кт
1.1) Списание при поступлении П-лю документов, подтверждающих доведение до него БА на соответствующий период.	1) Сумма доведенных ГР(Р) бюджетных средств в отчетном периоде, а полученных в периоде, следующим за отчетным

²⁶¹ Приказ Минфина России от 28.12.2010 N 191н (ред. от 26.10.2012) "Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации".

²⁶² Составлено на основании инструкции по применению Плана счетов бюджетного учета, утв. Приказом Минфина России от 06.12.2010 N 162н (ред. от 24.12.2012).

0 503 03 000 Бюджетные ассигнования получателей <i>(Пассивный счет)</i>	
Дт	Кт
2) Суммы бюджетных обязательств по расходам (выплатам), принятым П, исполнение которых предусматривается за счет утвержденных БА	1) Сумма полученных от ГР(Р) бюджетных средств / сумма утвержденных и доведенных ГР(Р) бюджетных средств 1.1)

0 502 01 000 Принятые бюджетные обязательства <i>(Пассивный счет)</i>	
Дт	Кт
3) Суммы денежных обязательств, принятых в пределах БА	2) Суммы бюджетных обязательств по расходам (выплатам), принятым П, исполнение которых предусматривается за счет утвержденных БА

0 502 02 000 Принятые денежные обязательства <i>(Пассивный счет)</i>	
Дт	Кт
	3) Суммы денежных обязательств, принятых в пределах БА

Сокращения:

БА – бюджетные ассигнования,

Дт – Дебет счета,

Кт – Кредит счета,

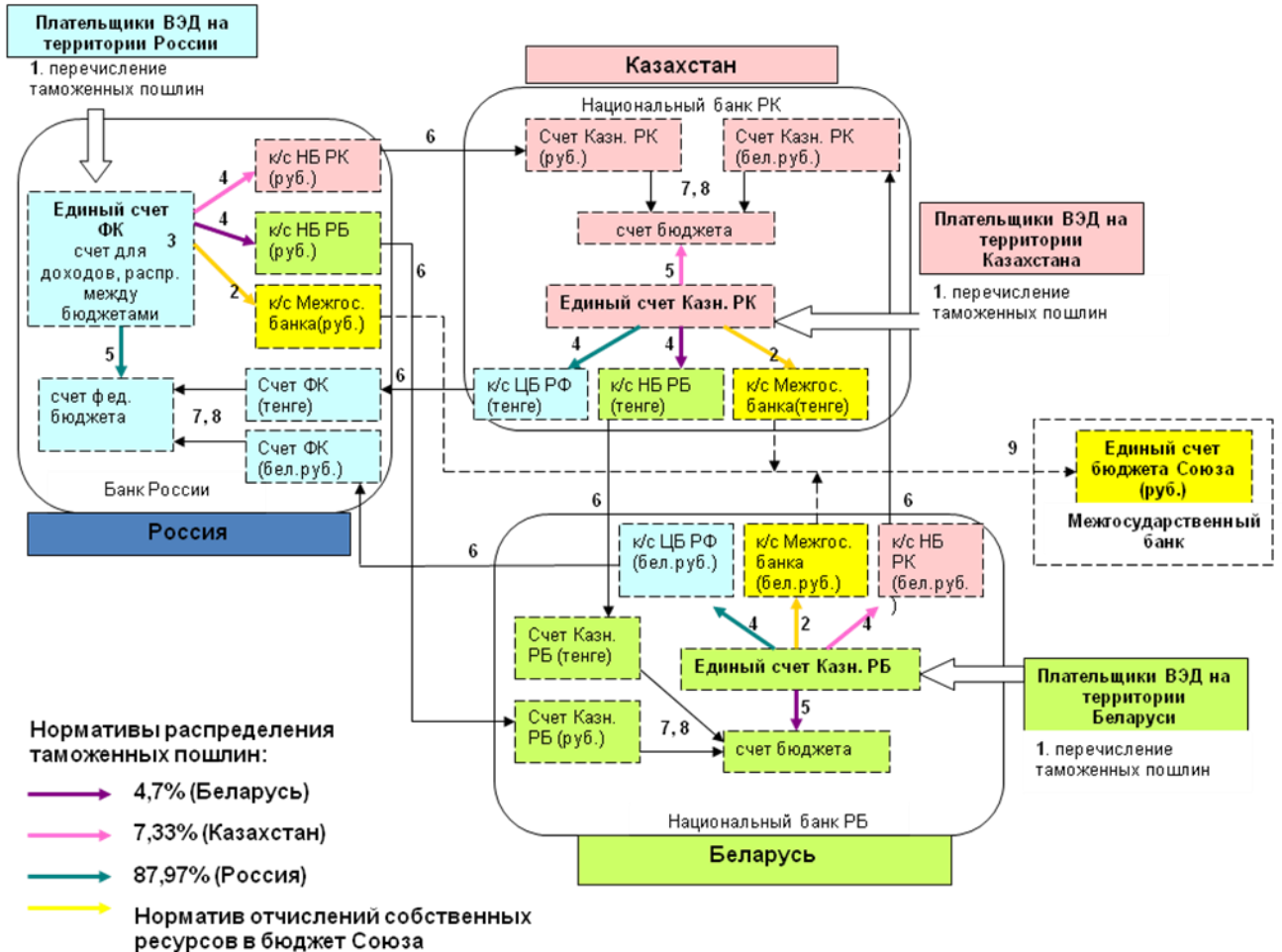
П – получатель,

ГР – главный распорядитель,

Р – распорядитель.

Приложение Г

Предлагаемый механизм зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин государствами-членами Союза с учетом перечисления собственных ресурсов в бюджет Союза



Примечания:

Уполномоченные органы государств-членов Союза:

- Главное государственное казначейство Министерства финансов Республики Беларусь (далее – Казначейство РБ);
- Федеральное казначейство Министерства финансов Российской Федерации (далее – ФК)
- Комитет казначейства Министерства финансов Республики Казахстан (далее – Казначейство РК)

Источники:

- Соглашение об установлении и применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) от 20.05.2010 г.;
- Приказ Казначейства России от 14.09.2009 N 210 "Об утверждении Порядка управления операциями со средствами на едином счете федерального бюджета"
- раздел 6 проекта договора о Союзе;
- Долгалев А.В. Таможенный союз: история создания и механизм функционирования. 15.03.2012 // <http://bujet.ru/article/173564.php> ;
- Мамбеталиев Н., Баринов А. Таможенный союз: зачисление и распределение ввозных таможенных пошлин // Налоговый вестник. 2011. N 4. С. 68 - 73.

