Содержание

|  |  |
| --- | --- |
|  | Стр. |
| Введение | 3 |
| 1. Основная часть | 4 |
| 1.1. Бюджетный процесс и финансово-бюджетная политика | 4 |
| 1.2. Сводное финансовое планирование | 6 |
| 1.3. Составление проектов бюджетов | 12 |
| 1.4. Рассмотрение и утверждение проекта бюджета | 16 |
| 1.5. Исполнение бюджета | 25 |
| 1.5.1. Исполнение бюджета по расходам | 26 |
| 1.5.2. Казначейское исполнение федерального бюджета | 27 |
| 1.5.3. Бюджетный учёт и отчётность | 30 |
| 1.5.4. Аудит исполнения бюджета | 30 |
| 1.6. Бюджетный контроль | 31 |
| 1.7. Бюджетный процесс в РФ и зарубежных странах | 33 |
| 1.8. Анализ бюджета | 36 |
| 2. Анализ элементов бюджетного процесса за 1999 – 2004 гг. | 45 |
| 3. Проблемы в области бюджетного процесса и способы их решения | 47 |
| Заключение | 49 |
| Список использованных источников | 50 |

Введение

Государство в процессе своего функционирования осуществляет политическую деятельность в различных сферах общественной жизни. Совокупность государственных мероприятий по использованию финансовых отношений для выполнения государством своих функций представляет собой финансовую политику. В качестве важнейших составляющих финансовой политики государства выступают бюджетная, налоговая, инвестиционная и таможенная политика. Бюджетная политика является одним из активных инструментов регулирования макроэкономических пропорций при формировании государственного бюджета на предстоящие годы. Бюджетная политика государства определяется Конституцией РФ, Бюджетным Кодексом РФ, другими законодательными актами, определяющими форму бюджетного устройства страны и регламентирующими весь бюджетный процесс.

Бюджетный процесс *–* регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджета, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением (ст. 6 БК РФ).

До принятия Бюджетного кодекса РФ основным правовым актом, регламентирующим бюджетный процесс России, являлся Закон РСФСР “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса РСФСР” от 10.10.91 № 1734-1. В настоящее время нормы, касающиеся осуществления бюджетного процесса, помимо БК РФ содержатся в ряде других законов РФ, законов (решений представительных органов) субъектов Федерации, нормативно-правовых актов, издаваемых исполнительной властью (например, в Правилах о порядке составления и исполнения бюджетов, разрабатываемых Министерствами финансов РФ и субъектов РФ).

Целью настоящей работы является анализ бюджетного процесса, выявление наиболее значительных проблем в функционировании бюджетного механизма и рассмотрение возможных путей их решения на примере бюджетного процесса Российской Федерации.

* 1. Бюджетный процесс и финансово-бюджетная политика

Выполнение государством возложенных на него функций связано с наличием у него необходимых финансовых ресурсов, а это в свою очередь требует концентрации в бюджете части денежных средств, создаваемых в государстве. В ходе мобилизации в бюджет этих средств и их использования возникают финансовые отношения между государством, налогоплательщиками и получателями бюджетных ассигнований. Эти отношения строятся в соответствии с финансово-бюджетной политикой, разрабатываемой и осуществляемой органами власти. Финансово-бюджетная политика включает действия государственных и территориальных органов власти в налоговой, денежно-кредитной, ценовой и других областях финансов.

Финансово-бюджетная политика — это совокупность действий и мероприятий, проводимых органами власти, по использованию финансовых отношений для выполнения ими своих функций и управлению бюджетной системой.

Финансово-бюджетная политика осуществляется главным образом в ходе работ, производимых органами власти по мобилизации средств в бюджет и их использованию, т. е. в ходе бюджетного процесса.

Совокупность действий исполнительных и представительных органов власти по разработке и осуществлению финансово-бюджетной политики и управлению бюджетной системой и есть бюджетный процесс.

Финансово-бюджетная политика государства ежегодно опре­деляется в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации. На территориальном уровне она определяется решениями соответствующих органов власти. Эта политика реализуется в деятельности финансовых и налоговых органов, органа денежно-кредитного регулирования (Банк России), контрольно-счетных органов (контрольно-счетные палаты Российской Федерации и субъектов Российской Федера­ции, другие контрольные органы исполнительной власти).

В Российской Федерации бюджетный период, т. е. время совершения процесса исполнения бюджета, установлен с 1 января по 31 декабря, следовательно, он совпадает с календарным годом. Продолжительность бюджетного процесса значительно больше бюджетного периода, так как в бюджетный процесс включается время, необходимое для бюджетного планирования, последующего бюджетного контроля и других действий.

Органы, наделенные в соответствии с законодательством бюджетными полномочиями, т. е. правами и обязанностями участников бюджетного процесса, осуществляют бюджетный процесс.

Такими полномочиями наделены:

• органы представительной и исполнительной власти;

• финансовые и налоговые органы;

• органы денежно-кредитного регулирования и органы государственного финансового контроля;

• главные распорядители бюджетных средств и распорядители бюджетных средств;

• государственные целевые внебюджетные фонды.

Представительные органы власти рассматривают и утверждают проекты бюджетов и отчетов об их исполнении.

Исполнительные органы власти осуществляют сводное финансовое планирование, составление проектов бюджетов, внесение проектов бюджетов на рассмотрение представительных органов власти, исполнение бюджетов, анализ и контроль за исполнением бюджетов.

Банк Российской Федерации совместно с Правительством России разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики государства, обслуживает денежные счета Казначейства Российской Федерации, счета государственных целевых внебюджетных фондов, счета территориальных бюджетов.

Главный распорядитель бюджетных средств — это орган исполнительной власти, имеющий право распределять средства между распорядителями и получателями бюджетных средств. Он готовит роспись бюджетных расходов по распорядителям бюджетных средств и бюджетополучателям, доводит до них уведомления о бюджетных назначениях, утверждает им сметы доходов и расходов, изменяет в случае необходимости распределение средств между статьями утвержденной для них сметы, осуществляет контроль за рациональным, целевым использованием бюджетополучателем бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств — это орган исполнительной власти, распределяющий средства между бюджетополучателями, он доводит до них уведомления о бюджетных ассигнованиях, утверждает сметы доходов и расходов бюджетополучателей, контролирует целевое использование ими бюджетных средств.

Бюджетополучатель (бюджетное учреждение) — это организация, созданная органом исполнительной власти для осуществления функций некоммерческого характера (управление, оборона, социально-культурные мероприятия и др.) и финансируемая в сметном порядке из бюджета или внебюджетных фондов.

Контрольно-счетные органы (Счетная Палата Российской Федерации, контрольно-счетные палаты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов и внебюджетных фондов, проводят внешний аудит отчетов об исполнении бюджетов и внебюджетных фондов.

Все перечисленные выше органы власти и учреждения являются участниками бюджетного процесса. Бюджетный процесс включает:

• сводное финансовое планирование и прогнозирование;

• составление, рассмотрение и утверждение проекта бюджета;

• исполнение бюджета в течение бюджетного года;

• анализ и контроль исполнения бюджета.

1.2. Сводное финансовое планирование

Кругооборот внутреннего валового продукта совершается в материально-вещественной и стоимостной форме. В ходе оборота валового продукта в стоимостной форме возникают финансовые отношения по поводу создания, распределения, перераспределения и потребления финансовых ресурсов. Управление процессами создания, распределения, перераспределения и потребления финансовых ресурсов осуществляется с помощью финансового планирования, объектом которого являются фонды денежных средств. Благодаря финансовому планированию обеспечивается сбалансированность народнохозяйственных, межотраслевых пропорций, определяются пути рационального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов.

Финансовое планирование на общегосударственном и территориальных уровнях обеспечивается системой финансовых планов, которые увязываются с материальными и трудовыми балансами в стоимостном выражении. Каждый финансовый план решает задачи организации и управления финансами в конкретном звене управления.

В систему финансовых планов входят:

• перспективные финансовые планы;

• сводные финансовые балансы, составляемые на общегосударственном и территориальных уровнях управления. Перспективное финансовое планирование на всех уровнях власти осуществляется в целях:

• обеспечения координации экономического и социального развития и финансовой политики;

• прогнозирования объемов финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения планируемых мероприятий;

• прогнозирования финансовых последствий реформ, программ;

• определения возможности реализации различных мер в области финансов.

Перспективный финансовый план разрабатывается на основе показателей прогноза экономического и социального развития государства. В нем содержатся данные о возможностях бюджета по мобилизации доходов и финансированию расходных статей бюджета. Этот план составляется на три года по укрупненным показателям бюджета. План ежегодно корректируется на показатели уточненного прогноза социально-экономического развития государства.

Сводный финансовый баланс — это баланс, финансовых ресурсов, созданных и использованных в государстве или на определенной территории. Сводный финансовый баланс охватывает средства всех бюджетов, внебюджетных целевых фондов и предприятий, расположенных на соответствующей территории.

Сводный финансовый баланс государства разрабатывается в Министерстве экономики РФ с участием Министерства финансов РФ на основе макроэкономических показателей. Схему основных показателей сводного финансового баланса, составляемого на общегосударственном уровне, иллюстрирует табл. 1.

Таблица 1 – Структура сводного финансового баланса (общегосударственный уровень)

|  |  |
| --- | --- |
| Доходы   1. Прибыль   2. Налог на добавленную стоимость и акцизы  3. Подоходный налог с физических лиц  4. Налоги на имущество  5. Средства для образования Фонда социального страхования. Пенсионного фонда. Фонда страховой медицины и Фонда занятости  6. Средства других бюджетных целевых фондов  7. Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы  8. Амортизационные отчисления  9. Доходы от государственной собственности или деятельности, включая доходы от продажи госимущества  10. Налоги на внешнюю торговлю, внешнеэкономические операции и доходы от внешнеэкономической деятельности  11. Прочие доходы  Итого доходов | Расходы   1. Затраты на государственные инвестиции, включая погашение кредиторской задолженности (кроме военного строительства)   2. Расходы на воспроизводство минерально-сырьевой базы  3. Государственные дотации  4. Расходы предприятий за счет прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налога, а также за счет амортизации  5. Расходы на социально-культурные мероприятия, финансируемые за счет бюджета, а также внебюджетных фондов (без капитальных вложений)  6. Расходы на науку за счет бюджета  7. Расходы за счет средств других бюджетных целевых фондов  8. Расходы на оборону  9.Расходы на содержание правоохранительных органов, судов и прокуратуры (без капитальных вложений)  10. Расходы на содержание органов государственной власти (без капитальных вложений)  11. Расходы по внешнеэкономической деятельности  12. Расходы на образование резервных фондов  13. Прочие расходы  Всего расходов |

Территориальное сводное финансовое планирование. Составление сводного финансового баланса территорий началось сравнительно недавно. Хотя первые попытки подготовки сводных финансовых балансов в союзных республиках СССР были сделаны еще в 30-х годах, разрабатываемые в них финансовые балансы охватили лишь финансовые ресурсы, создаваемые и используемые в хозяйстве, подведомственном исполнительным республиканским органам власти.

