**Глава 1. Понятие бюджетного процесса.**

**1.1. Понятие бюджета и бюджетного процесса.**

Центральным элементом бюджетной политики являются формирование и использование централизованного фонда денежных средств, т.е. государственного бюджета.

Бюджет служит для аккумуляции финансовых ресурсов и их использования на выполнение основных функций государства. Таким образом, бюджет является инструментом бюджетной политики, служит для перераспределения части валового внутреннего продукта с учетом общественных интересов.

Вопрос об определении понятия «бюджет» является дискуссионным, в теории и на практике существуют различные подходы к ответу на него. Так Землянин В.Н. определяет бюджет как систему императивных денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный фонд.[[1]](#footnote-1)

Иное определение бюджета закреплено в Бюджетном кодексе РФ в статье 6. В нем бюджет трактуется как «форма образования и расходования фонда денежных средств. Предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления».[[2]](#footnote-2)

У каждого из определений бюджета есть свои преимущества и недостатки. Определение, содержащееся в Бюджетном кодексе, является более функциональным. Оно отражает задачи, решаемые бюджетной системой, ее многоуровневую структуру, а также двойственность структуры бюджета: с одной стороны, в нем выделяется доходная часть, представляющая собой совокупность финансовых ресурсов для осуществления государственной политики с другой стороны, - расходная часть, отражающая конкретные направления использования бюджетных средств.

Понимание бюджета как системы отношений по поводу формирования использования бюджетного фонда также имеет ряд преимуществ. Оно подчеркивает важную характеристику бюджета как элемента государственного принуждения. В рамках данного подхода предлагается также уточнить содержание понятий «бюджетный план» и «бюджетный фонд».

Документ, законодательно устанавливающий роспись доходов и расходов государства на центральном, региональном или местном уровне на определенный период времени, называется *бюджетным планом*. Исполнение бюджетного плана заключается в формировании и расходовании централизованного фонда финансовых ресурсов, который именуется *бюджетным фондом*.

Бюджетный план составляется органами исполнительной власти, рассматривается и утверждается законодателями, после чего обретает силу закона. Закон о бюджете является основным финансовым документом страны. Он составляется на определенный период времени, именуемый бюджетным периодом, который, как правило, равен календарному или хозяйственному году. В России бюджетный период соответствует календарному году (с 1 января по 31 декабря).

Бюджет является одновременно и правовой, и экономической категорией. Врублевская О.В. дает следующее определение бюджета как экономической категории – это система финансовых отношений. Включающих не только формальные отношения по поводу формирования, распределения и расходования денежных ресурсов, предназначенных для финансирования функций органов государственной власти и местного самоуправления по предоставлению ими государственных услуг населению страны, но и отношения, связанные с реализацией взаимосвязей между элементами бюджетной системы, организацией бюджетного устройства и бюджетного процесса.[[3]](#footnote-3)

С помощью бюджета государство осуществляет перераспределение валового внутреннего продукта между отраслями, регионами страны, а также между отдельными субъектами экономики. Бюджет как система экономических отношений имеет две взаимосвязанные составляющие. Это отношения по поводу образования бюджетного фонда за счет различных видов доходов и по поводу его использования в форме бюджетных расходов.

Доходы бюджета формируются за счет налогов, а также некоторых других видов поступлений, именуемых неналоговыми доходами. Структура доходной части бюджета непостоянна, она подвержена изменениям в зависимости от условий развития страны.

Целью бюджетных расходов является финансовое обеспечение деятельности государства по исполнению его экономических функций – распределение ресурсов, перераспределение и стабилизации. Расходы бюджета направляются в первую очередь в общественный сектор экономики для финансирования деятельности органов государственного управления по производству общественных благ (оборона, охрана правопорядка, науки и т. п.), а также поддержки предприятий, находящихся в государственной собственности.