Приложение Д

Порядок подготовки прогнозов странами Евразийского экономического союза и его органами прогнозов макроэкономических показателей

<i>Страна</i>	<i>Россия</i>	<i>Беларусь</i>	<i>Казахстан</i>	<i>Евразийская экономическая комиссия</i>
1 Этап Предварительные прогнозы социально-экономического развития: - Проект прогноза социально-экономического развития на краткосрочную перспективу (1 год) (Беларусь); - Сценарные условия и основные параметры прогноза (РФ); - Сценарный прогноз показателей социально-экономического развития (Казахстан).	МЭР РФ предоставляет в Правительство РФ	Министерство экономики вносит в Президиум Совета Министров РБ	Центральный уполномоченный орган по государственному планированию	до 1 июля – интервальные количественные значения и ориентировочные количественные значения внешних параметров прогнозов (цены на нефть марки Brent и темпы развития мировой экономики)
	за 3 месяца до внесения в Гос. думу проекта федерального бюджета	до 9 июля 2013 г.	25 марта + период рассмотрения и утверждения Республиканской бюджетной комиссией + 2 рабочих дня (ориентировочно до 1 апреля)	
2 Этап Прогноз	за 3 недели до внесения в Гос. думу проекта федерального бюджета	Утверждается Президентом, срок не установлен	не позднее 1 сентября одобряется Правительством Казахстана	Ориентиры макроэкономической политики (одобряются Высшим советом, срок нормативно не установлен).
	Ориентировочные прогнозы (прогнозы отдельных показателей социально-экономического развития государств-членов) – до 1 сентября направляются в Комиссию.			
3 Этап (только в РФ) Уточненный прогноз	до 10 декабря	нет	нет	нет

Источники: БК РФ, БК Казахстана, БК Беларуси,

Правила разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 22.07.2009 N 596 (ред. от 25.03.2013).

Правила разработки прогноза социально-экономического развития, утв. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 августа 2009 года № 1251 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.02.2013 г.)

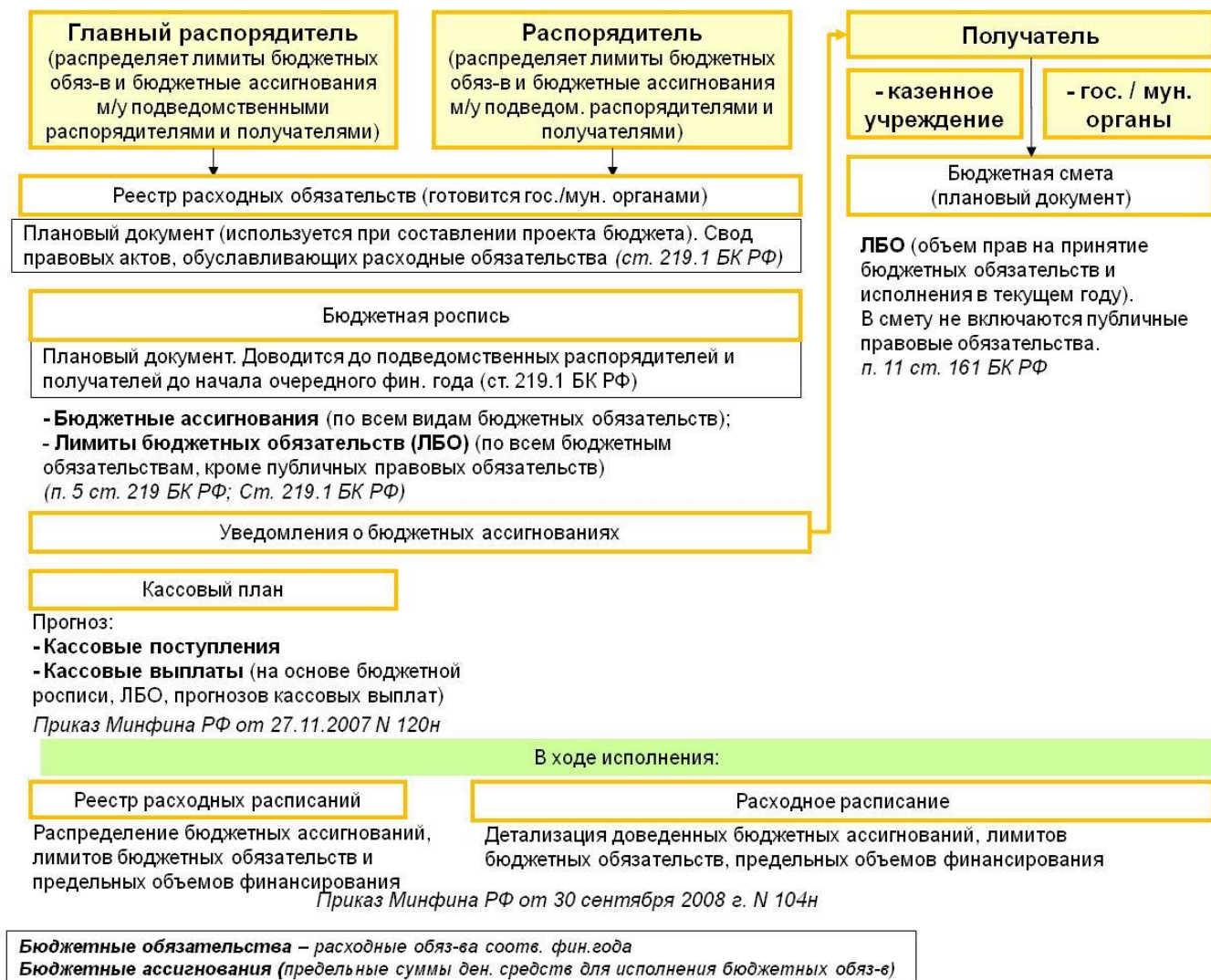
Постановление Совета министров Республики Беларусь 8 мая 2013 г. № 348 «О разработке проекта прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь на 2014 год и параметров важнейших показателей на 2015–2016 годы».