Необходимость разработки территориальных сводных финансовых балансов обусловлена рядом факторов:

1. разработкой программ, предусматривающих объединение усилий территориальных органов власти и предприятий, расположенных на их территории, по экономическому и социальному развитию;

2) значительными финансовыми затратами на осуществление таких программ. Для обеспечения финансовыми ресурсами мероприятий, намеченных этими программами, необходимы координация и концентрация денежных средств бюджетной системы, средств ведомств и предприятий. Это, в свою очередь, требует разработки в регионе сводного финансового баланса;

3) необходимостью сведения воедино различных видов финансовых планов: финансовых планов хозяйственных предприятий и организаций, территориального бюджета, внебюджетных фондов и др., отражающих отдельные стороны и этапы распределения и перераспределения национального дохода, созданного и используемого на данной территории. Это позволяет иметь полную картину образования и использования всех финансовых ресурсов административно-территориальной единицы;

Основная задача территориального сводного финансового баланса — определение объемов финансовых ресурсов, созданных, поступивших и использованных в регионе (как централизован­ных, аккумулированных и перераспределяемых территориаль­ными бюджетами, так и децентрализованных, т. е. ресурсов предприятий, организаций и внебюджетных фондов).

Планирование финансовых ресурсов сопровождается анализом достигнутого уровня мобилизации и использования финансовых ресурсов региона, выявлением степени соответствия этого уровня потребностям развития региона.

Сводный финансовый баланс на территориальном уровне имеет следующий состав показателей (табл.2).

Таблица 2 – Структура сводного финансового баланса (территориальный уровень)

|  |  |
| --- | --- |
| Доходы   1. Прибыль 2. Налог на добавленную стоимость и акцизы 3. Подоходный налог с физических лиц 4. Налоги на имущество 5. Доходы от приватизации и коммерческого использования объектов государственной и муниципальной собственности 6. Ресурсные платежи 7. Региональные и местные налоги 8. Амортизационные отчисления 9. Средства для образования государственных и других специальных бюджетных и внебюджетных фондов — всего в том числе:   Пенсионного фонда  Фонда социального страхования  Фонда страховой медицины  Фонда занятости населения  Дорожных фондов  Экологических фондов  Муниципальных фондов   1. Прочие налоги и доходы 2. Долгосрочные кредиты для финансирования капитальных вложений   Итого доходов:  Средства, выделяемые:   1. Из вышестоящих бюджетов, в том числе:   дотации и субвенции средства Федерального фонда финансовой поддержки регионов средства Фонда государственной финансовой поддержки завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненных к ним местностей  13. Из государственных и муниципальных внебюджетных фондов  Всего доходов | Расходы   1. Затраты на инвестиции (кроме инвестиций, осуществляемых за счет прибыли, оставляемой в распоряжении предприятий), в том числе:   за счет средств федерального бюджета;  за счет средств региональных и местных бюджетов;  за счет прочих источников  2. Расходы предприятий за счет прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налога, а также за счет амортизации  3. Расходы на социально-культурные мероприятия, финансируемые за счет средств бюджета, а также внебюджетных фондов (без капитальных вложений), из них:  народное образование, профессиональная подготовка кадров;  культура, искусство и средства массовой информации;  здравоохранение и физкультура;  социальное обеспечение;  государственные пособия и компенсационные выплаты населению  4. Расходы на содержание предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства за счет средств бюджета и внебюджетных фондов (без капитальный вложений)  5. Расходы на научно-исследовательские работы (без капитальных вложений)  6. Расходы на содержание правоохранительных органов (без капитальных вложений)  7. Расходы на содержание органов государственной власти и управления (без капитальных вложений)  8.Текущие расходы на целевые программы, в том числе:  региональные:  местные  9. Резервные фонды субъектов Российской Федерации и муниципальных образований  10. Погашение долгосрочных кредитов, выданных на капитальные вложения   1. Прочие расходы   Итого расходов:  Взносы средств:   1. В вышестоящие бюджеты — всего, в том числе:   налог на добавленную стоимость  акцизы  налог на прибыль  подоходный налог с физических лиц  Прочие   1. Отчисления в государственные и другие специальные бюджетные и внебюджетные фонды   Всего расходов и использования средств |

Составление территориального сводного финансового баланса позволяет:

• достигнуть единства в экономическом и социальном развитии территории;

• точнее определить объемы финансовых ресурсов, имеющихся в регионе и необходимых для выполнения мероприятий, предусмотренных территориальной программой;

• сбалансировать материальные и финансовые ресурсы, используемые в регионе;

• повысить качество бюджетного планирования;

• скоординировать использование финансовых ресурсов, как территориальных органов, так и предприятий, расположенных в регионе;

• концентрировать финансовые ресурсы на наиболее важных в каждый конкретных период направлениях экономического и социального развития территории;

• изыскать внутри региональные резервы для финансирования мероприятий, намеченных территориальными программами;

• осуществлять действенный контроль за мобилизацией и использованием финансовых ресурсов;

• активнее воздействовать на формирование всех разделов территориальной программы;

• добиваться сочетания территориальных и ведомственных интересов.

Координация и концентрация средств в регионе, повышение эффективности их использования положительно отражаются на финансовом планировании, содействуют уменьшению потребности в финансовых ресурсах, выделяемых из бюджета.

1.3.Составление проектов бюджетов

Следующий этап бюджетного планирования – процесс составления проекта бюджета. Главная задача разработки проекта бюджета – определение объема денежных средств, централизуемых в бюджете с целью финансового обеспечения функций, возложенных на органы государственной власти и органы местного самоуправления, и мероприятий, предусмотренных прогнозом экономического и социального развития государства и территории.

Составление проекта бюджета является прерогативой Правительства Российской Федерации, исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. По их поручению проект бюджета разрабатывается Министерством финансов РФ и территориальными финансовыми органами.

Главным источником информации для составления проекта бюджета служит прогноз социально-экономического развития государства или территории, который в свою очередь разрабатывается на основе данных экономического и социального развития за отчетный период, тенденций развития на планируемый год и других показателей. При разработке проекта бюджета учитываются также основные положения финансово-бюджетной политики, принятой на соответствующий плановый период.

Проект федерального бюджета разрабатывается Министерством финансов РФ по поручению Правительства РФ. Работа над проектом бюджета начинается за двенадцать месяцев до начала планируемого года.

В задачу Министерства финансов входит разработка:

• проекта федерального бюджета;

• проектировок основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу, которые разрабатываются на базе среднесрочной программы Правительства Российской Федерации, среднесрочного прогноза социально-экономического развития России и сводного финансового баланса;

• проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год.

На первой стадии формирования проекта бюджета федеральными органами исполнительной власти разрабатываются сценарные условия экономического и социального развития на планируемый год, и которых отражены главные макроэкономические показатели и материалы для уточнения параметров среднесрочного прогноза экономического и социального развития страны.

После одобрения Правительством РФ этих сценарных условий Министерство финансов РФ разрабатывает основные характеристики доходов и расходов федерального бюджета на планируемый год и проектирования размеров основных доходов и расходов федерального бюджета на среднесрочную перспективу. Кроме того, рассматриваются предложения о минимальных размерах оплаты труда и пенсий, порядке индексации заработной платы работников бюджетной сферы и пенсий в планируемом году и на среднесрочную перспективу.

Все эти материалы и расчеты направляются на рассмотрение Правительства РФ. После их принятия Правительством они могут быть представлены в Совет Федерации и Государственную Думу по их запросу.

Затем Министерство финансов РФ направляет основные характеристики по доходам и расходам федерального бюджета федеральным органом исполнительной власти, а также доводит до органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации методику формирования межбюджетных отношений Российской Федерации с субъектами Российской

Федерации на плановый год и среднесрочную перспективу.

На второй стадии разработки федерального бюджета федеральными органами исполнительной власти производится распределение предельных объемов бюджетных средств по показателям бюджетной классификации, а также адресное распределение финансовых ресурсов между главными распорядителями бюджетных средств. При этом Министерство экономики РФ определяет федеральные целевые программы, подлежащие финансированию, и согласовывает объемы их финансирования в плановом году и в среднесрочной перспективе.

Для проведения работы по составлению проекта бюджета в Министерстве финансов РФ используются материалы, расчеты и обоснования, поступающие от субъектов Российской Федерации, министерств и ведомств Российской Федерации. Эти материалы сначала анализируются специалистами, закрепленными за соответствующими министерствами. В ходе анализа уточняются расчеты показателей финансовых планов министерств, бюджетов территорий, выявляются возможности мобилизаций дополнительных доходов и экономии расходов. Затем расчеты с внесенными поправками рассматриваются у руководителей департаментов Министерства, а затем направляются в бюджетный департамент, который рассматривает представленные расчеты. Вносит в них в случае необходимости поправки и направляет на решение руководства Министерства финансов РФ.

В случае, если у бюджетополучателей имеются разногласия по показателям бюджета, то несогласованные вопросы по этим показателям выносятся на рассмотрение Межведомственной правительственной комиссии.

Все работы по подготовке и согласованию с федеральными органами исполнительной власти показателей проекта федерального бюджета и сопутствующих ему материалов (проектов законодательных актов и др.) должны быть завершены до 15 июля года, предшествующего планируемому.

После согласования всех бюджетных расчетов с ведомствами и субъектами Федерации бюджетный департамент Министерства финансов РФ составляет окончательный проект федерального бюджета, который представляется в Правительство Российской Федерации.

Проекты территориальных бюджетов составляются финансо­выми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Для составления проектов бюджетов территориальные фи­нансовые органы имеют право на получение информации не только от территориальных органов исполнительной власти, но и от вышестоящих финансовых органов.

Финансовые органы субъектов Российской Федерации полу­чают из Министерства финансов РФ следующие материалы:

• предполагаемые изменения налогообложения;

• расходы, передаваемые в бюджеты субъектов РФ, и объе­мы передаваемых соответствующих средств;

• порядок формирования Фонда финансовой поддержки субъектов РФ и распределение его средств;

• субвенции и дотации, предполагаемые к передаче субъектам РФ.

Финансовые органы муниципальных образований получают

от финансовых органов субъектов Российской Федерации сле­дующие материалы:

• предполагаемые изменения отчислений по закрепленным за местными бюджетами доходам;

• порядок формирования регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований и распределение его средств;

• субвенции и дотации, предполагаемые к передаче местным бюджетам.

Порядок организации и проведения работ по составлению проекта территориального бюджета аналогичен работам, проводимым в Министерстве финансов РФ.

В ходе работы по составлению проекта бюджета в случае несбалансированности доходов и минимально необходимых расходов территориальных бюджетов территориальный исполнительный орган власти представляет в вышестоящий исполнительный орган власти необходимые расчеты для обоснования размеров нормативов отчислений от регулирующих доходов, дотаций, субвенций, перечня доходов и расходов, подлежащих передаче из вышестоящего бюджета, а также данные об изменении соста­ва объектов, подлежащих бюджетному финансированию.