Основное назначение бюджета заключается в том, что он позволяет аккумулировать финансовые средства в руках государства и использовать их для финансирования различных программ. Однако помимо этого бюджет выполняет и ряд других функций. Дементьев Д.В. выделяет следующие функции бюджета:[[4]](#footnote-4)

1. Распределительная функция бюджета заключается в формировании и использовании централизованных фондов денежных средств по уровням государственной и территориальной власти управления. Осуществляя распределительную функцию, государство с помощью бюджета регулирует: экономическую жизнь страны, темпы роста производства, капиталов и частных сбережении, воздействует на экономические отношения, распределяет бюджетные средства между отраслями экономики, субъектами РФ, изменяет структуру спроса, предложения и потребления.

2. Перераспределительная функция представляет собой две стадии: образование доходов бюджета – в виде денежных средств, поступающих в безвозмездном порядке в распоряжение органов государственной власти РФ, органов местного самоуправления; и расходов бюджета, - денежные средства, направленные на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления. Доходы бюджета образуются за счет – налогов, неналоговых доходов, безвозмездных и безвозвратных перечислений.

3. Контрольная функция. Бюджет позволяет осуществлять контроль за действиями исполнительной власти, который может осуществляться в различных формах как со стороны специализированных органов, наделенных контрольными полномочиями, так и со стороны вышестоящих организаций. Бюджет принимается как закон и тем самым накладывает ограничения на действия правительства. В нем законодательно закреплены лимиты отдельных статей доходов и расходов, которые государство должно четко соблюдать при проведении социально-экономической политики.

4. Информационная функция. Бюджет – это индикатор текущего состояния экономики страны. Структура его доходной и расходной частей позволяет судить о приоритетах государственной политики. Более того, так как закон о бюджете на очередной год составляется как плановый документ, он выступает как прогноз будущей экономической ситуации.

Для того чтобы бюджет мог эффективно функционировать, он должен иметь следующие свойства: прозрачность, регламентацию, полноту.

Прозрачность бюджета означает информационную открытость бюджетной системы не только для государственных органов, но и для общества в целом; полноту отражения доходов и расходов бюджета; четкое определение процедур его составления

Для повышения прозрачности бюджетного процесса необходима четкая регламентация всех его этапов и полномочий его участников. Законодательство определяет функции отдельных органов государственной власти участвующих в разработке и исполнении бюджета, порядок их взаимодействия на различных этапах бюджетного процесса и ряд других моментов.

С прозрачностью бюджета тесно связано требование его полноты. Бюджет должен охватывать все финансовые потоки государственных учреждений. Различные виды доходов должны зачисляться на единый бюджетный счет, с которого финансируются все предусмотренные расходы. Если это требование не соблюдается, бюджет не может в полной мере выполнять свои функции.

Инструментом обеспечения прозрачности и полноты бюджета является бюджетная классификация. Под *бюджетной классификацией* понимается законодательно установленная группировка дохода и расходов бюджета, источников покрытия его дефицита, видов внутреннего и внешнего долга, используемая для составления и исполнения бюджетов всех уровней и обеспечивающая сопоставимость их показателей. Бюджетная классификация позволяет систематизировать информацию о состоянии бюджетной системы, она утверждается федеральным законом и является единой для всех уровней бюджетной системы.[[5]](#footnote-5)

Бюджетный процесс представляет собой регламентируемую нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, других участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, по утверждению и рассмотрению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением.[[6]](#footnote-6)

Содержание бюджетного процесса определяется государственным и бюджетным устройством страны, бюджетными правами соответствующих органов власти и органов местного самоуправления. Основными законодательными актами, регулирующими все стадии бюджетного процесса, являются Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, иные законодательные акты федерального уровня, регулирующие отдельные вопросы организации бюджетного процесса, [[7]](#footnote-7) законодательные акты органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, определяющие организацию бюджетного процесса в конкретных субъектах РФ.