Порядок согласования интервальных количественных значений внешних параметров, используемых при разработке официальных прогнозов социально-экономического развития государств-членов Таможенного союза и Единого экономического пространства, утв. Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 11 декабря 2012 г. N 269.

Приложение Е

Схемы по порядку исполнения бюджетов по расходам в России

1. Документы, подготавливаемые на этапе планирования и исполнения бюджета в РФ (с момента утверждения бюджета)



Примечание.

Отражение предельных объемов финансирования на счетах бюджетного учета не предусмотрено (на практике могут отражаться в составе кассового плана, см. пример – http://kushva.midural.ru/document/category/29#document_list).

Бюджетная роспись может включать как бюджетные ассигнования, так и лимиты бюджетных обязательств, например – <http://www.rosmintrud.ru/ministry/budget/2>. Либо составляются 2 документа:

- 1) Бюджетная роспись на основе бюджетных ассигнований;
- 2) Лимиты расходных обязательств (примеры, http://kushva.midural.ru/document/category/45#document_list, сельское поселение Архангельское – Порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи бюджета сельского поселения «Архангельское» и бюджетных росписей главных распорядителей средств бюджета сельского поселения «Архангельское» (главных администраторов источников финансирования дефицита

бюджета сельского поселения «Архангельское»), утв. Постановлением Администрации сельского поселения Архангельское № 54 от 23.09. 2010г.

Источники:

БК РФ,

Приказ Минфина РФ от 27.11.2007 N 120н (ред. от 04.05.2010) "О Порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году"

Приказ Минфина России от 30.09.2008 N 104н (ред. от 30.11.2012) "О Порядке доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня"

2. Сроки и показатели составления кассового плана



Источник: Приказ Минфина РФ от 27.11.2007 N 120н (ред. от 04.05.2010) "О Порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году»

Приложение Ж

Примеры из российской практики по порядку составления (сводной) бюджетной росписи

Федеральный бюджет

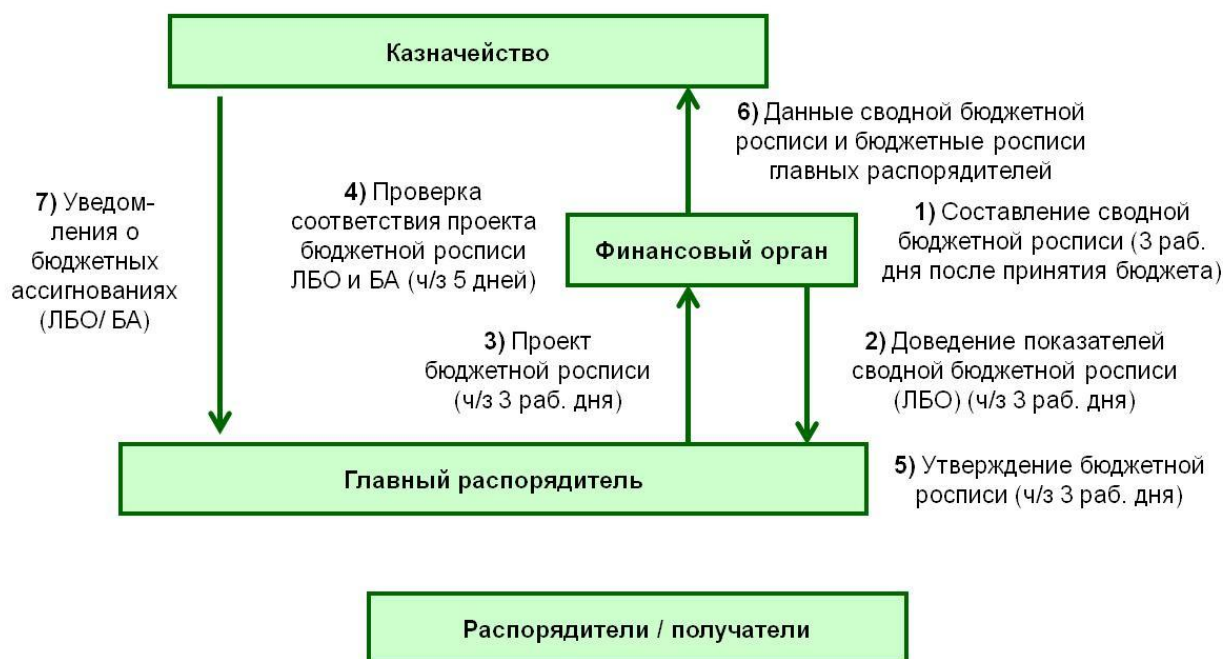


* ЛБО утверждаются в пределах бюджетных ассигнований

Приказ Минфина России от 23.11.2011 N 159н (ред. от 24.12.2012) "Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета)»