Исполнительный орган субъекта Федерации и муниципального образования может вносить в вышестоящий исполнительный орган власти предложения по изменению и уточнению проектируемых вышестоящим органом власти бюджетных нормативов и показателей. Разногласия по этим вопросам рассматриваются вначале в вышестоящем исполнительном органе власти. Результаты рассмотрения разногласий отражаются в составляемом протоколе, в котором содержатся обоснование предложений и обоснование отказа. В случае необходимости решения этих вопросов на паритетных началах создается согласительная комиссия, решение которой доводится до сведения нижестоящих и вышестоящих органов власти. Окончательное решение принимается вышестоящим представительным органом власти.

Кроме составления проекта бюджета на планируемый год, исполнительные органы власти субъектов Федерации и муниципальных образований в целях составления консолидированного бюджета Российской Федерации, обеспечения единой финансово-бюджетной политики государства должны подготовить и представить в вышестоящий орган исполнительной власти следующие документы и материалы:

• прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и муниципального образования на очередной год;

• основные направления бюджетной и налоговой политики субъекта Российской Федерации и муниципального образования на очередной год;

• прогноз сводного финансового баланса по территории субъекта Российской Федерации и муниципального образования на очередной год;

• прогноз консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на очередной год;

• адресную инвестиционную программу на очередной год;

• программу приватизации государственных предприятий на очередной год.

Дополнительно к этим материалам исполнительные органы субъектов Российской Федерации подготавливают:

• структуру внутреннего долга субъекта Российской Федерации и программу внутренних заимствований, предусмотренных на планируемый год для финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации;

• программу предоставления гарантий исполнительного органа субъекта Российской Федерации на планируемый год;

• оценку ожидаемого исполнения бюджета субъекта Российской Федерации за текущий год.

1.4. Рассмотрение и утверждение проекта бюджета

Получив от финансовых органов проекты соответствующих бюджетов, органы исполнительной власти рассматривают и при необходимости вносят поправки и дополнения.

Правительство Российской Федерации до 15 августа года, предшествующего планируемому, рассматривает прогноз социально-экономического развития России, проекты федерального бюджета и бюджетов государственных целевых фондов, проекты сводного финансового баланса и материалы, характеризующие финансово-бюджетную политику на планируемый год.

1. После изучения этих документов и работы с ними Правительство вносит на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год. Вместе с этим документом в Государственную Думу направляются:

• предварительные итоги социально-экономического развития Российской Федерации за истекший период текущего года;

• прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на планируемый год;

• основные направления бюджетной и налоговой политики на планируемый год;

• прогноз сводного финансового баланса по территории Российской Федерации на планируемый год;

• прогноз консолидированного бюджета Российской Федерации на планируемый год;

• основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета субъектов Российской Федерации в планируемом году;

• порядок индексации заработной платы работников бюджетной сферы на планируемый год;

• федеральные целевые программы и федеральные программы по развитию регионов, предусмотренные к финансированию из федерального бюджета на планируемый год;

• федеральная адресная инвестиционная программа на планируемый год;

• расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов и дефициту федерального бюджета на планируемый год;

• международные договора Российской Федерации, вступившие в силу для Российской Федерации и содержащие ее финансовые обязательства на планируемый год, включая нератифицированные международные договоры Российской Федерации о государственных внешних заимствованиях и государственных кредитах;

• программа государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставления государственных кредитов Российской Федерацией иностранным государствам на планируемый год, структура внешнего долга Российской Федерации по видам задолженности и с разбивкой по отдельным государствам в планируемом году;

• структура государственного внутреннего долга Российской Федерации и программа внутренних заимствований, предусмотренных на планируемый год для финансирования дефицита федерального бюджета;

• программа предоставления гарантий Правительства Российской Федерации на планируемый год и отчет о предоставлении гарантий за истекший период текущего года;

• программа развития государственных казенных предприятий и государственных унитарных предприятий. Вместе с проектом федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год Правительство Российской Федерации вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов о бюджетах государственных федеральных внебюджетных фондов, о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда, о приостановке или отмене федеральных законов, реализация которых требует осуществления расходов, но не предусмотрена в федеральном бюджете на планируемый год. Если требуется внесение изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации, о налогах, а также о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на планируемый год, то Правительство Российской Федерации одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год вносит проекты соответствующих федеральных законов.

Кроме того, до 1 октября года, предшествующего планируемому, Правительство РФ представляет в Государственную Думу:

1) оценку ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий год и консолидированного бюджета Российской Федерации за отчетный год;

2) программу предоставления средств федерального бюджета на планируемый год на возвратной основе по каждому виду расходов и отчет о предоставлении средств на возвратной основе за отчетный год и истекший период текущего года;

3) поквартальное распределение доходов и расходов федерального бюджета на планируемый год.

Центральный банк Российской Федерации до 1 октября текущего года представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на планируемый год, предварительно согласованный с Президентом РФ и Правительством РФ.

2. Получив указанные выше документы и материалы, Совет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации или в период парламентский каникул Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации направляет его в Комитет Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам.

Совет Государственной Думы утверждает также комитеты, ответственные за рассмотрение отдельных разделов и подразделов федерального бюджета. По каждому разделу расходов федерального бюджета назначается не менее двух ответственных комитетов, одним из которых является Комитет по бюджету.

Рассмотрение в комитетах Государственной Думы поступивших материалов по проекту бюджета проводится депутатами совместно с приглашаемыми для этой работы экономистами, учеными, представителями министерств, ведомств, территориальных органов исполнительной власти, которые готовят заключения по разделам проекта бюджета, вносят предложения по доходам и расходам.

Совет Государственной Думы или в период парламентских каникул Председатель Государственной Думы на основании заключения Комитета по бюджету принимает решение о том, что проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год принимается к рассмотрению Государственной Думой либо подлежит возвращению в Правительство Российской Федерации на доработку. Проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год может быть возвращен на доработку в Правительство Российской Федерации, если состав представленных материалов не соответствует требованиям законодательных документов о бюджете. В случае необходимости доработанный законопроект со всеми необходимыми документами и материалами представляется в Государственную Думу Правительством Российской Федерации в десятидневный срок и вновь рассматривается Советом Государственной Думы.

3. Затем проект федерального закона о федеральном бюджете в течение трех дней направляется Советом Государственной Думы Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, комитеты Государственной Думы, другим субъектам права законодательной инициативы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату Российской Федерации на заключение.

4. После рассмотрения проекта бюджета в комитетах он с замечаниями и предложениями депутатов выносится на обсуждение Государственной Думы, которая может обсуждать его в четырех чтениях.

1) При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год в первом чтении Государственная Дума рассматривает концепцию и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, основные направления бюджетной и налоговой политики, основные принципы взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации; программу государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставления государственных кредитов Российской Федерации иностранным государствам на планируемый год в части источников внешнего финансирования покрытия дефицита федерального бюджета. Рассматриваются также основные показатели федерального бюджета, в том числе: доходы федерального бюджета в разрезе групп, подгрупп и статей классификации доходов бюджетов Российской Федерации; распределение доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации; размеры несбалансированности (дефицит) федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам федерального бюджета на очередной финансовый год и источники покрытия дефицита; общий объем расходов федерального бюджета в целом.

В течение 15 дней со дня внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год комитеты Государственной Думы готовят и направляют в Комитет по бюджету заключения по проекту федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год с предложениями о принятии или об отклонении представленного законопроекта, а также предложения и рекомендации по вопросам, рассматриваемым в первом чтении. На основании заключений комитетов Государственной Думы по основным характеристикам федерального бюджета Комитет по бюджету готовит свое заключение по проекту федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год, а также проект постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О принятии проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной фи­нансовый год в первом чтении» и представляет их на рассмотрение на пленарном заседании Государственной Думы.

На пленарном заседании Государственная Дума заслушивает доклад Правительства Российской Федерации и содоклады Комитета Государственной Думы по экономической политике и Комитета по бюджету и принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта. В случае принятия Государственной Думой законопроекта в первом чтении утверждаются основные показатели федерального бюджета.

В случае отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении Государственная Дума может:

• передать указанный законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета, состоящую из представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства российской Федерации, для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета исходя из рекомендаций, изложенных в заключении Комитета по бюджету, Комитета по экономической политике и заключении Комитета Совета Федерации по бюджету, налоговой политике, финансовому, валютному и таможенному регулированию, банковской деятельности;

• вернуть указанный законопроект в Правительство Российской Федерации на доработку;

• поставить вопрос о доверии Правительству Российской Федерации.

В случае отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении и передачи его в согласительную комиссию она в течение 10 дней разрабатывает вариант ос­новных показателей федерального бюджета, согласовывая эти показатели с внесенными на рассмотрение Государственной Думы законопроектами о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах, программой государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставления государственных кредитов Российской Федерацией иностранным государствам на планируемый год в части источников внешнего финансирования покрытия дефицита федерального бюджета.

После окончания работы согласительной комиссии Правительство Российской Федерации вносит на рассмотрение Государственной Думы согласованные основные показатели федерального бюджета, а также законопроекты о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах, о размерах тарифов взносов в государственные федеральные внебюджетные фонды, о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда. Позиции, по которым стороны не выработали согласованного решения, вносятся на рассмотрение Государственной Думы.

По итогам рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении принимается постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О принятии проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении».

Если Государственная Дума не принимает решение по основным характеристикам федерального бюджета по итогам работы согласительной комиссии, проект федерального закона о федеральном бюджете считается повторно отклоненным в первом чтении и Государственная Дума принимает одно из решений, указанных выше.

В случае отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении и возвращения его на доработку в Правительство Российской Федерации оно в течение 20 дней дорабатывает указанный законопроект с учетом предложений и рекомендаций, изложенных в заключении Комитета по бюджету, Комитета по экономической политике и вносит проект федерального закона о федеральном бюджете на рассмотрение Государственной Думы повторно в первом чтении. При повторном внесении указанного законопроекта Государственная Дума рассматривает его в первом чтении в течение 10 дней со дня его повторного внесения в Государственную Думу.

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

Проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год Государственная Дума рассматривает во втором чтении в течение 15 дней со дня принятия указанного законопроекта в первом чтении,

2) При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении Государственная Дума утверждает расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденного в первом чтении, размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и распределение его средств по субъектам Российской Федерации, общий объем бюджета развития и бюджета текущих расходов.

Субъекты права законодательной инициативы направляют в Комитет по бюджету поправки по расходам федерального бюджета, на основе которых Комитет по бюджету разрабатывает и вносит на рассмотрение Государственной Думы проект постановления Государственной Думы Федерального Собрания Рос­сийской Федерации о принятии проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении и о распределении расходов федерального бюджета по разделам функциональной классификации, в том числе по бюджету развития и бюджету текущих расходов. Если Государственная Дума при рассмотрении этого законопроекта во втором чтении не поддерживает предложение Комитета по бюджету, она может рассмотреть на своем заседании альтернативные варианты сбалансированного распределения расходов федерального бюджета, предварительно рассмотренные Комитетом по бюджету и имеющие заключение Правительства Российской Федерации.