В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса РФ под бюджетным процессом понимается регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.[[8]](#footnote-8)

Признаками бюджетного процесса являются: целенаправленность, юридическая результативность; формализация процедур, которая состоит из нормировании процессуальных сроков, закреплении полномочий участников, преобладании процессуальных норм, обеспечивающих соблюдение бюджетной дисциплины всеми участниками; цикличность, непрерывность, стадийность.

В основе бюджетного процесса лежат определенные принципы, соблюдение которых дает возможность правильно составить, утвердить и исполнить бюджет так, чтобы средства государства были использованы экономно и с максимальной пользой для развития общества.

Максимова Н.С. принципы бюджетного процесса делит на общие принципы и специальные. К общим принципам относятся: единство бюджетной системы РФ; разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ; самостоятельность бюджетов; равенство бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований; полнота отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов; сбалансированность бюджетов; эффективность и экономность использования бюджетных средств; общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов; гласность; достоверность бюджета; адресность и целевой характер бюджетных средств. Специальные принципы бюджетного процесса – последовательность вступления в бюджетную деятельность органов исполнительной и представительной власти (проект бюджета составляют исполнительные органы власти, закон (решение) о бюджете принимается представительными органами власти, исполняют бюджетные органы исполнительной власти); ежегодность бюджета (включает правило об обязательном принятии бюджета до начала планируемого года, активности бюджетного контроля, выявление тенденций рыночного развития); публичности и гласности (предполагают широкое обсуждение проекта бюджета до его принятия органами представительной власти и общественностью, а также опубликованию принятого бюджета в печати); специализация бюджетных показателей (состоит в использовании бюджетной классификации, предполагающей группировку всех доходов бюджетов всех уровней по источнику возникновения, а расходов – по целевому назначению направлениям деятельности).

Законодательство страны устанавливает круг участников бюджетного процесса, определяет и разграничивает их полномочия.

Согласно разделу 5 статье 152 Бюджетного кодекса к участникам бюджетного процесса относятся:

Президент РФ; органы законодательной 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; бюджетные учреждения; государственные и муниципальные унитарные предприятия; другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов.[[9]](#footnote-9)

Бюджетный процесс в РФ состоит из четырех стадий бюджетной деятельности:

составление проекта бюджета; рассмотрение и утверждение бюджета; его исполнение; составление и утверждение отчета об исполнении бюджета.

**1.2. Стадии бюджетного процесса.**

**Составлению проекта бюджета** предшествует разработка пла­нов и прогнозов развития территорий и целевых программ.Ре­шение о начале работы над составлением проекта федерально­го бюджета принимается Президентом РФ. Правительство РФ организует поэтапную работу по составлению проекта феде­рального бюджета.  
В определенные сроки составляются: прогноз социально-экономического развития, сводный баланс [финансовых](http://plan.partnerstvo.ru/node/20) ресур­сов, основные направления бюджетной политики РФ; рассчи­тываются контрольные цифры проекта федерального бюджета на соответствующий период и другие документы. Территори­альные органы исполнительной власти ведут детальную прора­ботку и согласование показателей социально-экономического развития и контрольных цифр федерального бюджета. Правительство РФ одновременно **с** организацией работы по со­ставлению федерального бюджета организует работу по дове­дению в определенные сроки до представительных и исполни­тельных органов власти субъектов РФ инструктивного письма об особенностях составления расчетов к проектам бюджетов на следующий финансовый год, в том числе о централизован­но установленных социальных и финансовых нормах и нормативах (минимальных) или их изменениях. Исполнительные органы власти субъектов РФ, в установленные их представительными органами власти сроки, исходя из необ­ходимости утверждения бюджетов до начала финансового года, доводят до представительных органов власти нижестоящего уровня соответствующие указания по разработке проектов бюджетов, в том числе социальные и финансовые нормы и нор­мативы или их изменения, включая нормы и нормативы, утвержденные вышестоящим органом представительной власти. В случае несбалансированности доходов и минимально необ­ходимых расходов местных бюджетов или бюджетов субъектов федерации соответствующий исполнительный орган власти представляет в вышестоящий исполнительный орган (испол­нительные органы власти субъектов федерации - в Правитель­ство РФ) необходимые расчеты для обоснования размеров нормативов отчислений от регулирующих доходов, дотаций, субвенций, перечня доходов и расходов, подлежащих передаче из вышестоящих бюджетов, а также данные об изменении со­става объектов, подлежащих бюджетному финансированию.

