

Тема 7. Бюджетный процесс и его основные этапы.



План

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ под бюджетным процессом понимается регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением.

Законодательство страны устанавливает круг участников бюджетного процесса, определяет и разграничивает их полномочия. Основными участниками бюджетного процесса являются президент страны или глава субъекта федерации, органы законодательной и исполнительной власти, органы кредитно-денежного регулирования (центральный банк), государственного и муниципального финансового контроля, государственные внебюджетные фонды, распорядители бюджетных средств и бюджетополучатели (государственные учреждения, унитарные предприятия и др.).

Для того, чтобы обеспечить эффективность бюджетного процесса, необходимо установить порядок взаимодействия его участников на каждом этапе, четко сформулировать процедуры и правила принятия решений, определить состав разрабатываемых ими документов и сроки их представления. Несмотря на сложность процедуры разработки бюджета, страна должна войти в очередной год с принятым основным финансовым законом. Именно поэтому продолжительность и содержание отдельных этапов бюджетного процесса жестко регулируется законодательством.

Бюджетный процесс, осуществляемый на всех уровнях бюджетной системы, включает в себя этапы составления проекта бюджета, рассмотрения и утверждения его органом законодательной (представительной) власти, исполнения бюджета.

В РФ основную роль в подготовке прогноза социально-экономического развития (на федеральном уровне) играет Министерство экономического развития и торговли. При участии других органов исполнительной власти Минэкономразвития разрабатывает многовариантный прогноз, который впоследствии обсуждается в Правительстве РФ.

Наряду с Министерством экономического развития, Министерством финансов свои прогнозы составляет Центральный Банк, а также независимые аналитические центры и институты.

Прогноз социально-экономического развития – это базис, на основе которого строится макроэкономическая (в частности бюджетная) политика как в долгосрочном, так и в средне- и в краткосрочном периодах.

Бюджет государства является важным инструментом и финансовой основой проведения макроэкономической политики, поэтому, в бюджете должны быть отражены основные направления и цели краткосрочной макроэкономической политики, на которую ориентированы органы государственной власти.

В свою очередь, цели и направления краткосрочной политики должны являться продолжением среднесрочной программы социально-экономического развития и долгосрочной стратегии развития. Краткосрочным целям макроэкономической политике,

социально-экономическому прогнозу посвящено (на федеральном уровне) послание Президента РФ Федеральному собранию. Цели бюджетной политики конкретизируются в бюджетном послании Президента к Федеральному собранию. На уровне субъектов РФ с бюджетным посланием выступает глава исполнительной власти соответствующей административно-территориальной единицы.

В соответствии с Бюджетным кодексом, бюджетное послание Президента должно направляться в Федеральное собрание не позднее марта предшествующего бюджетному году.

В соответствии с бюджетным посланием разрабатываются основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год и плановый период.

Помимо перечисленных документов, в основе проектировки бюджета лежит прогноз сводного финансового баланса и перспективный план развития государственного или муниципального сектора на соответствующий год.

Баланс финансовых ресурсов представляет собой баланс всех доходов и расходов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории. Он составляется на основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год в соответствии с прогнозом социально экономического развития соответствующей территории.

План развития государственного или муниципального сектора содержит важную для планирования бюджетной политики информацию о государственных или муниципальных предприятиях: такую как состав, план финансово-хозяйственной деятельности этих предприятий, программа приватизации или приобретения в государственную или муниципальную собственность какого-либо имущества.

Кроме того, на этапе бюджетных проектировок разрабатывается перспективный финансовый план, который законодательно не утверждается и носит, в основном, информативную функцию, т.е. его цель заключается в информировании законодателей, которые будут утверждать бюджет, о среднесрочных тенденциях экономического и социального развития, финансовых последствиях разрабатываемых законов, программ, реформ.

В соответствии с Бюджетным кодексом, составление проекта бюджета возложено на Правительство РФ, и должно начинаться не позднее, чем за 10 месяцев до начала очередного финансового года (т.е. не позднее, чем в марте).

После одобрения правительством прогноза социально-экономического развития, который разрабатывается на период не менее трех лет Министерство финансов осуществляет разработку основных характеристик федерального бюджета, распределение расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период и проектировок основных доходов и расходов федерального бюджета на среднесрочную перспективу, которые впоследствии предоставляются на одобрение в Правительство РФ. В двухнедельный срок со дня принятия Правительством основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год, Министерство финансов направляет бюджетные проектировки федеральным органам исполнительной власти для распределения по конкретным получателям средств федерального бюджета и уведомляет органы исполнительной власти субъектов РФ о методике формирования межбюджетных отношений на очередной финансовый год.