В целях нормализации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год Государственная Дума направляет в исполнительные и представительные органы субъектов Российской Федерации сведения о распределении доходов от федеральных налогов и сборов в бюджеты субъектов Российской Федерации, утвержденном при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении, а также сведения о размере Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и распределении его средств по субъектам Российской Федерации, утвержденных при рассмотрении указанного законопроекта во втором чтении.

Если Государственная Дума отклоняет проект федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении, она передает указанный законопроект в согласительную комиссию.

3) Проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год Государственная Дума рассматривает в третьем чтении в течение 25 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении.

Государственная Дума при рассмотрении в третьем чтении законопроекта рассматривает расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации, всем уровням ведомственной классификации, федеральным целевым программам, Федеральной адресной инвестиционной программе на планируемый год в пределах расходов, утвержденных по разделам федерального бюджета во втором чтении; перечень защищенных статей федерального бюджета, программы предоставления гарантий Правительства Российской Федерации на планируемый год, программы предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов, программу государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставления государственных кредитов Российской Федерацией иностранным государствам.

Субъекты права законодательной инициативы направляют свои поправки по показателям федерального бюджета, рассматриваемым в третьем чтении, в Комитет по бюджету.

В течение десяти дней Комитет по бюджету проводит экспертизу поправок, готовит сводные таблицы поправок по разделам указанного законопроекта, рассматриваемых в третьем чте­нии, и направляет их в соответствующие профильные комитеты Государственной Думы. Дальнейшему рассмотрению подлежат исключительно поправки, прошедшие экспертизу в Комитете по бюджету и в Правительстве Российской Федерации.

Рассмотрение поправок по соответствующим подразделам функциональной классификации расходов федерального бюджета и всем уровням ведомственной классификации, перечню и объему расходов по федеральным целевым программам, Федеральной адресной инвестиционной программе на планируемый год, программе государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставления государственных кредитов Российской Федерации иностранным государствам, программам предоставления гарантий Правительства Российской Федерации и программам предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов проводится на совместных заседаниях Комитета по бюджету и соответствующего профильного комитета Государственной Думы. Если сумма ассигнований по принятым поправкам по подразделам соответствующего раздела функциональной классификации превышает сумму ассигнований, утвержденную во втором чтении по данному разделу, указанные комитеты проводят раздельное рейтинговое голосование по этим поправкам.

На пленарном заседании Государственной Думы при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете в третьем чтении рассматриваются три блока поправок:

• поправки, поддержанные Комитетом по бюджету и соответствующим профильным комитетом Государственной Думы;

• поправки, отклоненные Комитетом по бюджету и соответствующим профильным комитетом Государственной Думы;

• поправки, поддержанные одним комитетом и отклоненные другим комитетом Государственной Думы.

Общая сумма ассигнований по поправкам, поддержанным комитетами Государственной Думы, не должна превышать сумму расходов по соответствующему разделу функциональной классификации расходов федерального бюджета. Поправки, по которым имеются разногласия, выносятся на голосование на пленарном заседании Государственной Думы.

4) Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете в четвертом чтении в течение 15 дней со дня принятия законопроекта в третьем чтении. При рассмотрении законопроекта в четвертом чтении рассматриваются поправки к законопроекту, а также поквартальное распределение доходов, расходов и дефицита федерального бюджета.

На пленарном заседании Государственной Думы сначала рассматриваются поправки к законопроекту, утверждается поквартальное распределение доходов, расходов и дефицита федерального бюджета, а затем законопроект ставится на голосование в целом.

Принятый Государственной Думой Федеральный закон о федеральном бюджете в течение пяти дней со дня его принятия передается на рассмотрение Совета Федерации. После его рассмотрения и принятия Советом Федерации Федеральный закон о федеральном бюджете на планируемый год передается на рассмотрение Президента Российской Федерации для подписания и обнародования.

В случае непринятия проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год до 1 января очередного финансового года федеральные органы исполнительной власти имеют право производить расходование бюджетных средств по соответствующим разделам расходов, подразделам, видам и предметным статьям функциональной и ведомственной классификаций ежемесячно в размере одной трети фактически произведенных сумм расходов за четвертый-квартал текущего года до принятия Федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год.

Государственная Дума может также принять Федеральный закон о финансировании расходов из федерального бюджета в первом квартале на планируемый год. В этом случае федеральные органы исполнительной власти производят расходование бюджетных средств в соответствии с указанным Федеральным законом.

Порядок рассмотрения и утверждения представительными органами территорий бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов аналогичен рассмотренным выше процедурам.

1.5. Исполнение бюджета

Исполнение бюджета — это важнейший этап бюджетного процесса действия по мобилизации и использованию бюджетных средств, в процессе исполнения которых участвуют органы исполнительной власти, финансовые и налоговые органы, кредитные учреждения, юридические и физические лица—плательщики налогов в бюджет, получатели бюджетных средств.

Исполнение бюджета основано на следующих принципах:

1) единства кассы, предусматривающего зачисление всех поступающих доходов на единый бюджетный счет и осуществление всех предусмотренных расходов с единого бюджетного счета;

2) обеспечения бюджетных расходов и платежей в пределах фактического наличия средств на едином бюджетном счете.

Исполнение бюджета начинается после его утверждения ор­ганом представительной власти. В финансовых органах готовится организационный план, в котором предусматриваются задачи подразделений каждого финансового органа по обеспечению выполнения бюджета. Далее проводится работа по поквартальному распределению бюджета, направленная на равномерную мобилизацию бюджетных доходов и бесперебойное обеспечение денежными средствами мероприятий, финансируемых из бюджета.

В финансовом органе на основании показателей бюджета составляется бюджетная роспись доходов и расходов, которая утверждается исполнительным органом власти.

Бюджетная роспись представляет собой документ, содержащий детальные показатели доходов, средств заимствований и расходов утвержденного бюджета в соответствии с действующей бюджетной классификацией по срокам бюджетного года в разрезе распорядителей и получателей бюджетных средств, и направляется для сведения в органы представительной власти и контрольно-счетные органы.

Роспись доходов и расходов составляется по каждому главному распорядителю бюджетных средств и по всем разделам, главам и статьям бюджетной классификации. Она разрабатывается на основании балансов доходов и расходов, смет расходов бюджетополучателей. Утвержденная роспись доходов и расходов бюджета — документ, регламентирующий взыскание платежей в бюджет и открытие кредитов для финансирования мероприятий, предусмотренных в бюджете.

Кассовое исполнение бюджета, т. е. операции со средствами на бюджетных счетах по зачислению доходов бюджета и платежам за счет бюджетных средств, осуществляется либо органом Федерального казначейства, либо уполномоченным банком, в котором открыт счет бюджета.

1.5.1. Исполнение бюджета по расходам

Означает обеспечение финансирования мероприятий, предусмотренных росписью расходов, и имеет ряд этапов.

1) Утверждение и доведение бюджетных ассигнований до распорядителей и получателей бюджетных средств. На основании бюджетной росписи в течение 20 дней со дня ее утверждения Финансовый орган и главные распорядители бюджетных ассигнований на период действия утвержденного бюджета доводят, объемы ассигнований из бюджета вышестоящими распорядителями бюджетных средств до нижестоящих распорядителей и получателей через Федеральное казначейство посредством представления утвержденного распределения средств федерального бюджета либо через уполномоченные банки (для местных бюджетов,).

2) Принятие бюджетных обязательств бюджетополучателями.

Бюджетное обязательство — это оформленное бюджетополучателями право предъявления требования к бюджету. На основании доведенных до получателей бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств они имеют право принятия обязательств на осуществление расходов. Лимиты бюджетных обязательств формируются финансовым органом и доводятся до всех получателей бюджетных средств.

На основании уведомлений о выделенном лимите бюджетных обязательств получатель средств бюджета обладает правом осуществления закупок, начисления установленных денежных выплат, принятия иных обязательств бюджета. Принятие обязательств при осуществлении закупок оформляется соответствующими договорами с поставщиками продукции, исполнителями работ и услуг.

3) Подтверждение и выверка исполнения бюджетных обязательств. Расходование бюджетных средств не может быть произведено без завершения исполнения бюджетных обязательств. Бюджетополучатель обязан представлять в финансовый орган документы, подтверждающие реализацию бюджетных обязательств.

4) Расходы и платежи по реализованным бюджетным обязательствам. Расходование бюджетных средств осуществляется в форме списания денежных средств бюджетных счетов в целях исполнения платежных обязательств бюджетов в пользу юридических и физических лиц. Основанием для расходования бюджетных средств является платежный документ, оформленный в порядке, установленном финансовым органом. При этом объем расходуемых бюджетных средств не может превышать исполненных подтвержденных бюджетных обязательств. Сумма денежных средств, списанных с бюджетного счета в целях исполнения платежного обязательства, представляет собой кассовый бюджетных расход.

1.5.2. Казначейское исполнение федерального бюджета

В Российской Федерации с 1992 г. введено казначейское исполнение федерального бюджета. Для его осуществления в составе Министерства финансов РФ образовано Федеральное казначейство.

Основные функции Федерального казначейства в бюджетном процессе государства:

• организация исполнения федерального бюджета;

• контроль за его исполнением;

• управление бюджетными доходами и расходами;

• регулирование межбюджетных отношений;

• финансовое исполнение внебюджетных фондов;

• управление и обслуживание государственного внешнего и внутреннего долгов Российской Федерации;

• осуществление учета и отчетности по движению средств федерального бюджета.

При казначейском исполнении федерального бюджета регистрация поступлений, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, выдача разрешений на право осуществления расходов в рамках выделенных ассигнований, осуществление платежей от имени бюджетополучателей возлагаются на Федеральное казначейство.

Исполнение федерального бюджета осуществляется на основе:

• отражения Федеральным казначейством всех операций и средств федерального бюджета в системе балансовых счетов;

• централизации в Федеральном казначействе всех поступлений в федеральный бюджет и платежей из федерального бюджета;

• совершения Федеральным казначейством всех кассовых операций с использованием единого счета и управления этим счетом.

Кассовое исполнение федерального бюджета Российской Федерации возлагается на Федеральное казначейство. Федеральному казначейству принадлежит право открытия и закрытия счетов федерального бюджета, а также определения их режима. Единый счет федерального бюджета - он же единый счет Федерального казначейства находится в Центральном банке Российской Федерации.

Таким образом, исполнение федерального бюджета по доходам включает:

• перечисление и зачисление доходов федерального бюджета на единый счет Федерального казначейства;

• распределение в соответствии с утвержденным федеральным бюджетом федеральных регулирующих налогов;

• возврат излишне уплаченных сумм доходов;

• учет доходов федерального бюджета и отчетность о доходах федерального бюджета в соответствии с Бюджетной классификацией.