**Рассмотрение и утверждение проекта бюджета** представительным органом власти соответствующего субъекта бюджетного права предше­ствует принятию решения о санкционировании бюджетных расходов, которое является правовой основой для выделения бюджетных ассигнований. Как свидетельствует практика последних лет, рассмотрение проекта федерального бюджета представительным органом России вызывает большое количество осложнений. Поэтому законодатель пошел по пути детальной регламентации порядка (технологии) и сроков рассмотрения законопроекта о феде­ральном бюджете на каждый конкретный год. После принятия соответствующего проекта федерального за­кона к рассмотрению Государственной Думой он должен на­правляться в Совет Федерации Федерального Собрания РФ, комитеты Государственной Думы, другим субъектам права за­конодательной инициативы для внесения замечаний и предло­жений, а также в Счетную палату РФ на заключение. Бюджетное законодательство предусматривает возможностьут­верждения проекта федерального бюджетана соответствующий год после трех чтений.[[10]](#footnote-10)

**Исполнение бюджета** совпадает с бюджетным годом и длится с 1 января по 31 декабря. Исполнение бюджета возложено на соответствующие исполнительные органы власти. Исполнение бюджета заключается в обеспечении полного и своевременного поступления предусмотренных в бюджетах доходов и в финан­сировании соответствующих расходов. Оперативное исполне­ние бюджетов осуществляется по бюджетной росписи, которая составляется соответствующим финансовым органом (Минфином России, министерств финансов республик в составе РФ, финансовыми управлениями (отделами) краев, областей и т.д.) Исполнение бюджетов осуществляется по доходной и расходной частям бюджетов. Исполнение федерального бюджета завершается31 декабря. Ли­миты бюджетных обязательствпрекращают свое действие 31 де­кабря. Принятие бюджетных обязательств после 25 декабря не до­пускается. Подтверждение бюджетных обязательств должно быть завершено федеральным казначейством 28 декабря. До 31 декаб­ря включительно федеральное казначейство обязано оплатить принятые и подтвержденные бюджетные обязательства. Счета, используемые для исполнения федерального бюджета завер­шаемого года, подлежат закрытию в 24 часа 31 декабря. Средства, полученные бюджетными учреждениями от пред­принимательской деятельности и не использованные по со­стоянию на 31 декабря, зачисляются в тех же суммах на вновь открываемые соответствующим бюджетным учреждением лицевые счета. После завершения операций по принятым бюджетным обяза­тельствам завершившегося года остаток средств на едином сче­те федерального бюджета подлежит учету в качестве остатка средств на начало очередного финансового года.

**Рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета**   
осуществляются представительным органом власти. Представительный орган имеет право обратиться в органы про­куратуры РФ для проверки обстоятельств несоответствия ис­полнения бюджета принятому закону (решению) о бюджете в слу­чае превышения прав, предоставленных органу, исполняющему бюджет, по сокращению расходов, перемещению ассигнований и блокировке расходов и привлечения к ответственности ви­новных должностных лиц. Ежегодно не позднее 1 июня текущего года Правительство РФ  
представляет в Государственную Думу и Счетную палату РФ отчет об исполнении федерального бюджета за отчетный финан­совый год в форме федерального закона. Одновременно с отчетом об исполнении федерального бюджета за отчетный финансо­вый год в Государственную Думу вносятся отчеты об исполнении бюджетов федеральных целевых бюджетных фондов. По итогам рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета и заключения Счетной палаты РФ Государственная Дума принимает одно их следующих решений об: утверждении отчета об исполнении федерального бюджета; отклонении отчета об исполнении федерального бюджета.[[11]](#footnote-11)

**1.3. Бюджетный процесс в зарубежных странах.**

**Сравнительная характеристика.**

В разных странах бюджетное устройство отличается своими особенностями, обусловленными государственным устройством, территориально-административным делением, уровнем развития экономики, ее структурными чертами. Рассмотрим особенности бюджетного процесса зарубежных стран на примере таких стран, как Франция и ФРГ.