На втором этапе происходит распределение предельных объемов бюджетных средств между бюджетополучателями. В ходе распределения бюджетных средств между бюджетополучателями согласовываются интересы всех ведомств, оцениваются их предложения и выстраивается система приоритетов. Согласовательный процесс носит, по большей части, бюрократический характер и может быть эффективным только в том случае, если удастся создать конкурентную среду среди бюджетополучателей, внедрить систему стимулов экономии бюджетных средств.

Представляя в Министерство финансов заявки на финансирование собственных расходов, ведомства обосновывают свои расходы с использованием различных методов бюджетирования.

Традиционным методом является постатейное бюджетирование, когда в соответствии с утвержденной бюджетной классификацией ведомства детально обосновывают статьи расходов. При использовании данного метода основной акцент делается на анализе затрат и целевом использовании средств. Бюджетополучатели составляют сметы своих планируемых расходов, которые анализируются и корректируются распорядителями бюджетных средств, а затем передаются на согласование в правительство. В случае, если общая сумма сметных заявок превышает величину запланированных бюджетных доходов, то выявляются приоритетные затраты, а по остальным проводится сокращение расходов.

Серьезный минус этого метода бюджетирования заключается в том, что не анализируется эффективность, а следовательно необходимость финансирования того или иного ведомства в целом.

Более прогрессивными, по сравнению с постатейным, считаются методы программно-целевого (или ориентированного на результат) бюджетирования. Их суть заключается в том, что при бюджетном планировании увязываются расходы и отдача от них, экономическая и социальная эффективность деятельности того или иного бюджетополучателя. Метод появился в конце сороковых годов прошлого века в США. Вехами его развития были планово-программное бюджетирование, управление по целям, нулевое бюджетирование.

Планово-программное бюджетирование

В соответствии с условиями этого метода для составления заявки на финансирование каждое министерство или ведомство должно было сформулировать долгосрочные цели своей деятельности, согласованные с целями общегосударственной политики, представить варианты достижения поставленных целей, и в соответствии с ними в бюджетной заявке представить различные варианты финансирования.

Управление по целям стало следующим шагом в развитии программно целевого бюджетирования. Как и в предыдущем методе, результат деятельности ведомств здесь определялся показателями объема предоставляемых услуг. Основное же отличие заключалось в том, что была сделана попытка оценить социальную значимость результатов деятельности бюджетополучателей. Основной недостаток данного метода – сложность разработки системы показателей социальной и экономической эффективности государственных расходов.

Нулевое бюджетирование

Суть данного метода заключается в том, что министерства и ведомства при планировании расходов и составлении бюджетных заявок должны были определять цели, которые могут быть достигнуты при разных уровнях расходов. Для каждой цели министерства должны были предлагать различные программы ее достижения, причем затраты хотя бы по одной из них должны были быть ниже, чем текущие. Нулевое бюджетирование предполагает, что ведомства составляют свои проекты бюджета с “чистого листа” без учета плановых и фактических показателей прошлых периодов, что влечет за собой устранение излишних затрат, переходящих из периода в период.

Длительный опыт составления бюджетов ведомств на основе метода программно-целевого бюджетирования накоплен в таких странах как США, Великобритания, Австралия, Новая Зеландия. Несмотря на сложности, связанные с внедрением метода в бюджетный процесс, он обладает рядом существенных преимуществ по сравнению с традиционным способом постатейной калькуляции затрат.

Программно-целевое бюджетирование учитывает последствия принимаемых решений, позволяет сравнивать разные способы достижения поставленных целей, производить выбор оптимальных решений с учетом возможности реализации разных сценариев развития. Тем самым, использование этого метода повышает обоснованность принимаемых решений и позволяет лучше контролировать и их выполнение.

Кроме того, при составлении бюджетов ведомств таким способом чиновники фактически превращаются в менеджеров, имеющих большую свободу в выборе средств достижения поставленных перед ними программ, в частности, они получают право перераспределять средства между различными статьями расходов в рамках выделенных им смет. Имея полное и четкое описание поставленных задач, руководители программ вправе самостоятельно принимать решения по выбору оптимального способа их решения в рамках отведенных для этого средств. При этом их ответственность за конечный результат усиливается и принимает конкретный характер.

Наконец, в бюджете, спроектированном таким способом, четко прослеживается взаимосвязь между политическими целями правительства и политикой государственных расходов.