Исполнение расходов федерального бюджета предусматривает осуществление процедур санкционирования и финансирования этих расходов.

Санкционирование расходов федерального бюджета включает в себя:

• утверждение и доведение бюджетных ассигнований из федерального бюджета;

• утверждение и доведение лимитов обязательств феде­рального бюджета;

• принятие обязательств федерального бюджета;

• подтверждение платежных обязательств федерального бюджета.

Финансирование расходов федерального бюджета осуществляется Федеральным казначейством. Действия по финансированию расходов также включают разрешение на формирование платежного документа и осуществление самого платежа.

Федеральное казначейство может также осуществлять исполнение территориальных бюджетов при заключении бюджетных соглашений между органами Федерального казначейства и тер­риториальными органами власти.

В ходе исполнения бюджета возможны изменения плановой величины расходов. Изменение бюджетных ассигнований по сравнению с доведенными в уведомлении о бюджетных ассигнованиях для каждого бюджетополучателя может быть осуществлено введением режима сокращения расходов бюджета главным распорядителем бюджетных средств в пределах его полномочий.

Одна из основных причин изменения бюджетных ассигнований — невыполнение плана по доходам.

Если в процессе исполнения бюджета происходит снижение поступлений доходов бюджета или источников покрытия дефицита, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов не более чем на 5%, то руководитель финансового органа вправе самостоятельно принять решение и ввести режим сокращения расходов. При этом в решении о введении режима сокращения расходов должны быть указаны дата, с которой вводится режим сокращения, а также размеры сокращения.

Если же в процессе исполнения бюджета происходит снижение поступлений доходов бюджета или источников покрытия дефицита, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов не более чем на 10%, то орган исполнительной власти вправе принять решение и ввести режим сокращения расходов. При этом в решении о введении режима сокращения расходов должны быть указаны дата, с которой вводится режим сокращения, а также размеры сокра­щения. В этом случае сокращение расходов осуществляется в одной и той же пропорции для всех видов расходов и бюджетеполучателей, а также объектов, включенных в адресную инвестиционную программу.

Решения о сокращении расходов обнародуются в источнике официального опубликования нормативных актов либо доводятся до всеобщего сведения в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации или решений муниципальных образований. Уведомления распорядителей и получателей бюджетных средств о режиме сокращения расходов бюджета производятся не позднее чем за 15 дней до даты его введения.

В случае, если в процессе исполнения бюджетов происходит снижение поступлений в бюджет, что может привести к неполному финансированию по сравнению с утвержденным бюджетом более чем на 10% от годовых назначений, то исполнительный орган власти должен представить представительному органу власти проект закона об изменениях и дополнениях в закон о бюджете. Представительный орган власти рассматривает указанный проект во внеочередном порядке в течение 10 дней. Если этот законопроект не принимается в указанный срок, то исполнительный орган имеет право на пропорциональное сокращение расходов бюджета впредь до принятия законодательного решения по данному вопросу.

При перевыполнении плана по доходам дополнительно полученные средства могут направляться финансовым органом на уменьшение размеров дефицита бюджета и на выплаты, сокращающие долговые обязательства бюджета, без внесения изменений и дополнений в закон (решение) о бюджете. При этом подготавливается и утверждается дополнительная бюджетная роспись. Во всех других случаях финансирование расходов сверх утвержденного бюджета осуществляется после внесения изменений и дополнений в утвержденный бюджет.

Главный распорядитель бюджетных средств также может перемещать ассигнования между бюджетополучателями в пределах своей компетенции, но не более 5% от объема ассигнований, доведенных бюджете получателю.

Бюджетные ассигнования для главного распорядителя бюджетных средств в расчете на финансовый год могут отличаться от утвержденных в росписи и законе о бюджете бюджетных ассигнований не более чем на 10% от утвержденных бюджетных ассигнований.

В свою очередь бюджетные ассигнования для каждого отдельного бюджетополучателя в расчете на финансовый год могут отличаться от утвержденных в росписи расходов и доходов бюджетных ассигнований не более чем на 15% от утвержденных бюджетных ассигнований.

1.5.3. Бюджетный учет и отчетность

В процессе исполнения бюджета все доходы, расходы, дефицит бюджета, а также все операции регистрируются в бюджетном учете, организуемом и осуществляемом финансовыми органами. Бюджетный учет ведется основе плана счетов бюджетного учета в обособленных peгистрах учета. Единая методология бюджетного учета устанавливается Правительством Российской Федерации.

Финансовые органы осуществляют также бюджетную отчетность. Отчетность об исполнении бюджета может быть оперативной, ежеквартальной и годовой. Единая методология отчетности об исполнении бюджетов устанавливается Правительством Российской Федерации. Единство отчетности об исполнении бюджета основывается на единстве структуры, единообразии форм и показателей, сроков ее формирования и предоставления.

Финансовые органы готовят отчеты об исполнении соответствующего бюджета на основании отчетов главных распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей.

1.5.4.Аудит исполнения бюджета

При рассмотрении отчета об исполнении бюджета в исполнительном органе субъекта Российской Федерации или местного самоуправления может назначаться внутренний аудит отчета об исполнении бюджета, осуществляемый органами Министерства финансов Российской Федерации согласно заключенным соглашениям между исполнительным органом субъекта Российской Федерации или местного самоуправления и Министерства финансов Российской Федерации.

В установленном порядке финансовые органы представляют квартальные и годовой отчеты об исполнении бюджета в представительные органы власти. Годовой отчет об исполнении бюджета представляется в контрольно-счетный орган представительного органа власти. Квартальные отчеты об исполнении бюджета подлежат утверждению высшим исполнительным органам власти. Годовой отчет об исполнении бюджета подлежит утверждению представительным органом власти.

До начала рассмотрения отчета в представительном органе власти проводится внешний аудит исполнения бюджета, который осуществляется соответствующими контрольно-счетными органами представительных органов.

Орган представительной власти принимает решение по отчету об исполнении бюджета после получения аудиторского заключения соответствующего контрольно-счетного органа.

Если в ходе внешнего аудита бюджета будет выявлено несоответствие исполнения утвержденному, росписи доходов и расходов бюджета, бюджетным ассигнованиям, при условии, если не вводился режим сокращения расходов, соответствующий представительный орган имеет право принять решение об отклонении отчета об исполнении бюджета. В случае отклонения отчета представительным органом власти исполнительный орган имеет право обратиться в Прокуратуру Российской Федерации для проверки обстоятельств нарушения бюджетного законодательства и привлечения к ответственности виновных должностных лиц. Если законодательство субъектов Российской Федерации либо правовые акты местного самоуправления предусматривают ответственность исполнительного органа перед представительным (досрочное прекращение полномочий, выражение недоверия и другие), то представительный орган вправе возбудить процедуру привлечения к ответственности исполнительного органа либо его должностных лиц.

После утверждения отчетов об исполнении бюджетов исполнительные органы власти публикуют эти отчеты в открытой печати.

1.6. Бюджетный контроль

Контроль за исполнением бюджета — важный этап бюджетного процесса, осуществляемый представительными органами власти, Счетной Палатой Российской Федерации и контрольно-счетными палатами на местах, финансовыми и налоговыми органами.

Две формы контроля за исполнением бюджета. В Российской Федерации контроль за исполнением бюджета имеет две формы — парламентский и административный.

Парламентский контроль осуществляется соответствующими представительными органами. Он предполагает:

1. право соответствующих представительных органов власти на получение от органов исполнительной власти необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета;

2. право соответствующих представительных органов власти на получение от органов, исполняющих бюджеты, оперативной информации об исполнении бюджета;

3. право соответствующих представительных органов власти на утверждение (не утверждение) отчета об исполнении бюджета;

4. право создавать собственные контрольно-счетные органы (Счетную палату российской Федерации, контрольно-счетные палаты представительных органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления), для проведения внешнего аудита бюджетов;

5. право вынесения оценки деятельности исполнительных органов по исполнению бюджетов.

Административный контроль осуществляется Министерствам  
финансов Российской Федерации, Казначейством Российской  
Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, главными распорядители-  
ми бюджетных средств, главными бухгалтерами бюджетных учреждений.

Административный контроль предполагает:

• право проведения проверок главных распорядителей и  
получателей бюджетных средств;

• право получения информации, необходимой для контроля за соблюдением бюджетного законодательства;

• право требовать устранения выявленных нарушений бюджетного законодательства;

• право давать обязательные для исполнения указания по устранению выявленных нарушений бюджетного законодательства, оформлять документы, являющиеся основанием для наложения мер ответственности.

1) Казначейство Российской Федерации осуществляет контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств, бюджетополучателей, уполномоченных банков, других участников бюджетного процесса.

2) Министерство финансов Российской Федерации осуществляет внутренний аудит главных распорядителей бюджетов, распорядителей бюджетов, бюджетополучателей. Оно может также осуществлять аудит бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в части средств, получаемых ими из федерального бюджета.

3) Министерство финансов Российской Федерации организует финансовый контроль и аудит юридических лиц - получателей гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и инвестиций.

4) Финансовые органы субъектов Российской Федерации и местного самоуправления осуществляют контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств, бюджетополучателей, уполномоченных банков, других участников бюджетного процесса.

5) Главные распорядители бюджетных средств осуществляют контроль за бюджетополучателями в части обеспечения целевого использования бюджетных средств,

своевременного их возврата и предоставления отчетности. Главные распорядители бюджетных средств проводят аудит казенных предприятий.

6) Контроль за исполнением федерального бюджета осущест­вляют Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Для этих целей создана Счетная Палата Российской Федерации. По указанию Совета Федерации и Государственной Думы она проводит в министерствах, ведомствах, учреждениях и на предприятиях проверки вопросов, связанных с формированием и исполнением доходной части федерального бюджета и использованием бюджетных средств. В Совет Федерации и Государственную Думу ею ежеквартально представляются отчеты о ходе исполнения федерального бюджета и дается ежегодное заключение по отчету Правительства РФ об исполнении бюджета.

Заключение Счетной Палаты по отчету Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета включает:

• заключение по каждому разделу и подразделу функциональной классификации и главному распорядителю бюджетных средств о том, сколько средств из кассовых расходов использовано по целевому назначению, а также указание случаев не целевого использования бюджетных средств с выявлением руководителей органов государственной власти или бюджетополучателей, принявших решение о не целевом использовании бюджетных средств, и должностных лиц Казначейства Российской Федерации, допустивших осуществление платежа;

• заключения по каждому разделу и подразделу функциональной классификации и главному распорядителю бюджетных средств сверх бюджетных ассигнований либо росписи бюджетных расходов;

• заключения по каждому случаю финансирования расходов, не предусмотренных в утвержденном федеральном бюджете либо росписи бюджетных расходов.

Кроме того, в заключение по отчету об исполнении бюджета входит анализ, характеризующий различные стороны исполнения бюджета.