Бюджетная система Франции основана на четырех принципах, которые принято считать классическими: составление бюджета на год, единство, универсальность, специализация.

Во Франции финансовый год совпадает с календарным. Но практически годичный срок составления бюджета не соблюдается, так как не всегда финансовый закон обнародывается до начала финансового года, во – вторых, практикуются изменения, вносимые в первоначальный проект государственного бюджета.

Принцип единства бюджетной системы означает, что все финансовые операции государства отражаются в едином законодательном документе, утвержденном парламентом. Однако специфика Франции заключается в том, что некоторые финансовые операции оформляются в виде приложения к общему бюджету, либо учитываются отдельно от государственного бюджета.[[12]](#footnote-12)

Универсальность предполагает раздельное отражение доходов и расходов в абсолютной сумме. Специализация бюджетной системы состоит в целевом использовании бюджетных кредитов без права их переводов с одной статьи на другую. На практике в течение года осуществляется перераспределение дотаций по объемам кредитования без какого-либо законодательного оформления.

Ядром, организующим процессы формирования и исполнения Государственного бюджета, а во Франции, является Министерство экономики, финансов и промышленности, в структуре которого выделены: Управление бюджета (орган, отвечающий за процедуру подготовки, утверждения и методологию исполнения бюджета); Главное управление по учету государственных финансов – собственно государственное казначейство Франции; Дирекция казначейства – агентство «Франс-трезор».

Бюджетный процесс имеет четыре стадии и продолжается более трех лет.

Первая стадия: составления проекта бюджета осуществляется под контролем министерства экономики и финансов в течение девяти месяцев. Проект бюджета после одобрения правительством направляется в парламент.

Вторая стадия: рассмотрение и утверждение бюджета – длится около трех месяцев. По конституции Франции право рассматривать и утверждать бюджет принадлежит парламенту. Вначале проект бюджета обсуждается в нижней палате и после его одобрения передается для рассмотрения в верхнюю плату. Утверждение бюджета происходит на совместном заседании палат.

Третья стадия: исполнения бюджета – охватывает годичный период и называется финансовым годом. Кассовое исполнение бюджета происходит через казначейскую систему.

Четвертая стадия: составление министерства экономики и финансов отчета об исполнении бюджета. Проверенный счетной палатой отчет бюджета выносится на утверждение парламента. Утверждением отчета заканчивается бюджетный процесс.

Исполнение бюджета осуществляется через кассы казначейства, которое имеет текущий счет в Банке Франции. Административный контроль за исполнением бюджета ведет подчиненная министерству экономии и финансов генеральная финансовая инспекция. Функции контроля за исполнением местных бюджетов переданы главному распорядителю кредитов.

Специфической чертой государственных финансов Франции являются присоединенные бюджеты. Они введены для организаций, которые не являются юридическими лицами, осуществляют торгово-промышленные операции и пользуются финансовой автономией. В настоящее время насчитывается семь присоединенных бюджетов – один военный (производство горючего) и шесть гражданских (бюджеты почты, телеграфа, телефона, монетного двора и других).[[13]](#footnote-13)

Германия – представляет собой систему бюджетного федерализма. Финансовая система Германии анализируется в контексте германского конституционного права, которое уделяет отдельное внимание распределению налоговых поступлений между уровнями государственной власти в стране. [[14]](#footnote-14)

Федерализм – понятие одновременно политическое и экономическое. В политическом контексте и с точки зрения государственного права федерализм – форма государственного устройства, связанная с принципом субсидарности.