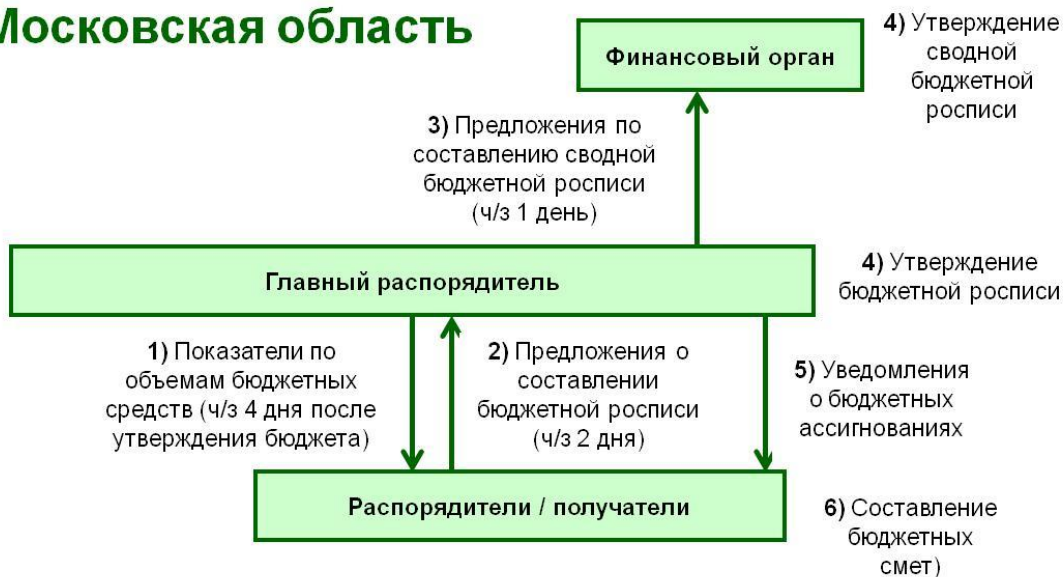
Приказ Минфина РФ от 20.11.2007 N 112н (ред. от 30.07.2010) «Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений»

Г. Москва



Источник: Приказ Департамента финансов г. Москвы от 15.02.2012 N 27 (ред. от 13.04.2012) «О порядке составления и ведения сводной бюджетной росписи бюджета города Москвы и порядке составления и ведения бюджетных росписей главных распорядителей средств бюджета города Москвы»

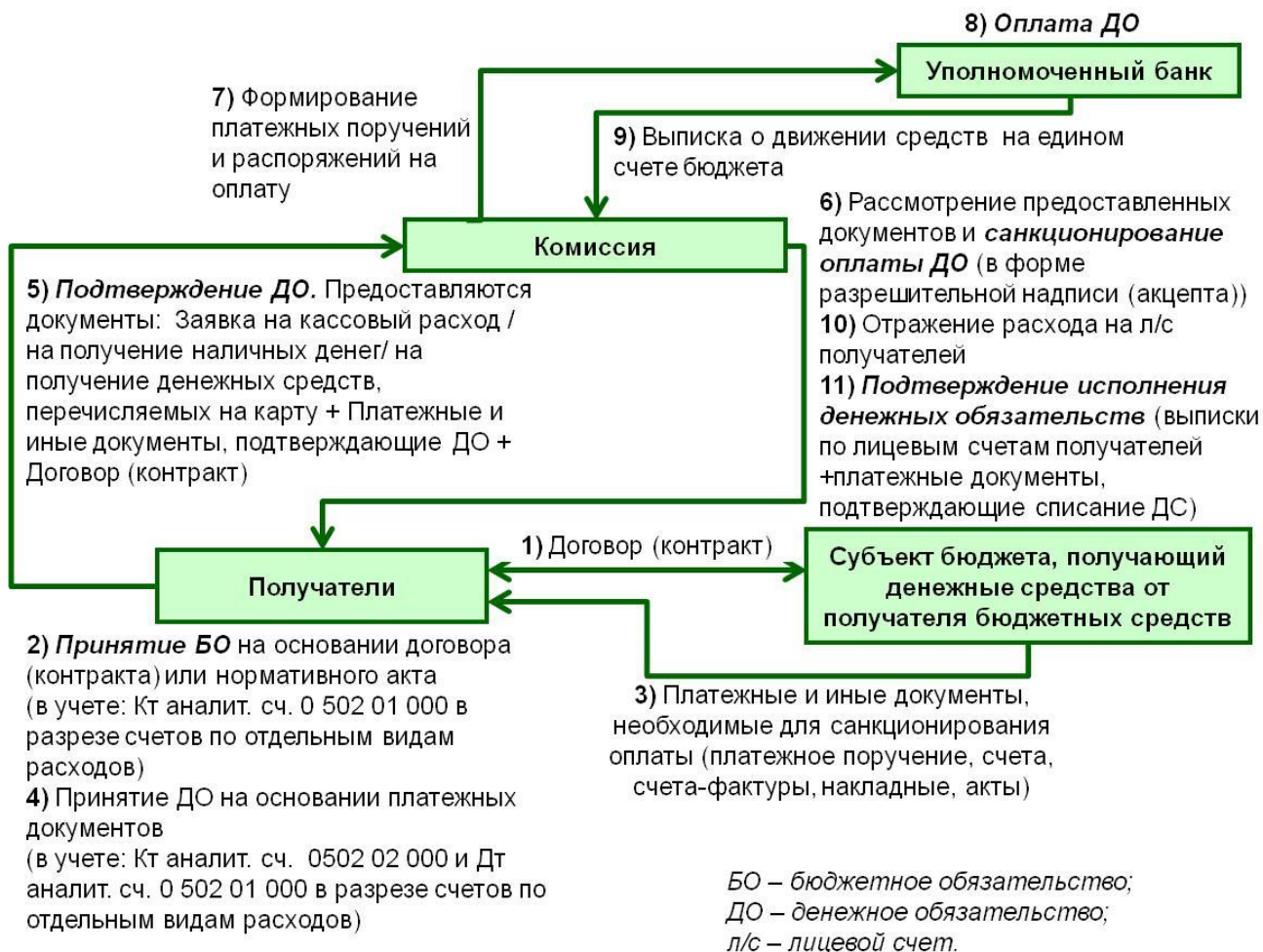
Московская область



Источник: Распоряжение Минфина Московской области от 26.12.2007 N 174 (ред. от 11.02.2013) "Об утверждении Порядка составления и ведения бюджетных росписей главных распорядителей (распорядителей) средств бюджета Московской области»