1.7. Бюджетный процесс в РФ и зарубежных странах

Самостоятельная, немаловажная задача в рамках изучения финансовых отношений — анализ бюджетного процесса. Под последним понимается регламентированный законодательством порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения государственных и местных бюджетов. Трудности разработки, прохождения и утверждения бюджета отражают, как правило, экономическую ситуацию.

Составление проекта бюджета — один из наиболее важных этапов бюджетного процесса: именно здесь решаются такие вопросы, как объем бюджета, налоговая и денежно кредитная политика на предстоящий год, основные на­правления использования средств и методы покрытия дефицита бюджета.

Работа по составлению проекта государственного бюджета начинается задолго до начала нового бюджетного года (в ФРГ — за 6 месяцев, в Японии — за 7, во Франции — за 14, в США — за 18, в России в последние годы — за 9-10 месяцев).

Проект бюджета разрабатывается органами исполнительной власти, как правило, министерством финансов (казначейством), а в США — специальным органом — Административно-бюджетным управлением при президенте. Работа по составлению проекта бюджета начинается с подготовки министерством финансов (или специальным органом в США) директивных указаний руководителям министерств и ведомств с предложением представить к определенной дате расчет сметы расходов и доходов. При этом им сообщаются общие контрольные цифры возможных ассигнований. Разработанные проекты смет министерств и ведомств на основе контрольных цифр после согласования с министерством финансов закладываются в проект бюджета.

При составлении проекта бюджета ставятся задачи: активного его воздействия на повышение эффективности экономики; обеспечения согласованности финансовых и других ресурсов с экономическими и социальными программами — прогнозами правительства; установления необходимых пропорций и

приоритетов в расходовании средств. Разработка бюджета увязывается в целом с экономическими программами страны с учетом общих перспектив развития. От состояния сбалансированности бюджета зависит сбалансированность экономики.

После одобрения проекта бюджета высшим исполнительным органом (кабинетом министров, а в США — президентом) проект бюджета поступает в законодательный орган — парламент, который рассматривает его в нескольких чтениях (в России — в четырех) и утверждает. Бюджет, как правило, обсуждается каждой палатой парламента (в России и Франции сначала в нижней, а затем в верхней; в США — одновременно в обеих палатах). В палатах парламента создаются специальные комитеты и комиссии (например, согласительные), которые детально анализируют представленный проект по статьям и вносят коррективы.

Важное значение при рассмотрении проекта бюджета в парламенте имеет бюджетная инициатива, то есть право членов законодательного органа вносить изменения в представленный правительством проект бюджета. В ряде развитых стран (Франция, Великобритания и др.) члены парламента лишены права вносить предложения по увеличению предусмотренных расходов или установлению новых начетов, если они не являются одновременно членами правительства. Такое правило расширяет возможности правительства воздействовать на быстро меняющуюся экономическую ситуацию в стране. Бюджетные права Конгресса США обусловливают главенствующую роль в бюджетной процедуре членам Конгресса.

Вторая стадия бюджетного процесса заканчивается утверждением бюджета законодательным органом и подписью главы государства (в России, США — президентом, в Великобритании — королевой).

После утверждения бюджета начинается третья стадия исполнения бюджета: получение утвержденных доходов, главным образом налогов, и осуществление предусмотренных бюджетных расходов в соответствии с выделенными ассигнованиями. Этот этап продолжается в течение года, называемого финансовым, или бюджетным, годом. Его временные границы в разных странах различны в США — с 1 октября по 30 сентября, в Великобритании и Японии — с 1 апреля по 31 марта, в России и Франции — с 1 января по 31 декабря).

Важным элементом третьей стадии является кассовое исполнение бюджета: организация сбора бюджетных средств на территории страны, их хранение и выдача, а также ведение учета и отчетности. В большинстве стран существует банковская система кассового исполнения бюджета, при которой банки, главным образом центральный банк, выступают главным кассиром государства. В основе кассового исполнения бюджета лежит принцип единства кассы, суть которого в том, что все полученные бюджетные средства поступают на единый счет министерства финансов в центральном банке. С этого счета производятся все расходы государства.

После окончания финансового года начинается последний этап бюджетного процесса — составление отчета об исполнении бюджета министерством финансов и утверждение его парламентом. В России помимо официального Государственная Дума рассматривает еще два отчета об исполнении бюджета за предыдущий год — Федерального казначейства и Счетной палаты. Практика последних лет показывает, что очередной бюджет был исполнен в значительно меньшей части, чем планировалось. Если, по данным Федерального казначейства, бюджетные доходы и расходы были идентичны (сколько заработали, столько и потратили), то Счетная палата в период высокой инфляции обращала внимание на обратное: денег в государственную казну поступало больше, чем было израсходовано. Принятие для расчетов бюджета страны заниженного показателя инфляции давало возможность за счет более высоких фактических ее темпов добиться выполнения плановых налоговых поступлений и рассчитаться с бюджетными назначениями без индексации по превышению цен.

1.8.Анализ бюджета

В ходе бюджетного года и по окончании его годового цикла центральные и территориальные финансовые органы постоянно проводят аналитическую работу по результатам составления и исполнения бюджета.

Цели бюджетного анализа:

• оценка конечных результатов составления и исполнения бюджета;

• обоснование финансово-бюджетной политики правительства и администраций территорий;

• обоснование параметров показателей при формировании бюджетов;

• выявление факторов и причин, оказавших влияние на невыполнение плановых показателей бюджета;

• обоснование принятия и проверка выполнения постановлений и решений органов власти в сфере управления;

• выявление резервов при составлении и исполнении бюджета;

• обеспечение полного, своевременного и стабильного выполнения плана мобилизации в бюджет доходов;

• обеспечение полного и своевременного выполнения плана финансирования мероприятий, предусмотренных в бюджете;

• выявление недостатков в деятельности получателей бюджетных средств, приводящих к нерациональному, не целевому и неэффективному использованию бюджетных ассигнований;

• определение экономической и социальной эффективности бюджетных расходов;

• выявление недостатков в работе финансовых органов в ходе составления и исполнения бюджета и подготовка предложений по их устранению;

• совершенствование бюджетного процесса и межбюджетных отношений.

Кроме перечисленных выше общих для всех бюджетов задач, анализ территориальных бюджетов позволяет:

1. определить уровень финансовой самодостаточности территории, состояние базы ее собственных доходов;

2. определить уровень устойчивости территориального бюджета;

3. выявить факторы, воздействующие на финансовое положение территории, и степень влияния этих факторов на территориальный бюджет;

4. определить приемлемость и справедливость с точки зрения населения проводимой местной администрацией бюджетной политики.

Следует отметить, что в современной практике работы финансовых органов применяется главным образом анализ исполнения бюджетных показателей. Вопросы же, связанные с анализом состояния бюджетов, их устойчивости, еще недостаточно разработаны. В то же время в условиях кризисного состояния экономики в стране и в регионах, повышения роли территориальных органов власти и территориальных бюджетов в решении экономических и социальных задач проблемы устойчивости территориальных бюджетов, а, следовательно, и анализ этих проблем очень актуальны.

Для проведения анализа бюджета используются определенные методы и инструментарий.

Наиболее простой метод — сравнение, когда бюджетные показатели отчетного периода сравниваются либо с плановыми, либо с показателями за предыдущий период (базисными). При сравнении показателей за предыдущий период необходимо добиться их сопоставимости, т. е. показатели следует пересчитать с учетом однородности составных элементов, инфляционных процессов в экономике, методов оценки и др.

Следующий метод — группировки, когда показатели группируются и сводятся в таблицы. Это позволяет проводить аналитические расчеты, обнаружить тенденции развития отдельных явлений и их взаимосвязи, факторы, влияющие на изменение показателей.

Метод цепных постановок, или элиминирования, заключается в замене отдельного отчетного показателя базисным. При этом все остальные показатели остаются неизменными. Этот метод позволяет определить влияние отдельных факторов на совокупный бюджетный показатель.

В качестве инструментария для бюджетного анализа могут использоваться бюджетные коэффициенты — относительные показатели финансового состояния территории, которые выражают отношения одних абсолютных бюджетных показателей к другим.

Бюджетные коэффициенты могут использоваться для сравнения показателей финансового состояния конкретной территории с аналогичными показателями других территорий, для выявления динамики развития показателей и тенденций изменения финансового состояния территории.

Анализ бюджета должен вестись раздельно по доходам и расходам.

Для бюджетного анализа могут использоваться:

1) горизонтальный анализ, в ходе которого сравниваются текущие показатели бюджета с показателями за прошлый период, а также плановые показатели с фактическими;

2) вертикальный анализ, в результате которого определяется структура бюджета, доля отдельных бюджетных показателей в итоговом показателе и их влияние на общие результаты;

3) трендовый анализ, который проводится в целях выявления тенденций изменения динамики бюджетных показателей. В ходе этого анализа сравниваются плановые или отчетные показатели за ряд лет. На основе ретроспективного анализа возможно прогнозирование бюджетных показателей на будущее;

4) факторный анализ, суть которого заключается в выявлении влияния отдельных факторов на бюджетные показатели (например, влияние на величину показателей расходов на социально-культурные мероприятия таких факторов, как численность контингента бюджетных учреждений, период функционирования этих учреждений, уровень цен, индексы инфляции и т. д.);

В ходе аналитической работы могут использоваться абсолютные показатели доходной и расходной частей бюджета, относи­тельные показатели — бюджетные коэффициенты (бюджетной автономии, обеспеченности собственными доходами, соотноше­ния собственных и регулирующих доходов и др.); выявляться тенденции развития бюджетных показателей, количественные и качественные стороны влияния отдельных факторов на процесс формирования и исполнения бюджета.

В качестве примера бюджетного анализа приведем метод анализа устойчивости территориального бюджета.

Уровень устойчивости территориального бюджета может определяться объемом средств, необходимых для обеспечения минимальных, детерминированных бюджетных расходов. Минимальные бюджетные расходы - понятие, неоднократно отраженное в законодательных актах Российской Федерации. Это средства, предусмотренные в бюджете для финансирования конституционно гарантированных мероприятий по жизнеобеспечению населения. Это бюджетные средства, направляемые на содержание учреждений, предприятий и организаций, состоящих на бюджете и предоставляющих бесплатные или на льготных условиях услуги и товары населению.

Устойчивость бюджета характеризуется четырьмя типами его состояния:

1) абсолютно устойчивым;

2) нормальным;

3) неустойчивым;

4) кризисным.

Нами предлагаются следующие методы определения степени устойчивости территориальных бюджетов.

1) Абсолютно устойчивое состояние бюджета возможно при условии, если

РМ<ДС+ДР,

где Рм — минимальные расходы бюджета; Дс — собственные доходы бюджета; Др — регулирующие доходы бюджета.

2) Нормальное состояние:

РМ = ДС + ДР,

3) Неустойчивое состояние:

РМ = ДС + ДР + Дд,,

Где Дд \_ дополнительно привлеченные финансовые ресурсы (свободные остатки бюджетных средств, внебюджетные средства и др.).

4) Кризисное состояние:

РМ > ДС + ДР.