- В России бюджеты ведомств составляются на основе метода постатейного распределения бюджетных средств, что обусловлено Бюджетным кодексом. Однако в долгосрочной перспективе такой подход может привести к финансированию избыточных структур, предоставлению услуг, которые не отвечают потребностям общества по качеству, времени или месту предоставления и к снижению общей эффективности расходов, с одной стороны и к недофинансированию производства товаров и услуг, необходимых обществу.
- В соответствии с Бюджетным кодексом, все работы по согласованию бюджетных проектировок, а также разработке сопутствующих проекту бюджета документов должны быть завершены до 15 июля года, предшествующего финансовому. После чего в течение месяца Правительство рассматривает все документы и утверждает проект федерального закона о федеральном бюджете для внесения его в Государственную Думу.

Что касается субъектов РФ и муниципальных образований, то согласно Бюджетному кодексу, установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета находится в компетенции органов власти субъекта РФ или муниципального образования соответственно. Таким образом, порядок составления проекта бюджета в пределах общих принципов варьируется в регионах и муниципальных образованиях. Бюджетный процесс в регионах может регулироваться уставом, конституцией, законом субъекта РФ.

В общих чертах этап составления бюджетов на уровне регионов схож с процессами, происходящими на федеральном уровне. Анализируются итоги финансово-хозяйственной деятельности за предыдущий год и социально-экономическая ситуация в регионе. Далее разрабатывается прогноз и план социально-экономического развития территории, перечень целевых программ, программа развития государственной или муниципальной собственности на очередной финансовый год. На основании бюджетного послания, информации, полученной с вышестоящих и нижестоящих уровней бюджетной системы, касающейся межбюджетных отношений, орган исполнительной власти составляет проект бюджета.

Внесение Министерством финансов Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете в Правительство Российской Федерации осуществляется не позднее 15 дней до дня внесения проекта указанного закона в Государственную Думу.

**Вопрос 2.
Рассмотрение и
утверждение
бюджета.**

Проект закона о федеральном бюджете должен вноситься в Государственную Думу не позднее 15 августа.

Одновременно с проектом закона о бюджете в законодательный орган представляются:

- основные направления бюджетной и налоговой политики;
- предварительные итоги социально-экономического развития соответствующей территории за текущий финансовый год;
- прогноз социально-экономического развития соответствующей территории;
- прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета) соответствующей территории на очередной финансовый год и плановый период либо проект среднесрочного финансового года;
- пояснительная записка к проекту бюджета;
- методики и расчеты распределения межбюджетных трансфертов;
- верхний предел государственного и муниципального долга на конец очередного финансового года.

После того как проект федерального бюджета внесен в Государственную Думу, он направляется в комитеты Государственной Думы, Совет Федерации и Счетную палату, которая готовит собственное заключение на проект бюджета. Кроме того, утверждаются профильные комитеты, которые будут ответственны за рассмотрение отдельных разделов и подразделов бюджета. Профильные комитеты готовят свои заключения, предложения и рекомендации и направляют их в Комитет по бюджету и налогам, который на их основе готовит свое заключение и проект постановления ГД о принятии проекта бюджета в первом чтении.

Проект федерального бюджета рассматривается в Государственной Думе в трех чтениях. Первое чтение проходит в течение 30 дней со дня внесения проекта бюджета.

Предметом рассмотрения в первом чтении являются:

- прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема нефтегазовых доходов федерального бюджета;
- распределение доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ на очередной финансовый год и плановый период в случае, если они не утверждены настоящим Кодексом;
- Общий объем расходов в очередном финансовом году и в плановом периоде;
- дефицит (профицит) федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам федерального бюджета на очередной финансовый год и источники покрытия дефицита федерального бюджета;
- объем нефтегазового трансферта в очередном финансовом году и плановом периоде;
- нормативная величина Резервного фонда в очередном финансовом году и плановом периоде.

В процессе первого чтения депутаты Государственной Думы заслушивают доклад Правительства РФ, содоклады Комитета по бюджету и налогам и второго профильного комитета, которым может быть, например, Комитет по экономической политике и предпринимательству. Кроме того, заслушивается доклад Председателя Счетной палаты РФ. После того, как доклады заслушаны, депутаты Государственной Думы задают докладчикам вопросы. Далее выступают лидеры

фракций и депутатских групп, после чего с заключительным словом выступают представители Правительства и профильных комитетов и проводится голосование о принятии или отклонении законопроекта в первом чтении.