Приложение И

Порядок исполнения бюджета Союза по расходам



Приложение К

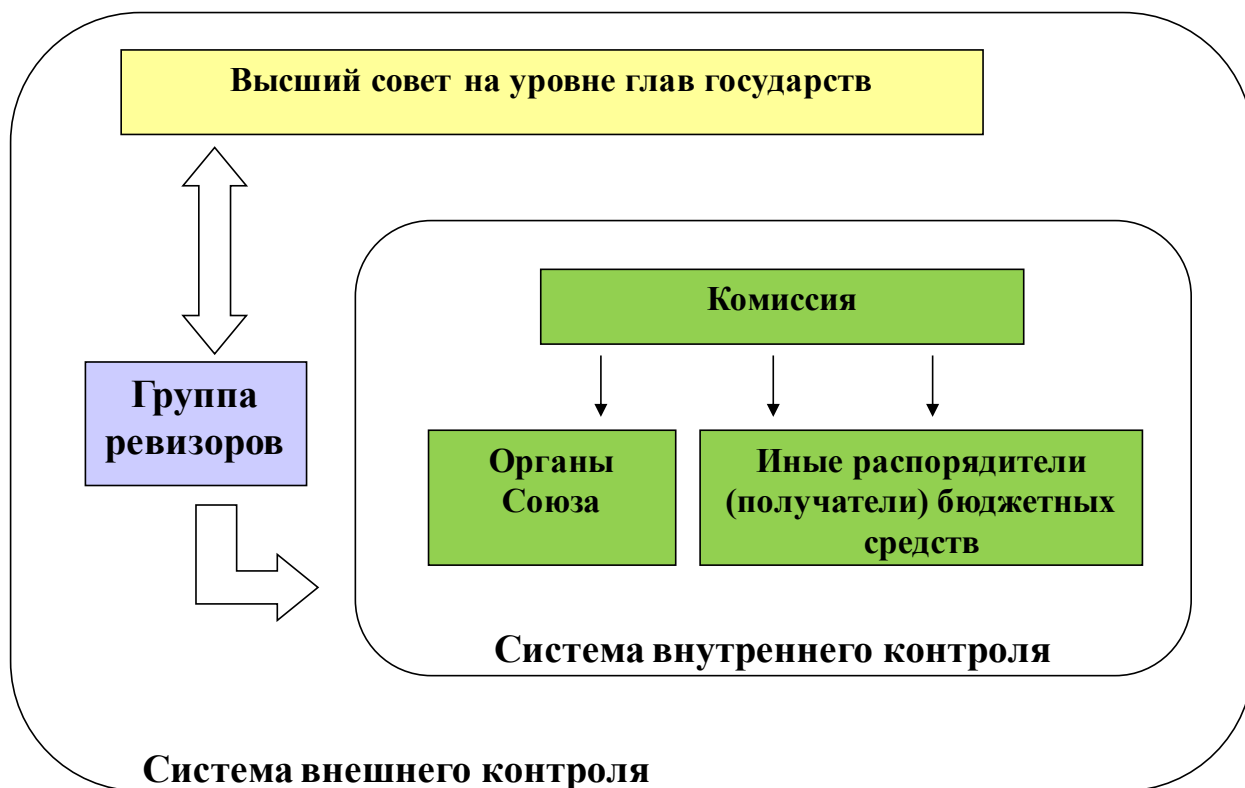
Участники реализации межгосударственных целевых программ ЕврАзЭС



Источник: Решение N 356 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О проекте Порядка разработки и реализации межгосударственных целевых программ ЕврАзЭС» (Принято в г. Душанбе 06.10.2007)

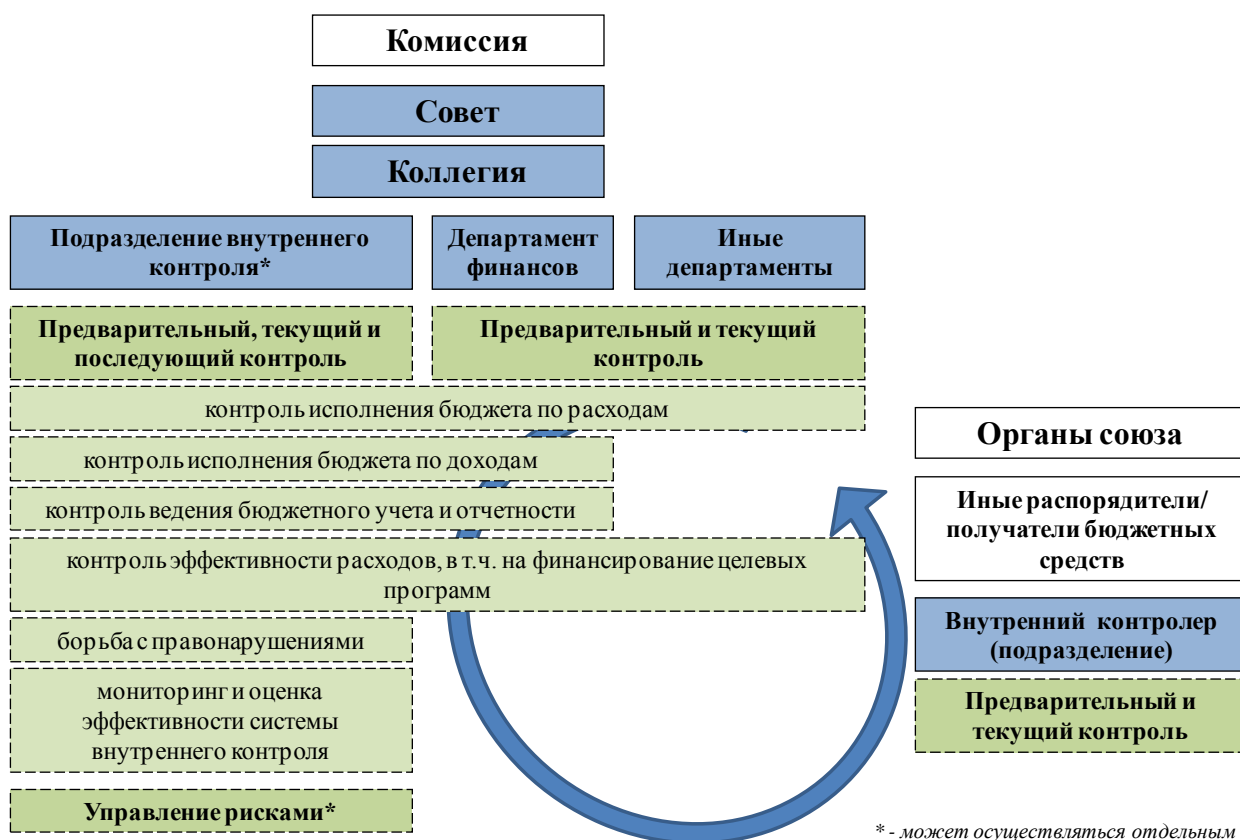
Приложение Л

Модель финансового контроля в Союзе



Приложение М

Модель внутреннего контроля в Союзе



* - может осуществляться отдельным подразделением

Приложение Н

Ответы на вопросы, требующие уточнения на 4-м этапе НИРа

по теме «Анализ договорно-правовой базы и практики формирования системы собственных ресурсов (бюджета) в международных экономических интеграционных объединениях (налоговые аспекты)»