Возможны и следующие количественные критерии для определения степени устойчивости бюджета.

1) Абсолютно устойчивое состояние бюджета возможно при следующих условиях:

Дс:Д= 60-70%,

Др:Д =30-40%,

3:Р= 10-15%,

где Д — общая сумма бюджетных доходов; Р — общая сумма бюджетных расходов; 3 — бюджетная задолженность (в % к планируемым расходам бюджета).

2) Нормальное состояние бюджета:

ДС:Д= 40-50%, Др:Д= 50-60%, 3:Р= 30-35%.

3) Неустойчивое состояние:

ДС:Д=5-10%, ДР:Д= 90-95%, 3 : Р = 40-50%

Для анализа бюджета в качестве инструментария могут использоваться бюджетные коэффициенты. Они позволяют сравнивать характеристики бюджета за различные периоды времени, сравнивать показатели бюджета конкретной территории с аналогичными показателями бюджетов других территорий. Такие коэффициенты могут быть использованы в качестве нормативов (критериев) состояния бюджета. Эти критерии могут разрабатываться на базе наиболее успешно составленных и исполненных бюджетов, на базе групп бюджетов, сформированных по территориальному признаку, и т.д.

Для анализа бюджета можно использовать следующие бюджетные коэффициенты:

1) Коэффициент соотношения регулирующих и собственных бюджетных доходов:

Кр.с= Др : Дс

2) Коэффициент автономии:

Ка = Дс : Д ,

3) Коэффициент обеспеченности минимальных расходов собственными доходами:

К0.р = Дс : Рм,

4) Коэффициент бюджетного покрытия:

Кб.п = Д : Рм,

5) Коэффициент бюджетной задолженности:

Кб.з = З : Р,

6) Коэффициент бюджетной результативности региона:

Кб.р = Дт : Ч,

где Дт — территориальные бюджетные доходы,

Ч - среднегодовая численность населения региона.

7) Коэффициент бюджетной обеспеченности населения:

Кб.о = Р : Ч.

С помощью этих инструментов достигается объективизация в оценке состояния территориальных бюджетов, выявляются факторы, влияющие на это состояние.

В свою очередь знание этих факторов и меры их влияния на бюджет позволяют определить причины негативных явлений в бюджетной сфере и более качественно готовить мероприятия по их устранению.

Бюджетный анализ может проводиться по результатам как составления, так и исполнения бюджета.

Анализ составления бюджета включает следующие направления исследований:

• анализ финансового состояния отраслей сферы материального производства; анализ ожидаемого исполнения бюджета текущего года;

• анализ показателей сводного финансового баланса;

• анализ доходной части проекта бюджета по источникам доходов;

• анализ расходной части проекта бюджета по направлениям использования бюджетных средств.

Анализ исполнения бюджета включает:

• анализ выполнения показателей поступления доходов по отдельным источникам и отраслям хозяйства;

• анализ исполнения плана расходов по направлениям финансирования и отраслям производственной и непроизводственной сферы;

• анализ исполнения долговых бюджетных обязательств;

• анализ кассового исполнения бюджета.

Проведение комплексного анализа бюджета дозволяет получить необходимую информацию представительным и исполнительным органам власти для принятия решений при формировании и осуществлении финансовой политики, выявления резервов в мобилизации средств в бюджет, повышения эффективности их использования, усиления контроля за их освоением.

Анализ источников бюджетного финансирования

Практически анализ бюджета означает последовательное и достаточно детальное изучение, с одной стороны, объемов, структуры, источников, видов и динамики его доходов; с другой — объемов, структуры, сфер и объектов, форм и динамики его расходов.

Доходная часть бюджета формируется за счет налогов и других видов обязательных платежей и поступлений.

Налоги представляют собой часть национального дохода, поступающую в звенья бюджетной системы. Это обязательные платежи юридических и физических лиц государству в заранее установленных размерах и в определенные сроки.

Основные функции налогов:

фискальная — сбор денежных средств для создания государственных  
денежных фондов и материальных условий для функционирования  
государства;

социальная — поддержание социального равновесия путем изменения  
соотношения между доходами отдельных социальных групп в целях  
сглаживания неравенства между ними;

регулирующая — влияние на воспроизводство, стимулирование или  
сдерживание его темпов, усиление или ослабление накопления капитала, расширение или уменьшение платежеспособного спроса посредством налогов.  
Анализ доходной части бюджета предусматривает, прежде всего рассмотрение  
источников бюджетного финансирования: поступления от налогов и сборов,  
от государственных предприятий и имуществ, от займов. Ведущую роль в  
мобилизации средств в государственный бюджет играют налоги. Налоговые  
доходы классифицируются еще и по видам. По международной методике  
учитывается полнота и своевременность внесения начисленных налогов, а не абстрактные, как в России, бюджетные назначения. Среднестатистическая собираемость налогов в США составляет 85-88%.

Первое направление анализа при рассмотрении доходной части бюджетов связано с выявлением относительной значимости налогов в общем, объеме конечной продукции. Наилучшим образом эта значимость характеризуется долей всех налоговых поступлений в ВНП. Эти доли в 1996 году составляли: в США 30%, в Японии — 31, в Канаде — 37, в Германии — 38, в Англии — 37, во Франции — 44, в Италии — 40%. Лидерами являлись Дания (51,7% ВНП),  
Швеция (50,2%) и Бельгия (45,9%).

Приведенные данные свидетельствуют о значительной доле налогов в ВНП стран и соответственно о большой роли государственных бюджетов в перераспределении доходов.

Однако существует мировая закономерность, подтвержденная статистикой разных стран. Чем выше уровень налоговых изъятий, тем ниже темпы экономического роста.

Экономический кризис в России вызван помимо прочего высоким уровнем налоговых и неналоговых изъятий из экономики. По оценкам специалистов, в России общий уровень всей массы уплачиваемых налогов (включая платежи предприятий во внебюджетные фонды, по уровню которых Россия входит в лидирующую группу стран) в среднем составляет до 80% прибыли предприятий. По международным стандартам налоговое изъятие свыше 50% прибыли подрывает стимулы к производственной деятельности и приводит к укрытию доходов от налогов со стороны как юридических, так и физических лиц.

К тому же в странах Запада налоговое бремя более или менее равномерно распределено по всем отраслям и секторам экономики. В России же сохранилась проблема, с которой сталкивались и другие страны: наличие льгот, не носящих стимулирующего характера, и исключений из общих налоговых пра­вил. Чем их больше, тем менее эффективна налоговая система.

Еще одна российская проблема — «теневой» сектор, на который приходится, по данным Госкомстата, 25% ВВП (по данным Совета безопасности, 40%), налогов не выплачивающий. Государственная налоговая служба за 1997 год выявила 26 914 организаций, не состоящих на учете в налоговых органах. Значит, легальная экономика — в основном промышленность — несет дополнительное налоговое бремя.

Поэтому номинально примерно одинаковые налоговые ставки в России и Западной Европе на самом деле значительно различаются. Низкий уровень собираемости налогов в какой-то степени также подтверждает, что уровень нынешнего налогообложения не соответствует возможностям российской экономики.

Следующее направление анализа — выявление в структуре налогов относительной роли прямых и косвенных налогов в зависимости от степени и особен­ностей развития страны.

В принципе любой налог оказывает определенное негативное воздействие на экономическое развитие. Но из мирового (да и отечественного) опыта известно, что различные налоги по-разному влияют на экономику.

К наиболее тяжким и социально несправедливым относятся косвенные налоги в форме добавочной наценки. Это НДС, который увеличивает цену ресурсов, используемых в процессе производства, налоги с оборота, акцизы, таможенные пошлины. Добавку к цене, в конечном счете оплачивает потребитель, покупая товар. Правда, косвенные налоги дают меньше возможностей сокрытия доходов по сравнению с прямыми. Поэтому понятна фискальная логика правительства России, отстаивающего более высокую ставку НДС: он лучше собираем.

По сравнению с косвенными налогами прямые оказывают менее негативное воздействие на экономику. Имеются в виду, в частности, налоги на прибыль и доход, подоходный налог, налоги на недвижимость.

Наконец, наиболее «нейтральные» налоги основаны на изъятии монопольной ренты. К этой сфере относится налогообложение природных ресурсов — газа, нефти, алмазов, золота, редкоземельных металлов. Налоговый сбор с туристов, посещающих уникальные исторические или природные достопримечательности, тоже относится к взиманию монопольной ренты.

Соотношение между прямыми и косвенными налогами зависит от двух решающих факторов: жизненного уровня основной массы населения страны и сложившихся в различных странах стереотипов трактовки тех или иных налогов. Низкий жизненный уровень населения объективно ограничивает масштабы прямых налоговых изъятий из доходов физических и юридических лиц. Подобная закономерность отчетливо проявляется в развивающихся странах. Роль косвенного обложения в развитых странах играет заметно меньшую роль, чем в развивающихся.

Относительная значимость основных налогов в отдельных странах различна. Так, в Японии относительно скромна роль косвенных налогов (1/3 всех налоговых поступлений); среди прямых налогов явно главенствуют подоходный налог с населения и взносы на социальное страхование. В Канаде резко преобладает индивидуальный подоходный налог при заметной роли косвенных налогов (1/4 всех поступлений).

Даже в западноевропейских странах, несмотря на проводимую политику унификации налогов в рамках ЕС, сохраняются заметные различия. Для Франции, например, типично господство такого налога, как взносы на социальное страхование, а также косвенных налогов при весьма низкой доле подоходной налога с населения. Для Германии, Италии и Англии наиболее значимы подоходный налог и косвенные налоги.

Эта система налогообложения в России начала формироваться в 1992 году и отразила явные попытки копировать опыт европейских стран, прежде всем Франции. Была сделана ставка на косвенные налоги в качестве основного источника налоговых поступлений для госбюджета. Выбор этого варианта объяснялся тем, что он в наилучшей степени соответствовал фискальным соображениям.

В 1993 году ввиду уменьшения ставок НДС (с 28 до 20% и 10% на продовольствие) первенство в налоговых поступлениях перешло к налогу на прибыль обеспечившему в 1993 году до 40% и в 1994 году 37% налоговых поступлений в бюджет. Это происходило из-за высокой рентабельности производства продукции в промышленности, торговле, строительстве, обусловленной либерализацией цен в 1991-1992 годах. В тот период предприятия, пользуясь дефицитом и отсутствием сдерживающих рычагов и механизмов, произвольно завышали цены. Рентабельность (к себестоимости) производства достигала 50-60%.