При рассмотрении в первом чтении депутаты не могут увеличивать объем доходов и дефицит федерального бюджета в том случае, если на это отсутствует положительное заключение Правительства.

Если проект бюджета в первом чтении отклоняется, то Дума может или передать его в согласительную комиссию, или вернуть его в Правительство на доработку, или поставить вопрос о недоверии Правительству. При передаче в согласительную комиссию, куда включаются представители Госдумы, Совета Федерации

и Правительства разрабатывается согласованный вариант основных характеристик федерального бюджета.

Во втором чтении утверждаются расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации и размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Во втором чтении бюджет рассматривается в течение 35 дней после принятия в первом.

Предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период во втором чтении являются:

- приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на финансовый год и плановый период, устанавливающее перечень главных администраторов доходов федерального бюджета;
- приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;
- бюджетные ассигнования
- приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее распределение между субъектами Российской Федерации межбюджетных трансфертов на очередной финансовый год и плановый период;
- программа предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов
- программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации;
- программа государственных гарантий в валюте Российской Федерации и в иностранной валюте;
- приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период по долгосрочным целевым программам с указанием бюджетных ассигнований, направленных на финансовое обеспечение указанных программ на очередной финансовый год и плановый период.

В ходе второго чтения сначала выступает с речью председатель бюджетного комитета, где объясняет и обосновывает позицию Комитета по отношению к той или иной поправке. Количество поправок, вносимых депутатами - достаточно велико. Далее депутаты рассматривают, обсуждают и голосуют по поправкам, которые бюджетный комитет рекомендует и не рекомендует к принятию. После чего с учетом проведенных обсуждений и голосований принимается постановление Государственной Думы о принятии проекта закона о федеральном бюджете во втором чтении.

Если Дума отклоняет законопроект о бюджете во втором чтении, то он передается на доработку в согласительную комиссию.

Государственная дума в третьем чтении рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 15 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении.

При рассмотрении в третьем чтении в соответствии с распределением бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета, предусмотренным, отдельными приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете, принятыми во втором чтении, утверждается ведомственная структура расходов федерального бюджета на первый и второй годы планового периода в соответствии с пунктом 2 статьи 192 настоящего Кодекса. Для рассмотрения в третьем чтении законопроект выносится на голосование в целом.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации.

Совет Федерации рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 14 дней со дня предоставления Государственной Думой.

При рассмотрении федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период голосуется на предмет его одобрения в целом.

Одобренный Советом Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

В случае отклонения федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Советом Федерации указанный федеральный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию.

Согласительная комиссия в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение Государственной Думы согласованный федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, который рассматривается ГД в одном чтении.

Вопрос 3. Исполнение бюджета



Это этап бюджетного процесса, который начинается с момента утверждения закона о бюджете законодательным (представительным) органом власти и продолжается в течение финансового года. Его содержание заключается в выполнении доходной и расходной части бюджета соответствующего уровня – федерального, регионального или местного. Можно выделить две стороны этого процесса:

исполнения бюджета по доходам. Его задачей которого является обеспечение полного и своевременного поступления в бюджет отдельных видов доходов, в первую очередь, налогов и других обязательных платежей, по каждому источнику в соответствии с утвержденным бюджетным планом;

исполнение по расходам, которое означает последовательное финансирование мероприятий, предусмотренных законом о бюджете, в пределах утвержденных сумм.

Для того, чтобы в процессе исполнения бюджета обеспечить правильное и экономически обоснованное распределение средств, составляется детальный оперативный план поступления доходов и осуществления расходов по отдельным статьям бюджетной классификации и периодам времени, называемый бюджетной росписью.

Бюджетная роспись – это документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией. Она является основой для исполнения бюджетов всех уровней.

Исполнение бюджета находится в сфере ответственности правительства, исполнительной ветви власти. Основная его заключается в реализации закона о бюджете, принятого парламентом. Исполнение отдельных статей бюджета должно осуществляться в соответствии с утвержденным планом, и исполнительная власть не вправе вносить существенных изменений в его структуру. Однако, при этом существует определенная свобода действий правительства. Она необходима для того, чтобы государство могло оперативно реагировать на изменения ситуации в экономике, социальной сфере, внешней политике страны. В процессе исполнения бюджета органы исполнительной власти могут вносить изменения по различным направлениям расходов, но они должны осуществляться в пределах утвержденных ассигнований. Поскольку финансовые ресурсы государства ограничены, на практике используется так называемое лимитирование расходов. Это означает, что финансирование отдельных расходных статей осуществляется в пределах установленных лимитов, превышать которые не допускается.