<i>Текст замечания</i>	<i>Комментарий</i>
<p>1. Требуется уточнение статуса Группы ревизоров, предлагаемый к рассмотрению в НИРе.</p> <p>Если в данном исследовании имеется ввиду что Группа ревизоров состоит из представителей органов государственного финансового контроля государств-членов ТС и ЕЭП, то нельзя рассматривать вопрос о финансировании расходов на их заработную плату, социальные выплаты и другие аналогичные расходы за счет средств бюджета Союза, так как данные выплаты осуществляются за счет соответствующего бюджета государства - члена ТС и ЕЭП как сотрудникам государственного органа. Также неверно в данном контексте присвоение членам Группы ревизоров статуса «наемный работник». Кроме того, по нашему мнению, нецелесообразно наделять такой выборный орган функцией по разработке и согласованию нормативно-правовых документов. Разработка данных документов связана в первую очередь с согласованием текста документа с соответствующими уполномоченными органами государств-членов ТС и ЕЭП, которое невозможно провести органу, состоящему из сотрудников национальных органов государств.</p>	<p>1. В Отчете по 4-му этапу работ Группа ревизоров рассматривается в том статусе, который предусмотрен п.1 ст.10 проекта Договора о создании Евразийского экономического союза. В частности, предполагается, что Группа ревизоров формируется из представителей органов государственного финансового контроля государств-членов Союза. Для уточнения статуса Группы ревизоров в проект Договора о союзе было бы целесообразно добавить более детальное определение органов государственного финансового контроля как органов, осуществляющих внешний контроль исполнения бюджета государства-члена Союза.</p> <p>Таким образом, в Отчете по 4-му этапу работ в Положении о порядке формирования и использования бюджета Союза финансирование Группы ревизоров из бюджета Союза не предусмотрено, т.к. Группа ревизоров не рассматривается как орган Союза.</p> <p>В то же время для Союза возможен другой вариант создания Группы ревизоров – как самостоятельного органа Союза, финансируемого за счет бюджета Союза (данный вариант в Отчете по 4-му этапу не рассматривается). Это соответствует практике ЕС, где Палата аудиторов является институтом ЕС, но обладает независимостью и состоит из представителей стран-участниц ЕС). Такой подход к организации внешнего контроля на уровне интеграционных образований рекомендуется Лимской декларацией руководящих принципов контроля, ст. 6, построенными на их основе Международными стандартами аудита для высших органов финансового контроля - ISSAI 11, практикой организации Суда аудиторов в ЕС (приняла ISSAI 11 в 2007 г.) для выполнения условия независимости Группы ревизоров.</p> <p>2. В Отчете по 4-му этапу работ в Положении о порядке формирования и использования бюджета Союза предусмотрено, что на Группу ревизоров (в соответствии с ее статусом, предусмотренным проектом Договора о союзе) может быть возложена функция по разработке политики и стандартов внешнего контроля, основанных на порядке осуществления внешнего контроля, установленном Высшим советом на уровне глав государств.</p>

<p>Если же в данном НИРе предлагается рассмотреть Группу ревизоров как созданный наднациональный орган, то условие что он состоит из представителей органов государственного финансового контроля государств-членов ТС и ЕЭП невыполнимо (например пункт 3.6 Отчета).</p>	<p>В практике ЕС Палата аудиторов разрабатывает правила проведения аудита (Договор о функционировании ЕС, ст. 287, п.4) и направляет их на утверждение Еврокомиссии, на основе предоставления консультаций Европейскому парламенту и Совету ЕС участвует в разработке финансовых правил, определяющих процедуру утверждения и исполнения бюджета. В российской практике Счетная палата РФ разрабатывает стандарты внешнего государственного аудита (контроля) (п.3 ст.35 Федерального закона от 05.04.2013 г. №41-ФЗ от «О Счетной палате Российской Федерации»), в практике республики Казахстан Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета разрабатывает Стандарты государственного финансового контроля (п.3 ст.137 БК РК)</p>
<p>2. В отчете по НИРу в случае отражения предложения о создании новых, не предусмотренных проектом Договора о ЕЭС, органов необходимо определить четкие обоснования целесообразности их создания (более детально прописанные все минусы и плюсы появления данных органов).</p>	<p>ТЗ не предполагает проведение анализа совершенствования организационной структуры ЕАЭС. При работе над 4-ым этапом НИР отражены только органы ЕАЭС, которые предусмотрены Договором о ЕАЭС (по состоянию на 27.12.2012). Проектом Положения о формировании и использовании бюджета Евразийского экономического союза (подготовлен в рамках выполнения 4-го этапа НИР) предусматривается возможность создания иных органов Союза на усмотрение заказчика.</p>
<p>3. Из отчета по НИРу не вполне понятно какой орган каким контролем должен заниматься: кто будет заниматься предварительным, кто текущим, а кто последующим контролем. Так же данное разграничение неясно и в части внутреннего и внешнего аудита (пункт 3.6 Отчета).</p>	<p>В Отчете по 4-му этапу работ в Положении о порядке формирования и использования бюджета Союза определен порядок осуществления внутреннего и внешнего контроля (см. раздел 7 Положения о порядке формирования и использования бюджета Союза).</p>
<p>4. На странице 148 НИРа отражено, что ЕЭК контролирует выполнение государствами-участниками принятых на себя обязательств по отчислениям в бюджет ЕАЭС. По нашему мнению такой контроль осуществить силами ЕЭК не представляется возможным. Целесообразно рассмотреть вопрос о наделении полномочиями по осуществлению данного вида проверки Группу ревизоров.</p>	<p>В Отчете по 4-му этапу работ в Положении о порядке формирования и использования бюджета Союза предусмотрено, что Комиссия осуществляет внутренний контроль за отчислениями в бюджет Союза в рамках выполнения функций администратора доходов бюджета Союза. Это не отдельная контрольная функция, а часть бюджетного процесса. Группа ревизоров осуществляет внешний контроль за правильностью выполнения Комиссией функций администратора доходов. Это – отдельное направление внешнего контроля (см. раздел 7 Положения о порядке формирования и использования бюджета Союза). Такой подход соответствует международной практике и международным стандартам контроля.</p>
<p>5. Хотелось бы по возможности увидеть более детальное отражение вопроса применения санкций по нарушениям, выявленным Группой ревизоров: в соответствии с законодательством какой страны,</p>	<p>1. Более детальное отражение мер ответственности, условий и порядка их применения представлены в Отчете по 4-му этапу работ в разделе 7 Положении о порядке формирования и использования бюджета Союза. Предусмотрено следующее: - борьбу с нарушениями в области бюджетного процесса в рамках внутреннего и внешнего</p>