2. Анализ элементов бюджетного процесса за 1999 – 2004 гг.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Таблица 3 – Законы о федеральном бюджете и их исполнение | | | | | | |
| Показатели | 1999 г. | 2000 г. | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. |
| ВВП, млрд. руб | 4 757 | 7 063 | 9 039 | 10 863 | 13 250 | 15 300 |
| Рост ВВП, в % | 5,4 | 8,3 | 5,0 | 4,3 | 5,9 | 5,2 |
| Законы о федеральном бюджете: |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
| Доходы федерального бюджета, млрд. руб.,  в т.ч.: | 437,7 | 1103,2 | 1193,5 | 2125,7 | 2417,8 | 2742,8 |
| - налоговые | 399,5 | 949,9 | 1115,3 | 1726,3 | 2012,3 | 2071,4 |
| Доходы федерального бюджета, в % к ВВП,  в т.ч.: | 9,2 | 15,6 | 13,2 | 19,6 | 18,5 | 17,9 |
| -налоговые | 8,4 | 13,4 | 12,3 | 15,9 | 15,2 | 13,5 |
| Расходы федерального бюджета, млрд. руб. | 575,1 | 1014,2 | 1193,5 | 1947,4 | 2345,6 | 2659,4 |
| Расходы федерального бюджета, в % к ВВП | 12,1 | 14,4 | 13,2 | 17,9 | 18 | 17,4 |
| Профицит, млрд. руб. | -137,4 | 89 | 0 | 178,3 | 72,2 | 83,4 |
| Фактическое исполнение: |  |  |  |  |  | Прогноз |
| Доходы федерального бюджета, млрд. руб.,  в т.ч.: | 615,5 | 1 132,0 | 1 590,7 | 2 183,4 | 2 570,9 | 2 742,8 |
| - налоговые | 509,7 | 964,8 | 1460,4 | 2035,6 | 2036,9 | 2071,4 |
| Доходы федерального бюджета, в % к ВВП,  в т.ч.: | 12,9 | 16 | 17,6 | 20,1 | 19,4 | 17,9 |
| -налоговые | 10,7 | 13,7 | 16,2 | 18,7 | 15,37 | 13,5 |
| Расходы федерального бюджета, млрд. руб. | 664,7 | 1 019,1 | 1 321,9 | 2 054,3 | 2 345,6 | 2 659,4 |
| Расходы федерального бюджета, в % к ВВП | 14 | 14,4 | 14,6 | 18,9 | 18 | 17,4 |
| Профицит, млрд. руб. | -49,2 | 112,9 | 268,8 | 129,1 | 225,3 | 83,4 |
| Степень исполнения зоконов о бюджете, % |  |  |  |  |  | Прогноз |
| доходы,  в т.ч.: | 140,6 | 102,6 | 133,3 | 102,7 | 106,3 | 100 |
| -налоговые | 127,6 | 101,6 | 130,9 | 117,9 | 101,2 | 100 |
| расходы | 86,5 | 100,5 | 110,8 | 105,5 | 100 | 100 |
| профицит | 35,8 | 126,9 |  | 72,4 | 312 | 100 |

Доходы федерального бюджета: анализ цифровых данных показывает, что наихудшая финансовая политика в сфере доходов федерального бюджета за последние шесть лет, если судить по степени исполнения бюджета от запланированного, проводилась в 2000 г., когда перевыполнение плана составило всего лишь 2,6 %, по сравнению с 1999 г., когда перевыполнение плана составило 40,6%. Номинальные доходы федерального бюджета возрастут на 6,6% к полученным в 2003 г., т.е. в реальном исчислении доходы несколько снижаются. Доля налоговых доходов федерального бюджета в ВВП с 1999 по 2002 гг. постоянно увеличивалась, переломным стал 2003 г., когда налоговая нагрузка на экономику стала постепенно снижаться. Что касается собираемости налогов, то здесь наилучшая ситуация за последние шесть лет зафиксирована в 2001 г., когда перевыполнение плана составило 30,9 %. Налоговые доходы федерального бюджета на 2004 г. запланированы на сумму 2071,4 млрд. руб., что на 1,7% выше показателя предыдущего года. Такой небольшой рост объясняется снижением налоговой нагрузки на экономику, а также ожиданиями менее благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры.

Выполнение бюджетных обязательств: динамика расходов федерального бюджета с 1999 по 2003 гг. отличается стабильным ростом в доле ВВП. Благодаря взятому курсу на сокращение и более эффективное использование расходов, в 2003 г. впервые наблюдается снижение расходов бюджета, с последующим уменьшением их доли в ВВП в бюджете 2004 г. Расходы федерального бюджета в 2004 г. запланированы на уровне 2659,4 млрд. руб., или 17,4 % ВВП. В 2003 г. расходы составили 2345,6 млрд. руб.(18% ВВП). Таким образом, рост расходов составит 13,3%, т.е. незначительно превышает уровень инфляции. Таким образом, госрасходы увеличиваются в реальном выражении, а их доля в ВВП сокращается.

Степень исполнения законодательных и приравненных к ним актов о бюджете: степень исполнения законов о бюджете можно назвать высокой. Устойчивое перевыполнение планов бюджета свидетельствует о их реалистичности и жестким контролем за их исполнением. Наиболее высокая степень исполнения бюджета наблюдалась в 2001г., где доходная часть бюджета была перевыполнена на 33,3 %.

Анализ экономики России за последние несколько лет позволяет подтвердить действенность и в российских условиях важнейших составляющих успешной бюджетной политики, определенных на основе международного опыта. Это - базирующаяся на реалистичном уровне государственных обязательств политика жесткого ограничения государственных расходов, обеспечивающая низкий уровень (или полное отсутствие) бюджетного дефицита, способствующая поддержанию на кредитном рынке низких процентных ставок, увеличению финансирования частного сектора. Такая политика содействует достижению устойчивых темпов экономического роста, снижению безработицы, а следовательно, и повышению уровня народного благосостояния.

3. Проблемы в области бюджетного процесса и способы их решения.

Ключевая проблема межбюджетных отношений - незавершенность децентрализации бюджетной системы. Расходы субнациональных бюджетов перегружены обязательствами, установленными федеральным законодательством («федеральные мандаты»), основная часть их доходов формируется за счет отчислений от федеральных налогов и финансовой помощи (в том числе – неформализованной), имеет место резкая несбалансированность расходных обязательств и возможностей их финансирования. Официальная система межбюджетных отношений остается чрезмерно централизованной, заведомая невыполнимость (нерациональность) ее требований позволяет субнациональным властям переложить основную политическую и финансовую ответственность на федеральный центр. Для решения этой проблемы необходимо существенно расширить налогово-бюджетные полномочия региональных и местных властей и повысить ответственность за их использование при одновременном поддержании конкурентной среды, жёстких бюджетных ограничений и увеличении доли федерального бюджета в доходах консолидированного бюджета.

Существует также проблема нецелевого использования бюджетных средств. Опыт развитых стран подсказывает, что надо сделать прозрачным, подконтрольным общественности весь процесс составления плана расходования бюджетных средств и само расходование. Иными словами, бюджет Федерации, республики, края, области или района должен быть более подробным и выполняться согласно по каждому направлению бюджетных средств, вплоть до небольших сумм, чтобы все видели, на что власти собираются потратить и как в действительности тратят деньги налогоплательщиков. Для этого бюджет должен быть детализированным, открытым и понятным. Есть надежда, что

контроль за движением средств федерального бюджета и их использованием действительно усилится с полным переходом России на казначейскую систему исполнения бюджета.

До сих пор остаётся нерешённой проблема чрезмерной бюджетной и налоговой нагрузки на экономику. По мнению экспертов, условием экономического роста является предел этой нагрузки в 25% ВВП. По официальным данным, она находится на уровне 33% ВВП и выше. Характерный признак чрезмерной нагрузки – значительная доля теневой экономики. Единый социальный налог в размере 35%, по международным нормам, чрезмерен для такой страны, как Россия. Значит, государственная администрация плохо работает, государственные расходы не стали эффективными и социально направленными. Нужно освободить экономику из под государственной опеки, с одновременным

подкреплением рыночного механизма сильной государственной властью. Однако она должна не командовать бизнесом, а освободить рынок от монополизма, ведомственного произвола, региональной замкнутости, коррупции, которые препятствуют рыночным отношениям.

Ещё одна немаловажная проблема – низкая эффективность расходования бюджетных средств. Для её решения необходимо пересмотреть структуру бюджетных расходов, сокращая ненужные расходы, повышать долю капитальных вложений в бюджетных расходах, улучшать сферу образования и здравоохранения, выплачивать достойную заработную плату работникам социальной сферы, создать механизм, связывающий доступ граждан к общественным благам с уплатой налогов. Открытые конкурсы по закупкам товаров и предоставлению услуг для бюджетных организаций оздоровят экономику, сократят число злоупотреблений.

Заключение.

Структура и этапы бюджетного процесса в цивилизованных странах, независимо от их общественно – политической формации, не имеют принципиальных расхождений. Однако технологические приемы, сопровождающие эти этапы. Безусловно, разнообразны и различаются даже по регионам. Представляется принципиально важным определение и использование таких способов формирования и исполнения бюджета, систем государственного финансового контроля, которые в конкретных экономических условиях позволяет эффективно распорядится бюджетным потенциалом как страна в целом, так и в регионе.

Развитие бюджетной системы современной России осложняется отсутствием эффективного методологического и правового ее обустройства. Необходимы объективная управляемость каждым из этапов бюджетного процесса, оптимизация и упрощение технологии бюджетной поддержки территорий и финансирования различных сфер деятельности страны. Для этого требуются разработка и реализация концепции построения бюджетной системы, соответствующей экономическим условиям, прогнозируемым на ближайшие 10 – 15 лет, и обеспечивающей четкое согласованное взаимодействие ее элементов. Нужны такие механизмы бюджетной деятельности, которые могут достичь ее высокой результативности при минимизации издержек, органичного единства свободы и порядка, рыночных и централизованных регуляторов.

Список использованных источников

1. Управление бюджетом: Курс лекций. - М.: Издательство «Дело и сервис», 2002.
2. Бюджетный процесс в РФ: Учебное пособие / Л. Г. Баранова, О. В. Врублевская и др. – М.: Издательство «Перспектива»: ИНФРА - М, 1998 г.
3. Бюджетная система Росси: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г. Б. Поляка. - М.: ЮНИТИ - ДАНА, 2000 г.
4. Финансы. Денежное обращение. Кредит.: Учебное пособие. - М.: Финансы и статистика, 2000 г.
5. Анализ экономики. Страна, рынок, фирма. Под ред. В. Е. Рыбалкина. Учебник. – М. / Международные отношения, 1999 г.
6. Горегляд В. Е. // Финансовый бизнес, 2001 г., № 10.
7. Ширяев В. // Экономист, 2001 г.,№ 6
8. Финансы и кредит, 2003 г.,№ 22.
9. Финансы и кредит, 2004 г., № 1.
10. Финансы, 2004 г., № 2.
11. Internet: [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru).
12. Бюджетный кодекс РФ.
13. Федеральный закон «О федеральном бюджете» за 1999 – 2004 гг.
14. Закон РСФСР «Об основах бюджетных прав…» от 15.04.93 г. №4807 – 1.
15. Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства…» от 10.10.91 г. №1734 – 1.
16. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6.10.2003 г. №131-ФЗ.
17. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» от 25.09.97 г. №126-ФЗ.