Казначейское исполнение бюджета

В России установлено казначейское исполнение бюджетов. Это означает, что организация исполнения и исполнение бюджетов осуществляется органами исполнительной власти. Исполнительные органы управляют счетами бюджетов, являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств. От имени и по поручению бюджетных учреждений они осуществляют платежи за счет средств бюджета.

Казначейский метод имеет ряд преимуществ, поэтому в мире он очень широко распространен. Среди развитых стран, в которых он нашел свое применение, в первую очередь можно назвать США и Германию.

Казначейство – это орган исполнительной власти, осуществляющий исполнение государственного бюджета. Казначейства существуют в большинстве

- стран мира. К их полномочиям относится ведение операций с бюджетными средствами: регистрация поступлений в бюджет, регулирование объемов и сроков
- принятия бюджетных обязательств, выдача разрешения на право осуществления расходов в рамках утвержденных лимитов, осуществление платежей от имени бюджетных учреждений.

Переход на казначейскую систему осуществляется в России с первой половины 90-х годов в целях повышения эффективности управления доходами и расходами, оперативности финансирования государственных программ, усиления контроля за поступлением бюджетных средств и их рациональным использованием. Основными документами, заложившими правовые основы данной системы, стали Указ Президента от 8 декабря 1992 г. и Постановление Правительства от 27 августа 1993г.

Становление казначейской системы происходит уже в течение длительного периода времени. Этот процесс сопровождается рядом трудностей. Он затрагивает интересы многих государственных структур и имеет не только сторонников, но и противников. Органы казначейства представляют интересы государства и тем самым ставят под контроль деятельность других участников бюджетного процесса. Главные распорядители бюджетных средств утрачивают возможность управлять финансовыми потоками и сохраняют за собой лишь ограниченные права, связанные с распределением лимитов ассигнований по подведомственным получателям.

Усиливается контроль над движением бюджетных средств на банковских счетах, счета федерального бюджета изымаются из коммерческих банков.

Территориальные органы казначейства контролируют эффективность и целевое использование финансовых ресурсов на уровне отдельных бюджетополучателей.

Ограничиваются права региональных органов власти по определению направлений использования средств федерального бюджета, полученных в форме дотаций, трансфертов, кредитов и займов, и др.

В России органы федерального казначейства представляют собой единую централизованную систему, которая входит в состав Министерства финансов.

Федеральное казначейство организует исполнение и исполняет федеральный бюджет, а при наличии соответствующих соглашений – также бюджеты субъектов федерации и местные бюджеты. Оно осуществляет операции со средствами бюджета, открывает и закрывает счета для зачисления и выдачи бюджетных средств в Центральном банке и уполномоченных кредитных организациях, ведет лицевые счета распорядителей средств и бюджетополучателей.

Казначейство ведет сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, оно осуществляет регистрацию бюджетных учреждений, деятельность которых финансируется из бюджетных средств. К функциям казначейства относится предварительный и текущий контроль за исполнением бюджета, составление отчета о его исполнении. При выявлении нарушений оно направляет распорядителям средств, бюджетополучателям и банковским учреждениям представления с требованием об их устранении, обеспечивает контроль за выполнением этих требований. Казначейство обладает правом приостанавливать операции по лицевым счетам распорядителей и получателей бюджетных средств, взыскивать в бесспорном порядке средства, используемые не по целевому назначению.

В пределах своей компетенции оно может налагать штрафы.

Исполнение федерального бюджета осуществляется органами казначейства на счетах, открытых для учета доходов и средств в Центральном банке и его учреждениях (главных управлениях, расчетно-кассовых центрах). Право открытия и закрытия счетов федерального бюджета, определения их режима принадлежит Федеральному казначейству; открывать или закрывать бюджетные счета без соответствующего его решения нельзя. В отдельных случаях казначейство может открывать счета федерального бюджета не в Центральном банке, а в других кредитных организациях (так называемых уполномоченных банках), которые определяются на конкурсной основе. Между банком и органом казначейства заключается договор на обслуживание счета.

Банки несут ответственность за своевременное и правильное зачисление и списание средств по этим счетам на основании расчетно-денежных документов. По обязательствам казначейских органов банки не отвечают. Основным принципом исполнения бюджета является принцип единства кассы.