кто будет осуществлять взыскание и в какой бюджет зачисляться деньги, что делать если деньги уплачены не будут, насколько схоже отражены все эти вопросы в национальных законодательствах 3-х стран и в чем заключаются принципиальные отличия. Кроме того хотелось бы понимать в каких целях необходим сбор информации о нарушениях. Также интересен вопрос о целесообразности применения таких мер как блокировка расходов и изъятия. В Российской Федерации блокировка расходов осуществляется только по фактам нецелевого использования, выявленным Счетной палатой и Росфиннадзором до 1 января 2009 года (пункт 3.6 Отчета).

контроля будет осуществлять Комиссия;

- порядок осуществления внутреннего и внешнего контроля будет определен нормативными и иными актами Союза и его органов;

- предполагается, что суммы взысканий будут зачисляться в бюджет Союза в качестве прочих доходов, если Комиссия будет наделена соответствующими полномочиями;

- предусмотрено, что Комиссия (при условии наделения соответствующими полномочиями) имеет право приостанавливать платежи участникам бюджетного процесса в случае отказа от принятия мер по устранению выявленных нарушений, а также во избежание существенных финансовых потерь при продолжении финансирования.

Более детальный порядок применения санкций по нарушениям должен быть предметом внутренних нормативных и иных актов Комиссии.

2. Сравнительный анализ законодательства трех стран в части борьбы с правонарушениями представляет значительный по объемам блок работ и выходит за рамки технического задания.

В России полномочиями по применению мер по отношению к нарушителям обладают федеральные органы исполнительной власти, а также органы, исполняющие бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты.

В Беларуси полномочиями по применению мер по отношению к нарушителям обладают Министерство финансов, его территориальные органы, местные финансовые органы, финансовые органы администраций районов, а также органы Комитета государственного контроля Республики Беларусь и иные уполномоченные органы в соответствии с законодательными актами.

В Казахстане выявленные суммы нарушений по результатам контроля, подлежащие восстановлению в соответствии с законодательством Республики Казахстан, подлежат восстановлению путем выполнения работ, оказания услуг, поставки товаров и (или) отражения по учету. Выявленные суммы нарушений по результатам контроля, подлежащие возмещению в соответствии с законодательством Республики Казахстан, подлежат возврату в доход соответствующего бюджета. Возврат в бюджет осуществляется на основании решения органа государственного финансового контроля и (или) решения суда

В практике ЕС в настоящее время также разработан проект директивы, направленной на гармонизацию уголовного законодательства путем установления минимальных штрафов и единых определений правонарушений в области бюджета ЕС во всех странах-участницах ЕС (OLAF Anti-fraud Policy // http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/preventing-fraud/index_en.htm).

3. Сбор информации о нарушениях – эффективный инструмент недопущения их повторного появления, основа для формирования инструментария и алгоритмов выявления правонарушений, индикатор действенности и эффективности надзора. Активно применяется в системе внутреннего

	<p>контроля Комиссией</p> <p>4. Такие меры как блокировка расходов и изъятия предусмотрены к рассмотрению рамками технического задания (раздел 3, iv этап, п. 7). Кроме того, данные меры предусмотрены в рамках ЕврАзЭС (см. п. 8.8 Положения о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утвержденное Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. № 301)</p>
<p>6. По результатам проведенного НИРа предлагаем отразить возможные плюсы и минусы формирования международной организацией бюджета за счет собственных ресурсов Союза, в том числе для расходования средств на целевые программы.</p>	<p>Плюсы формирования бюджета Союза за счет собственных ресурсов:</p> <ul style="list-style-type: none"> - закрепление за бюджетом Союза собственных источников доходов и их автоматическое перечисление в бюджет со стороны государств-членов Союза; - обязательность перечисления собственных ресурсов в силу нормативных и иных актов Союза, а не национального законодательства государств-членов Союза (обязанность по их перечислению у государств-членов возникает сразу после вступления в силу решения о бюджете Союза); - отсутствие необходимости дополнительного согласования сумм собственных ресурсов (например, в практике ЕврАзЭС установлено, что проект бюджета ЕврАзЭС формируется с учетом доведенных размеров долевых взносов государств-членов ЕврАзЭС и представляется на утверждение Межгоссовета на уровне глав государств Сторон после утверждения их национальных бюджетов – п. 4.4 Положения о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утвержденное Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. № 301); - возможность долгосрочного планирования деятельности Союза, в том числе расходов на целевые программы; - установление единого порядка, сроков и условий перечисления собственных ресурсов на уровне нормативных и иных актов Союза (например, в практике ЕврАзЭС установлено, что перечисление взносов Сторон на бюджетные счета Интеграционного Комитета осуществляется в порядке и сроки, установленные национальными законодательствами Сторон – п.5.2 Положения о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утвержденное Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. № 301); - учет уровня и динамики экономического развития государства-члена при определении размера суммы собственных ресурсов на основе доли страны в совокупном ВВП/ВНД Союза. <p>Минусы формирования бюджета Союза за счет собственных ресурсов:</p> <ul style="list-style-type: none"> - увеличение административной нагрузки на Комиссию и уполномоченные органы государств-членов в части контроля перечисления собственных ресурсов государствами-членами; - риски необоснованного увеличения объемов финансирования бюджета Союза за счет

