РЕФЕРАТ

по курсу "Основы экономики"

по теме: "Бюджетный процесс в Российской Федерации"

Содержание

1. Участники бюджетного процесса и их полномочия

2. Основы формирования бюджетов Российской Федерации

Литература

## 1. Участники бюджетного процесса и их полномочия

Бюджетный процесс - это регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и других участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением. В соответствии с этим определением необходимо более подробно рассмотреть следующие вопросы:

нормативные документы, определяющие состав бюджетного законодательства;

распределение компетенции органов государственной власти и местного самоуправления (по вертикали);

круг участников бюджетных правоотношений;

полномочия участников бюджетного процесса (по горизонтали).

Необходимо отметить, что Бюджетному кодексу РФ принадлежит приоритет в сфере нормативного регулирования бюджетного процесса в России.

Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты федеральных исполнительных органов власти, регулирующие бюджетные правоотношения, не могут противоречить Кодексу. В то же время Бюджетный кодекс устанавливает приоритет международных правовых норм: если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены бюджетным законодательством РФ, применяются правила международного договора. Бюджетное законодательство формируется на трех уровнях бюджетной системы РФ. Соответственно строится вертикальное распределение компетенции между уровнями власти.

К компетенции федерального уровня государственной власти принадлежат:

установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ;

разграничение налогов и других доходов между уровнями бюджетной системы, а также распределение в порядке межбюджетного регулирования доходов от федеральных налогов и сборов, иных доходов федерального бюджета между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ;

разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ;

установление порядка составления и рассмотрения проекта федерального бюджета, утверждения и исполнения федерального бюджета, осуществления контроля за его исполнением, составления отчетности об исполнении и утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

составление и рассмотрение проекта федерального бюджета, утверждение и исполнение федерального бюджета, осуществление контроля за его исполнением и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам;

установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг;

утверждение бюджетной классификации РФ;

установление федеральными законами порядка осуществления заимствований Российской Федерацией, субъектами РФ и органами местного самоуправления;

управление долгом Российской Федерации;

определение перечня и порядка формирования государственных внебюджетных фондов, управление их деятельностью;

установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ и др.

В области регулирования бюджетных правоотношений к ведению субъектов РФ относятся не только вопросы, связанные с бюджетами субъектов РФ и бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов, но и порядок организации межбюджетных отношений в конкретном субъекте РФ, хотя эти вопросы находятся в сфере совместного ведения с федеральными органами государственной власти. Соответственно компетенция органов местного самоуправления должна осуществляться в пределах, установленных федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ, а также в соответствии с нормативно-правовыми актами органов власти местного самоуправления.

Участники бюджетного процесса:

Президент Российской Федерации;

органы законодательной (представительной) власти;

органы исполнительной власти (высшие должностные лица субъектов РФ, главы местного самоуправления, финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномоченные органы);

органы денежно-кредитного регулирования;

органы государственного и муниципального финансового контроля;

государственные внебюджетные фонды;

главные распорядители и распорядители бюджетных средств;

иные органы, на которые законодательством РФ, субъектов РФ возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия.

Участниками бюджетного процесса также являются бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов. В состав участников бюджетного процесса входят также органы, обладающие бюджетными полномочиями.

Законодательные (представительные) органы власти имеют следующие обязанности:

рассматривать и утверждать бюджеты;

рассматривать и утверждать отчеты об исполнении бюджетов;

формировать и определять правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджетов соответствующих уровней и др.

Аналогичные полномочия законодательных (представительных) органов власти касаются вопросов регулирования деятельности государственных внебюджетных фондов.

Законодательные (представительные) органы власти не имеют права создавать свои резервные фонды, а также выполнять отдельные функции по исполнению бюджетов (за исключением органов местного самоуправления, совмещающих функции законодательных и исполнительных органов). Представляется, что это положение направлено на последовательную реализацию принципа разделения полномочий органов власти в бюджетном процессе, который, как известно, устанавливает, что исполнение бюджета - исключительная компетенция исполнительных органов власти.

Органы исполнительной власти осуществляют:

составление проектов бюджетов;

представление их на рассмотрение и утверждение законодательными (представительными) органами власти вместе с необходимыми документами и материалами;

исполнение бюджетов, в том числе сбор доходов бюджета;

управление государственным (муниципальным) долгом;

осуществление ведомственного контроля за исполнением бюджета;

представление отчета об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов власти и др.

Аналогичные полномочия имеют исполнительные органы власти по отношению к государственным внебюджетным фондам.

Центральный банк РФ (Банк России) выполняет следующие обязанности:

совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение в Государственную Думу РФ основные направления денежно-кредитной политики;

обслуживает счета бюджета;

осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам.

Особо обратим внимание на то, что счета бюджета могут обслуживаться только Банком России, однако это правило имеет исключение, что следует из компетенции кредитных организаций.

Кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджета, как участники бюджетного процесса выполняют две функции: осуществление операций по предоставлению средств бюджета на возвратной основе и обеспечение функций Банка России там, где он эти функции выполнять не может. Субъекты РФ, муниципальные образования вправе открывать счета в кредитных организациях, обслуживающих расчеты по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов РФ и муниципальными ценными бумагами (в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций).

Контрольные органы законодательных (представительных) органов власти на всех уровнях осуществляют:

контроль за исполнением бюджетов соответствующих уровней и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

проведение экспертизы проектов бюджетов, федеральных и региональных целевых программ и иных нормативных актов бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов РФ, актов органов местного самоуправления.

Органы контроля исполнительной власти в ходе исполнения соответствующего бюджета и бюджета государственного внебюджетного фонда осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль.

Главный распорядитель бюджетных средств имеет право распределять средства бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств. Главный распорядитель бюджетных средств определяется ведомственной классификацией расходов бюджета. Для федерального уровня главным распорядителем бюджетных средств выступает орган государственной власти РФ; для регионального и местного уровня - орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, бюджетное учреждение.

Главный распорядитель средств соответствующего бюджета:

определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств;

утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;

составляет бюджетную роспись;

распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств;

исполняет соответствующую часть бюджета и др.

Распорядитель бюджетных средств имеет право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств и осуществлять связанные с этим функции. Распорядитель бюджетных средств может быть уполномочен:

Правительством РФ представлять сторону государства в договорах о предоставлении средств федерального бюджета на возвратной основе, государственных гарантий, бюджетных инвестиций;

органом исполнительной власти субъекта РФ представлять сторону субъекта РФ в договорах о предоставлении средств бюджета субъекта РФ на возвратной основе, государственных гарантий, бюджетных инвестиций;

органом местного самоуправления представлять сторону муниципального образования в договорах о предоставлении средств местного бюджета на возвратной основе, муниципальных гарантий, бюджетных инвестиций.

Бюджетное учреждение - организация, созданная органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов. В смете доходов и расходов должны быть отражены бюджетные и внебюджетные доходы бюджетного учреждения. При этом учреждение при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников. Бюджетное учреждение наделено правом оперативного управления государственным или муниципальным имуществом.

Получатель бюджетных средств - это бюджетное учреждение или иная организация, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год.

Учитывая роль Министерства финансов РФ в осуществлении бюджетного процесса, Бюджетный кодекс РФ отдельно устанавливает его полномочия. Министерство финансов РФ:

составляет проект федерального бюджета и принимает участие в разработке проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов;

составляет сводную бюджетную роспись федерального бюджета;

разрабатывает Программу государственных внутренних заимствований и Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации;

осуществляет сотрудничество с международными финансовыми организациями;

осуществляет методическое руководство бухгалтерским учетом и отчетностью юридических лиц независимо от их организационно-правовых форм;

проводит проверки финансового состояния получателей бюджетных средств, в том числе получателей бюджетных ссуд, бюджетных кредитов и государственных гарантий;

регистрирует эмиссии займов субъектов РФ, муниципальных образований, государственных унитарных предприятий и федеральных казенных предприятий;

осуществляет в порядке, установленном Правительством РФ, управление государственным долгом РФ;

исполняет федеральный бюджет;

составляет отчет об исполнении федерального бюджета, отчет об исполнении консолидированного бюджета РФ;

налагает на главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, кредитные организации штрафы в соответствии с договорами и законодательством РФ;

осуществляет иные полномочия.

## 2. Основы формирования бюджетов Российской Федерации

Основы составления проектов бюджетов. Составление проектов бюджетов - исключительная прерогатива органов исполнительной власти. Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований. Составлению проектов бюджетов предшествуют разработка прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований и отраслей экономики, а также подготовка сводных финансовых балансов, на основании которых органы исполнительной власти осуществляют - разработку проектов бюджетов. Концептуальное значение для составления проекта федерального бюджета имеет Бюджетное послание Президента РФ; для бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов - основные направления бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год.

Исходными макроэкономическими показателями для составления проекта бюджета являются объем валового внутреннего продукта на очередной финансовый год и темп роста валового внутреннего продукта в очередном финансовом году; уровень инфляции (темп роста цен - декабрь очередного финансового года к декабрю текущего).

Очевидно, что для составления проекта бюджета необходимы определенные сведения, к которым относятся данные:

о действующем на момент начала разработки проекта бюджета налоговом законодательстве;

нормативах отчислений от собственных и регулирующих доходов бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

предполагаемых объемах финансовой помощи, предоставляемой из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

видах и объемах расходов, передаваемых с одного уровня бюджетной системы РФ на другой;

нормативах финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг;

нормативах минимальной бюджетной обеспеченности.