Он означает зачисление всех доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета на единый бюджетный счет и осуществление всех предусмотренных расходов с единого счета. Соблюдение данного принципа необходимо для обеспечения единства бюджетной системы, сглаживания неравномерности поступления доходов в бюджет как по времени, так и по территориям. В России бюджеты всех уровней бюджетной системы исполняются на основе принципа единства кассы.

Все операции и средства бюджета отражаются в системе балансовых счетов Федерального казначейства.

Осуществлять какие-либо операции с бюджетными средствами, минуя систему балансовых счетов казначейства, запрещено.

Казначейство несет ответственность за правильность исполнения федерального бюджета, ведение счетов и управление бюджетными средствами, полноту и своевременность зачисления средств на счета получателей. Оно отвечает за своевременность представления отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета, осуществление контроля за соблюдением бюджетного законодательства. В сферу ответственности казначейства входит также финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись, а также финансирование расходов сверх утвержденных лимитов бюджетных обязательств.

Исполнение бюджетов по доходам

Важнейшим элементом исполнения бюджета является формирование его доходной части в соответствии с утвержденным планом.

Исполнение бюджетов по доходам предусматривает выполнение следующих операций:

перечисление и зачисление доходов на единый бюджетный счет;

учет доходов в соответствии с бюджетной классификацией и составление отчетности о доходах бюджета;

распределение регулирующих доходов между бюджетами различных уровней в порядке, предусмотренном законом о бюджете;

возврат сумм налогов, излишне уплаченных в бюджет.

На лицевые счета органов казначейства доходы поступают ежедневно. Их зачисление подтверждается выпиской банка с копиями платежных документов.

По каждому платежному документу казначейство учитывает вид доходов, поступивших в бюджет, и их сумму. Все виды поступлений систематизированы на основе бюджетной классификации, им присвоены соответствующие коды. Учет налогов и неналоговых доходов ведется согласно присвоенным кодам. Регулирующие налоги, требующие распределения между различными уровнями бюджетной системы, учитываются отдельно. На этой основе составляется ежедневный отчет о суммах доходов, поступивших в бюджет государства. Порядок и сроки подготовки такой отчетности определяет вышестоящий орган Федерального казначейства.

Помимо этого, доходы бюджета учитываются нарастающим итогом, в результате чего формируются месячные, квартальные и годовые отчеты.

Исполнение бюджета по расходам

Особенностью исполнения бюджета по расходам является то, что эта часть формируется расчетно и полностью зависит от объема доходных поступлений.

Расходы осуществляются в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином бюджетном счете. При этом обязательно соблюдаются две последовательные процедуры – санкционирование и финансирование. Финансирование заключается в расходовании бюджетных средств. Задача санкционирования расходов заключается в том, чтобы обеспечить принятие к финансированию только тех расходов, которые предусмотрены утвержденным законом о бюджете и обеспечены поступлениями в бюджет доходов и заимствований. Порядок и правила санкционирования расходов устанавливаются Федеральным казначейством. Основными этапами санкционирования являются:

составление и утверждение бюджетной росписи;

утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, утверждение смет доходов и расходов распорядителям средств и бюджетным учреждениям;

утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств;

принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств;

подтверждение и выверка исполнения денежных обязательств.

Основой для осуществления расходов государства является закон о бюджете, принятый на текущий год, и бюджетная роспись. В общем виде процесс расходования средств бюджета выглядит следующим образом. На основе росписи для каждого бюджетного учреждения определяется объем бюджетных ассигнований. Получив уведомление о нем, учреждение составляет смету своих расходов.

Смета утверждается вышестоящим распорядителем средств и представляется в казначейство. Для всех бюджетополучателей устанавливаются лимиты бюджетных обязательств – предельный объем расходов, который может быть профинансирован из государственного бюджета. Бюджетные учреждения самостоятельно не осуществляют платежи; все платежные документы направляются казначейству, которое проверяет целевой характер расходов и лишь затем производит платеж.

Рассмотрим эти этапы более подробно.

В течение 10 дней со дня утверждения сводной бюджетной росписи казначейство доводит ее показатели до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств, направляя им уведомления о бюджетных ассигнованиях на очередной период. Такие уведомления еще не предоставляют права принятия обязательств по осуществлению бюджетных расходов, они являются инструментом их планирования. Изменения в распределение ассигнований из федерального бюджета вправе вносить министр финансов и главные распорядители средств федерального бюджета. Если такое решение было принято, в течение 15 дней уведомления об изменении должны быть доведены до распорядителей средств и бюджетополучателей. После того, как бюджетное учреждение получило уведомление об ассигнованиях, оно должно в течение 10 дней составить смету своих доходов и расходов.