В экономическом – система децентрализованного использования государственных финансов, основанная на рыночном принципе эффективного размещения ресурсов.

Бюджет выступает главным звеном Системы Германии, его структура и бюджетный процесс соответствуют федеративному характеру государственного строя. В государственный бюджет включаются доходы и расходы трех уровней административного управлении- федерации (центральный бюджет), земель (региональные бюджеты), и общин (местные бюджеты). Сводный государственный бюджет получается путем сложения доход и расходов всех трех уровней.

Бюджетный год в ФРГ совпадает с календарным. Федеральный бюджет утверждается парламентом. Составление, утверждение и исполнение федерального бюджета предусматривает определение ожидаемых доходов и расходов в бюджетном плане и ведение бюджетного учета, фактическое отражение исполнения бюджета.

На стадии составления центрального бюджета министерства и ведомства направляют в министерство финансов предполагаемые сметы расходов на следующий год, примерно за 9 месяцев. Министерство финансов на основе прогнозируемых доходов уточняет расходную часть бюджета и передает проект бюджета на утверждение федеральному правительству. Одобренный кабинетом министров проект бюджета направляется на утверждение в законодательные органы. После принятия законопроекта парламентом законопроект подписывается и становится законом. В те же сроки в такой же последовательности составляются проекты бюджетов земель и общин.

Высшим контрольным органом ФРГ в области государственных финансов является федеральная счетная палата. Отчет об исполнении бюджета составляется министерством финансов и направляется в парламент и счетную палату. После заключения счетной палаты парламент утверждает закон об исполнении бюджета.[[15]](#footnote-15)

В настоящее время в Германии твердо утвердилась трехзвенная система федеративного устройства, коммуны стали ее неотъемлемым элементом. Разделение задач и финансовых источников разными уровнями государственного управления – основной вопрос федеративного государства. В Германии эта проблема решается с помощью понятия «финансового выравнивая» (балансирования).

Принцип германского государственного права – «финансы следуют за задачами» - ставит основной акцент всей германской финансовой политике. Прежде чем начинать распределение, а тем более распределение финансовых ресурсов, нужно выяснить, во-первых, какой уровень власти наиболее эффективно может исполнить определенную государственную задачу. Во-вторых, важно распределить, как будут финансироваться издержки по осуществлению этой задачи. «Пассивное» финансовое выравнивание выполняет важную роль в общей системе германского бюджетного федерализма. Правильное осуществление «пассивного» выравнивания позволяет предотвратить возможные конфликты, связанные с распределением налоговых средств на ранних стадиях.

Достижению этой цели способствует как наличие собственных финансовых полномочий у все трех уровней государственной власти, включая местный. Распределение налоговых поступлений осуществляется частично по раздельной системе, согласно которой существуют федеральные, земельные и местные (коммунальные) налоги, А также в соответствии с так называемым «налоговым союзом», в который входят важнейшие по поступлениям в казну налоги (подоходный, на прибыль корпораций, промысловый и налог на добавленную стоимость). Существующая система германского «вертикального выравнивания» обеспечивает, минимальны уровень финансирования всех трех уровней власти, а на коммунальном уровне является базовой финансовой гарантией местного самоуправления, так как германские коммуны в числе местных налогов распоряжаются промысловым налогом - одним из важнейших по объему отчислений в казну.

Наличие собственных налоговых источников, как правило, не обеспечивает финансирование всех возложенных задач; для компенсации имеющихся несоответствий необходимо введение механизма вторичного перераспределения средств – системы «горизонтального выравнивания». Оно осуществляется на двух уровнях. Региональное выравнивание осуществляется федерацией между федеральными землями в пользу отстающих земель. Коммунальное выравнивание осуществляется федеральными землями между входящими в их состав коммунами. Для этих целей служат подоходный налог, налог на прибыль корпораций и НДС.