	собственных ресурсов по сравнению с долевыми взносами.
7. Неверна формулировка о возможности отражения профицита бюджета прошлого года в доходной части ЕАЭС. В данном случае речь может идти об остатках денежных средств и отражаться в источниках финансирования дефицита бюджета (например стр. 73).	В Отчете по 4-му этапу работ в Положении о порядке формирования и использования бюджета Союза предусмотрено, что в силу принципа сбалансированности бюджет Союза не может быть иметь дефицита. Соответственно структура бюджета Союза не предусматривает такой части, как источники финансирования дефицита. В этой связи предлагается, что профицит бюджета будет отражаться в доходной части бюджета Союза (соответствует практике ЕС), что предусматривается в разделах «Структура бюджета Союза» и «Доходы бюджета Союза» Положения о порядке формирования и использования бюджета Союза.
8. Хотелось бы уточнить на примере существующих международных организаций, какие виды услуг в рамках выполняемых ими функций могут оказываться на платной основе (например стр. 77).	В практике ЕС в составе прочих доходов выделяются доходы от услуг, оказанных третьим лицам. В частности, такие услуги выполняются Совместным исследовательским центром Еврокомиссии (Joint Research Centre) и включают исследования и иные услуги по договору с третьими лицами (промышленными компаниями, национальными и региональными органами власти), а также услуги по договору в рамках исследовательских программ стран-участниц ЕС. Доходы от таких услуг могут составлять до 15% бюджета центра (или 67 млн евро в 2009 г.) (Joint Research Centre // http://ec.europa.eu/dgs/jrc/index.cfm?id=1460)
9. Необходимо отразить в Отчете аргументы о целесообразности утверждения именно решением Высшего совета Евразийского экономического союза таких нормативных документов, как документ, определяющий бюджетную классификацию ЕАЭС и других подобных документов. По нашему мнению такие документы могут быть утверждены Советом Евразийского экономического союза (например стр. 91)	В Отчете по 4-му этапу работ в Положении о порядке формирования и использования бюджета Союза предложено, что бюджетная классификация утверждается Высшим советом на уровне глав правительств, а порядок применения кодов бюджетной классификации будет утверждаться Комиссией. Данное предложение обусловлено действующей практикой ЕврАзЭС (п.3.6-3.7 Положения о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества, утвержденное Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 23 июня 2006 г. № 301)
10. Принцип подведомственности характерен тем, что регулирует взаимоотношения между ГРБС и органами, находящимися в его ведении. Непонятно как данный принцип распространяется на ЕАЭС где входящие в него органы являются самостоятельными (например стр. 104).	Принцип подведомственности применяется по аналогии с ЕврАзЭС. В Порядке разработки и реализации межгосударственных целевых программ Евразийского экономического сообщества, утв. Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 6 октября 2007 г. N 356. Разработанное на 4-м этапе НИР Положение о порядке формирования и использования бюджета Союза предусматривается наделение ЕЭК функциями главного распорядителя бюджетных средств и главного администратора доходов бюджета (по аналогии с ЕС, где исполнение бюджета и подготовка отчетности осуществляется Европейской комиссией). Принцип подведомственности реализуется путем закрепления каждого из органов Союза за Комиссией при получении финансирования, что соответствует практике ЕврАзЭС и ЕС (наличие единой организации, осуществляющей сведение всех доходов и расходов интеграционного

	<p>объединения).</p> <p>Кроме того, в отличие от российского бюджетного законодательства в ЕАЭС принцип подведомственности ограничен в отношении в органов Союза (в соответствии с проектом Договора о ЕАЭС и разработанным Положением о порядке формирования и использования бюджета ЕАЭС): их сметы расходов в отличие от других получателей бюджетных средств утверждаются не ЕЭК, а Высшим советом.</p>
<p>11. В Отчете предполагается, что ЕЭК представляет бюджет на очередной финансовый год на утверждение Высшего совета на уровне глав государств после утверждения их национальных бюджетов. По действующему в Российской Федерации порядку бюджет утверждается в ноябре-декабре. Следовательно, бюджет ЕЭК будет утверждаться только к середине текущего года (например, стр. 137).</p>	<p>В Отчете по 4-му этапу работ в Положении о порядке формирования и использования бюджета Союза использование данного порядка (представление проекта бюджета на утверждение Высшего совета на уровне глав государств после утверждения национальных бюджетов стран) не предусмотрено, что обусловлено ориентацией на создание системы собственных ресурсов бюджета Союза. В условиях финансирования бюджета Союза за счет собственных ресурсов порядок их перечисления странами-участницами определяется актами Союза, а не национальным законодательством и национальными бюджетами государств-членов Союза.</p>
<p>12. Поясните на примере, каким образом будет действовать в рамках исполнения бюджета ЕАЭС такой метод возмещения, как взаимозачет (например, стр.141).</p>	<p>Замечание учтено при выполнении 4-го этапа НИР. Формулировка понятия доходов бюджета в новой редакции в Положении о формировании и использовании бюджета Евразийского экономического союза предусматривается возможность получения доходов в неденежной форме, в т.ч по операциям взаимозачета (см. определение доходов и раздел об исполнении бюджета Союза по доходам).</p> <p>Пример осуществления взаимозачета: при перечислении собственных ресурсов в виде таможенных пошлин в большем размере в последующем периоде сумма перечисляемых собственных ресурсов в виде таможенных пошлин может быть уменьшена (перечисляется сумма, уменьшенная на сумму переплаты). При этом государство-плательщик предоставляет в Комиссию заявление о взаимозачете. По результатам получения подтверждения Комиссии о согласии на взаимозачет государство-плательщик уменьшает сумму перечисляемых собственных ресурсов в виде таможенных пошлин.</p>