Проекты бюджетов составляются с учетом необходимости достижения минимальных государственных социальных стандартов на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг, а также в соответствии с другими нормами (нормативами), установленными законодательством Российской Федерации, субъектов РФ, правовыми актами органов местного самоуправления. Составление проекта бюджета осуществляется на основе налогового законодательства, действующего на момент составления проекта бюджета. Это означает, что проект бюджета не должен строиться на основе непринятого налогового законодательства. Ранее, до установления данной нормы в Бюджетном кодексе РФ, проект бюджета и изменения в налоговое законодательство представлялись на рассмотрение и утверждение почти одновременно, что приводило к необходимости корректировать проект бюджета в случае непринятия этих изменений. При разработке проекта федерального бюджета на 2008 г. эта норма Бюджетного кодекса РФ была учтена: важные изменения в налоговое законодательство были внесены в августе 2007 г., что позволило Министерству финансов РФ обоснованно планировать доходную базу федерального бюджета.

Как уже говорилось, до разработки проекта бюджета составляется целый ряд социально-экономических и финансовых планов, которые не утверждаются в форме закона (решения) в отличие от бюджета, но имеют важное значение с точки зрения планирования и прогнозирования. Первым в этом ряду выступает прогноз социально-экономического развития территории. Он разрабатывается на основе данных социально-экономического развития территории за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития территории до конца базового года, тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год и предшествует составлению проекта бюджета. Основные показатели прогноза: индекс потребительских цен; валовой внутренний продукт; объем промышленной продукции; объем продукции сельского хозяйства; объем инвестиций в основной капитал; объем розничного товарооборота; объем импорта и экспорта; объем платных услуг населению; среднемесячная зарплата; прожиточный минимум; численность безработных и др.

Перспективный финансовый план - документ, формируемый одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования и содержащий данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета. Перспективный финансовый план разрабатывается в целях:

информирования законодательных (представительных) органов о предполагаемых среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы;

комплексного прогнозирования финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов;

выявления необходимости и возможности осуществления в перспективе мер в области финансовой политики;

отслеживания негативных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер.

Перспективный финансовый план разрабатывается на три года (первый год - это год, на который составляется бюджет) и формируется по укрупненным показателям бюджетной классификации.

Баланс финансовых ресурсов представляет собой баланс всех доходов и расходов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории. Баланс финансовых ресурсов составляется на основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год в соответствии с прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и является основой для составления проекта бюджета.

План развития государственного или муниципального сектора экономики включает:

перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности федеральных казенных предприятий;

перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности государственных или муниципальных унитарных предприятий;

программу приватизации (продажи) государственного или муниципального имущества и приобретения имущества в государственную или муниципальную собственность.

У сведения о предельной штатной численности государственных или муниципальных служащих и военнослужащих по главным распорядителям бюджетных средств.

Долгосрочные целевые программы разрабатываются органом исполнительной власти, органом местного самоуправления и подлежат утверждению соответствующим законодательным (представительным) органом, представительным органом местного самоуправления. Долгосрочная целевая программа, предлагаемая к утверждению и финансированию за счет бюджетных средств или средств государственного внебюджетного фонда, должна содержать:

технико-экономическое обоснование;

прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов реализации указанной программы;

наименование заказчика указанной программы;

сведения о распределении объемов и источников финансирования по годам.

Таким образом, в целях составления проекта бюджета на очередной финансовый год должны быть подготовлены следующие документы и материалы:

прогноз социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год;

основные направления бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год;

прогноз сводного финансового баланса соответствующей территории на очередной финансовый год.

Одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год составляются:

прогноз консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год;

адресная инвестиционная программа на очередной финансовый год;

план развития государственного или муниципального сектора экономики;

структура государственного или муниципального долга и программа внутренних и внешних заимствований, предусмотренных на очередной финансовый год для покрытия дефицита бюджета;

программа предоставления государственных или муниципальных гарантий на очередной финансовый год;

оценка потерь бюджета от предоставленных налоговых льгот;

оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий финансовый год и др.

Содержание проекта закона (решения) о бюджете установлено в Бюджетном кодексе РФ, однако круг его показателей для бюджета субъекта РФ или местного бюджета может быть расширен, что определяется законом субъекта РФ и решением органа местного самоуправления. В проекте закона (решения) о бюджете должны содержаться основные характеристики бюджета, к которым относятся общий объем расходов бюджета, общий объем доходов бюджета и дефицит бюджета.

Кроме того, в проекте закона (решения) о бюджете приводятся: прогнозируемые доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации; нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

В проекте закона (решения) о бюджете расходы бюджета устанавливаются по следующим показателям:

расходы по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации;

общий объем капитальных и текущих расходов бюджета;

расходы и доходы целевых бюджетных фондов;

объемы финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы РФ, предоставляемой в форме дотаций и субвенций, в разрезе бюджетов, получающих указанную финансовую помощь;

распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов соответствующего бюджета и др.