В действительности реальное перераспределение финансов – один из многочисленных элементов сложной системы «финансового выравнивания», подразумевающей всю совокупность финансовых отношений между уровнями государственной власти (федерацией, федеральными землями и местными коллективами – коммунами) в процессе выполнения ими государственных задач, включая и задачи в рамках местного самоуправления. Таким образом, механизм «финансового выравнивания» служит воплощению на практике идеи бюджетного федерализма.

Таким образом, структура бюджетов в зарубежных странах носит неординарный характер. Типичным же является отделение текущих доходов и расходов государства от затрат капитального характера.

Построение бюджетных систем в развитых зарубежных странах основывается на специальных принципах. Важнейшие из них: единство, полнота, реальность и гласность.

Принцип единства бюджетной системы обеспечивается единой правовой базой, использованием единых бюджетных классификаций, согласованными нормами бюджетного процесса, единой социально-экономической и налоговой политикой. Его задачей служит установление более эффективного контроля за финансами со стороны правительства. Принцип полноты означает, что в каждом звене бюджетной системы доходы и расходы должны отражаться в их полном объеме. Принцип реальности предусматривает правдивое отражение в бюджете финансовых операций государства, характера расходов и доходов, соответствие утвержденных по бюджету сумм их исполнению. Принцип гласности требует публикации утвержденных бюджетов, а также отчетов об их исполнении.

Подводя итог данной главе, можно сделать вывод о том, что рассмотренные бюджетные процессы зарубежных стран – Франции, Германии имеют схожие черты с бюджетным процессом Российской Федерации, а именно бюджетный процесс представляет собой сложный механизм, состоящий из нескольких стадий. Конечно, необходимо отметить, что в основе бюджетной системы как РФ, так и зарубежных стран лежат всеобщие принципы: единства, полноты, достоверности или реальности, а также принцип гласности.

Тем не менее, каждая страна имеет свои специфические черты, так Франции присущи присоединенные бюджеты. В Германии присутствует разделение задач и финансовых источников между разными уровнями государственного управления.

**Глава 2. Характеристика отдельных этапов бюджетного процесса в РФ**

**2.1. Этап разработки и составления проекта бюджета**

Бюджетный процесс, включает в себя этапы составления проекта бюджета, рассмотрения и утверждения его органом законодательной власти, исполнения бюджета и составления отчета об исполнении бюджета.

В основе **разработки проекта бюджета** лежит **прогноз социально-экономических процессов**, которые будут происходить в стране, на территории субъекта РФ или муниципального образования.

В соответствии со ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе феде­ральный бюджет. Непосредственное составление проекта феде­рального бюджета осуществляет Министерство финансов РФ. Вместе с финансовыми органами субъектов РФ и муниципаль­ных образований Минфин собирает необходимые для составле­ния проектов бюджетов сведения, которые получает от финан­совых органов другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, а также от иных государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц. Минфин РФ ор­ганизует разработку проектировок основных показателей феде­рального бюджета на среднесрочную перспективу и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной фи­нансовый год.

Проектировки основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу разрабатываются одновременно с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочной программы Правительства РФ, среднесрочного прогноза социально-экономического развития Россий­ской Федерации и прогноза Сводного финансового баланса по территории Рос­сии. Составление проектов бюджетов субъектов Федерации и му­ниципальных образований — исключительная прерогатива ор­ганов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и соответствующих органов местного самоуправления. Непо­средственное составление проектов бюджетов этих уровней осуществляют финансовые органы субъектов РФ и

муниципальных образований.