Подготовленная смета представляется вышестоящему распорядителю бюджетных средств, который в течение 5 дней ее утверждает. Если учреждение является главным распорядителем бюджетных средств, смета утверждается его руководителем. В течение одного рабочего дня после утверждения смета направляется казначейству.

На основе доведенных бюджетных ассигнований, бюджетной росписи и прогноза поступления доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета для каждого распорядителя средств и бюджетополучателя утверждаются лимиты бюджетных обязательств. Они определяются на срок не более 3 месяцев. Под бюджетным обязательством понимается признанная казначейством обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающая в соответствии с законом о бюджете и сводной бюджетной росписью. Для главных распорядителей бюджетных средств лимиты утверждаются Федеральным казначейством.

Для нижестоящих бюджетных учреждений они устанавливаются главными распорядителями. Утвержденные лимиты должны быть до всех бюджетополучателей не позднее чем за 5 дней до начала их действия. Такие уведомления направляются через казначейство, которое отвечает за их своевременность. Лимиты по всем получателям средств федерального бюджета сводятся в единый реестр, который представляется казначейством в Счетную палату.

После того, как бюджетное учреждение получило уведомление о выделенном ему лимите бюджетных обязательств, оно вправе принимать такие обязательства: делать закупки, начислять денежные выплаты согласно утвержденной смете своих доходов и расходов.

Финансирование расходов включает два последовательных действия: разрешение на осуществление платежа и собственно платеж. Органы казначейства несут ответственность за полноту и своевременность перечисления бюджетных средств их получателям. Платеж осуществляется казначейством в день совершения разрешительной надписи, при этом средства списываются с единого бюджетного счета. Все платежные документы, принятые от распорядителей, направляются казначейством в банк, который исполняет их через лицевой счет казначейства.

Банк осуществляет операции по лицевому счету в пределах остатка средств на нем, за сумму и назначение платежа он ответственности не несет.

Переход к финансированию бюджетных учреждений через лицевые счета, открытые им в органах казначейства, был значительным этапом реформирования российской бюджетной системы.

Он в обязательном порядке предполагал закрытие всех бюджетных счетов распорядителей в банковских учреждениях. С того момента, как для распорядителя открыт лицевой счет, в роли банка перед ним выступают казначейские органы.

Лицевые счета бюджетных учреждений открываются в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства. На них отражается объем средств, которым данное учреждение располагает при осуществлении расходов. В зависимости от того, по каким целевым статьям организация получает финансирование, она должна открыть несколько лицевых счетов в органах казначейства.

Порядок учета операций, открытия и ведения лицевых счетов устанавливается Главным управлением федерального казначейства.

Через лицевые счета осуществляются:

финансирование расходов учреждений на основании бюджетных назначений, утвержденных смет, других обоснований и расчетов;

межбюджетные расчеты с администрациями субъектов РФ и муниципальных образований по трансфертам, дотациям;

компенсации, субвенции, субсидии, целевые программы;

предоставление средств федерального бюджета на условиях возвратности и платности;

расчеты с предприятиями и организациями в части компенсаций и социальных выплат по федеральным программам.

Завершение бюджетного года

Исполнение бюджета завершается 31 декабря с окончанием финансового года.

Порядок его завершения для всех участников бюджетного процесса устанавливается Центральным банком и Министерством финансов.

Завершающим этапом исполнения бюджета являются заключительные обороты, после которых составляется отчет об исполнении бюджета за год. В период заключительных оборотов операции по лицевым счетам с бюджетными средствами осуществляются до определенной даты. В последний их день осуществляется

операция по перечислению средств прошлого года.

31 декабря прекращают свое действие лимиты бюджетных обязательств, и счета, которые использовались для исполнения бюджета, в 24 часа подлежат закрытию.

До этого момента Федеральное казначейство обязано оплатить все принятые и подтвержденные бюджетные обязательства. Чтобы обеспечить соблюдение установленных сроков, принятие денежных обязательств после 25 декабря не допускается, а их подтверждение должно быть завершено казначейством 28 декабря.

После того, как все операции по принятым денежным обязательствам завершены, остаток средств на едином бюджетном счете учитывается в доходах бюджета следующего финансового года.