В составе расходов на бюджетные инвестиции в проекте закона (решения) о бюджете определяются лимиты предоставления инвестиционных налоговых кредитов на срок, превышающий пределы очередного финансового года. По соответствующим разделам (подразделам) расходов бюджета устанавливаются лимиты предоставления бюджетных кредитов на срок, превышающий пределы очередного финансового года.

В проекте закона (решения) о бюджете устанавливаются следующие характеристики государственного или муниципального долга, государственных или муниципальных заимствований:

источники финансирования дефицита бюджета за счет государственных или муниципальных внутренних заимствований;

верхний предел государственного или муниципального долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом;

предел предоставления государственных или муниципальных гарантий третьим лицам на привлечение заимствований.

Рассмотрение и утверждение бюджетов. Орган исполнительной власти, орган местного самоуправления вносят проект закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год на рассмотрение законодательного (представительного) органа, представительного органа местного самоуправления в срок, определенный для федерального бюджета Бюджетным кодексом РФ; бюджета субъекта РФ - законом субъекта РФ; местного бюджета - правовыми актами органа местного самоуправления.

Порядок рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете и его утверждения определяется на основе тех же документов. Процедура рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете и его утверждения, определенная законом субъекта РФ, правовыми актами органа местного самоуправления, должна обеспечивать рассмотрение и утверждение указанного проекта закона (решения) до начала очередного финансового года. В ст.31 Бюджетного кодекса РФ установлено право законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления на каждом уровне бюджетной системы РФ самостоятельно осуществлять бюджетный процесс. Возникает вопрос о форме документа, в котором найдут отражение указанные права. Как правило, законодательные органы власти субъектов РФ принимали законы с примерным названием "Об основах бюджетного процесса в... ", органы местного самоуправления - "Положение о бюджетном процессе в... муниципальном образовании". После введения в действие Бюджетного кодекса РФ в ряде субъектов РФ идет подготовка "своих" бюджетных кодексов. Одновременно с проектом закона о бюджете на очередной финансовый год рассматриваются и утверждаются проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов.

Законы о внесении изменений в налоговое законодательство Российской Федерации вносятся субъектом, обладающим правом законодательной инициативы, на рассмотрение и утверждение законодательным (представительным) органом до принятия закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год. Таким образом, обеспечивается формирование доходной базы бюджета на основе действующего налогового законодательства.

Временное управление бюджетом. Если закон (решение) о бюджете не вступил в силу с начала финансового года, то орган, исполняющий этот бюджет, правомочен осуществлять расходование бюджетных средств на цели, определенные законодательством, на продолжение финансирования инвестиционных объектов, государственных контрактов, оказание финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы РФ при условии, что из бюджета на предыдущий финансовый год на эти цели уже выделялись средства, но не более ассигнований предыдущего года в расчете на квартал по соответствующим разделам функциональной и ведомственной классификаций расходов бюджетов Российской Федерации. Кроме этого орган, исполняющий бюджет, правомочен не финансировать расходы, не предусмотренные проектом закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год.

В данной ситуации ставки зачисления (нормативы) регулирующих налогов в бюджеты других уровней бюджетной системы РФ, нормативы централизации доходов, зачисляемых в бюджеты других уровней бюджетной системы РФ для финансирования централизованных мероприятий, прочие тарифы и ставки, определяемые законом (решением) о бюджете, применяются в размерах и порядке, которые определены законом (решением) о бюджете на предыдущий финансовый год. Порядок распределения средств на оказание финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы РФ сохраняется в виде, определенном законом (решением) о бюджете на предыдущий финансовый год.

Если закон (решение) о бюджете не вступил в силу через три месяца после начала финансового года, орган, исполняющий бюджет, не имеет права:

предоставлять бюджетные средства на инвестиционные цели;

предоставлять бюджетные средства на возвратной основе;

предоставлять субвенции негосударственным юридическим лицам;

осуществлять заимствования в размере более объема заимствований предыдущего финансового года в расчете на квартал;

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

Таким образом, процедура временного управления бюджетом регламентируется весьма детально: подробно определяются права органов, исполняющих бюджет, прямо указаны ограничения их правомочий, а в целом временное управление бюджетом имеет жесткие параметры. И это оправданно, поскольку отсутствие принятого бюджета к началу финансового года на любом уровне бюджетной системы РФ является отрицательным фактором для экономического и социального развития территории. Такова общая характеристика процесса формирования бюджетов по основным элементам этой важнейшей процедуры.

## Литература

1. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изменениями и дополнениями).

2. О федеральном казначействе: Указ Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556.

3. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской.2-е изд. М.: Юрайт, 2007.

4. Головин С.М. Бюджетный процесс в Российской Федерации. Учебное пособие. СБп., 2008.