Вопрос 4. Подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета



Завершающей стадией бюджетного процесса является составление отчета об исполнении бюджета, его рассмотрение и утверждение законодателями. В конце каждого года министр финансов издает распоряжение, в соответствии с которым начинается подготовка отчета об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Отчет составляется казначейством в соответствии с той же структурой и бюджетной классификацией, которые

применялись при утверждении закона о бюджете. Исходными данными для него служат отчеты главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств. На основании распоряжения министра финансов все получатели бюджетных средств составляют свои годовые отчеты, в которых отражается информация об их доходах и расходах, выполнении заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг, использованию выделенных субвенций, бюджетных кредитов и ссуд, а также закрепленного за ними государственного имущества. Государственные заказчики готовят сводный отчет об использовании бюджетных средств, выделенных им по госзаказам. Отчеты по всем подведомственным учреждениям сводятся и обобщаются главными распорядителями. Отчет об исполнении федерального бюджета за истекший год утверждается в форме закона. Для этого он должен быть представлен Правительством в Государственную Думу не позднее 1 июня следующего года.

В этот же срока законопроект должен быть направлен в Счетную палату для подготовки заключения. Одновременно с ним в Думу вносятся отчеты об исполнении бюджетов федеральных целевых бюджетных фондов, а также ряд других материалов:

- отчет о расходовании средств резервных фондов Правительства и Президента РФ;
- отчет Министерства финансов и других уполномоченных органов о предоставлении и погашении бюджетных ссуд, кредитов;
- отчет Министерства финансов о предоставленных государственных гарантиях;
- отчет о внутренних и внешних заимствованиях РФ;
- отчет о доходах, полученных от использования государственного имущества;
- сводные отчеты о выполнении заданий по предоставлению государственных и муниципальных услуг;
- сводные отчетные сметы доходов и расходов бюджетных учреждений по главным распорядителям бюджетных средств;
- реестр федеральной собственности на начало и конец года;
- отчет о состоянии внешнего и внутреннего долга РФ на начало и конец года;
- отчет Федерального казначейства о рассмотренных делах и наложенных взысканиях за нарушение бюджетного законодательства.

В течение полутора месяцев после того, как отчет был направлен в Думу, Счетная палата проводит его проверку. При этом используются материалы контрольно-ревизионной деятельности. Итогом работы Счетной палаты является заключение по отчету Правительства об исполнении федерального бюджета, которое включает в себя:

- 1) заключение по каждому разделу и подразделу функциональной классификации расходов и каждому главному распорядителю, в котором отражаются суммы расходов по целевому назначению и факты нецелевого использования средств. Если часть средств была израсходована нецелевым образом, в заключении указывается, кто из руководителей организации принял такое решение, а также кто из должностных лиц казначейства допустил осуществление платежа;
- 2) заключение по каждому разделу и подразделу функциональной классификации расходов и каждому главному распорядителю, по которым допущено расходование средств сверх утвержденных ассигнований или сверх бюджетной росписи;
- 3) заключение по каждому случаю финансирования расходов, не предусмотренных законом о бюджете или бюджетной росписью;

- 4) анализ предоставления и погашения бюджетных кредитов и ссуд; заключения по фактам предоставления кредитов и ссуд с нарушением закона;
- 5) анализ предоставления и исполнения обязательств по государственным гарантиям; заключения по фактам незаконного их предоставления; расследование случаев, в которых такие обязательства исполнялись за счет средств бюджета;
- 6) анализ бюджетных инвестиций и заключенных договоров с точки зрения соблюдения государственных интересов; заключения по фактам незаконного предоставления инвестиций;
- 7) анализ выполнения заданий по предоставлению государственных услуг, соблюдения установленных для них нормативов финансовых затрат.

В заключении Счетной палаты могут содержаться и другие материалы, определенные постановлениями Думы или Совета Федерации.

После того, как заключение Счетной палаты было направлено в Думу, нижняя палата парламента начинает рассматривать отчет об исполнении федерального бюджета. Продолжительность его рассмотрения определена Бюджетным кодексом и составляет полтора месяца. Государственная Дума заслушивает доклад руководителя Федерального казначейства, доклад министра финансов об исполнении федерального бюджета; доклад Генерального прокурора о соблюдении законности в области бюджетного законодательства; а также заключение Председателя Счетной палаты.

Могут быть также заслушаны доклады руководителей высших органов судебной власти о том, какие бюджетные споры и нарушения бюджетного законодательства рассматривались судами в отчетном году.

После рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума принимает решение о его утверждении. Если фактически исполненный бюджет не соответствует принятому закону, и при этом режим сокращения и блокировки расходов не вводился, отчет может быть отклонен.

Конец.