Если порядок составления проекта федерального бюджета определен Бюджетным кодексом РФ, то порядок составления проекта бюджета субъекта Федерации и проекта бюджета муни­ципального образования наряду с основами составления проек­тов бюджетов, определенными БК РФ, устанавливается соответ­ственно законом субъекта Российской Федерации и правовыми актами органа местного самоуправления. Например, права и обязанности городской Думы г. Омска, мэрии, админи­страций районов города определяются Законом Омской области о бюджет­ном процессе в Омской области от 8 октября 2007 г. № 952-ОЗ. Порядок и сроки составления проекта федерального бюдже­та, а также порядок работы над документами и материалами, обязательными для представления одновременно с проектом федерального бюджета, определяются Правительством РФ. Стадия составления проекта федерального бюджета начина­ется с направления Федеральному Собранию РФ Бюджетного послания Президента РФ, в котором определяется бюджетная политика страны на очередной финансовый год. Бюджетное по­слание должно поступить в Федеральное Собрание не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году[[16]](#footnote-16).

Составлению проектов бюджетов предшествуют разработка прогнозов социально-экономического развития Российской Фе­дерации, субъектов Федерации, муниципальных образований и отдельных отраслей экономики, а также подготовка сводных финансовых балансов, на базе которых разрабатываются проек­ты бюджетов, и основных направлений бюджетной и финансо­вой политики на очередной финансовый год. Изменение про­гноза социально-экономического развития территории в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение основных характеристик проекта бюджета.  
Из предложенных вариантов прогнозов Правительство РФ выбирает план-прогноз функционирования экономики Россий­ской Федерации на очередной финансовый год, содержащий основные макроэкономические показатели, характеризующие состояние экономики. На основании выбранного плана-прогноза Минфин РФ разрабатывает основные характеристики федерального бюджета. Параллельно рассматриваются предло­жения о пределах минимального размера оплаты труда и мини­мального размера государственных пенсий, о порядке индекса­ции заработной платы работников бюджетной сферы и государ­ственных пенсий в очередном финансовом году и на средне­срочную перспективу.

Затем Минфин РФ направляет бюджетные проектировки федеральным органам исполнительной власти для распределе­ния по конкретным получателям средств федерального бюджета, уведомляет органы исполнительной власти субъектов РФ о методике формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов РФ на очередной финансовый год и на среднесрочную перспективу.

Следующий этап формирования федерального бюджета — распределение федеральными органами исполнительной власти предельных объемов бюджетного финансирования на очередной финансовый год в соответствии с функциональной и экономи­ческой классификациями расходов, а также разработка предло­жений о проведении структурных и организационных преобра­зований в отраслях экономики и социальной сфере, об отмене нормативных правовых актов, исполнение которых влечет рас­ходование бюджетных средств, не обеспеченное реальными ис­точниками финансирования в очередном финансовом году, о приостановлении действия соответствующих нормативных пра­вовых актов или об их поэтапном введении. В этот же период формируются перечень и объемы финансирования федеральных целевых программ,

обеспечиваемых за счет федерального бюджета.

Разработка и согласование федеральными органами испол­нительной власти показателей проекта федерального бюджета на очередной финансовый год, других документов должны завер­шаться не позднее 15 июля года, предшествующего очередному финансовому году. В срок с 15 июля по 15 августа года Прави­тельство РФ рассматривает прогноз социально-экономического развития России на очередной финансовый год, а также уточ­ненные параметры прогноза социально-экономического разви­тия России на среднесрочную перспективу, проект федераль­ного бюджета и проекты бюджетов государственных внебюд­жетных фондов, проект перспективного финансового плана, другие документы и материалы и утверждает проект федераль­ного закона о федеральном бюджете для внесения его на обсуж­дение в Государственную Думу.

**2.2. Этап рассмотрения и утверждения проекта бюджета**

Второй этап бюджетного процесса — это **рассмотрение** и **утверждение проекта бюджета**.

Одновременно с проектом закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган представляются:[[17]](#footnote-17)

- основные направления бюджетной и налоговой политики;

предварительные итоги социально-экономического развития соответствующей территории за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития соответствующей территории за текущий финансовый год;

прогноз социально-экономического развития соответствующей территории;

прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета) консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год и плановый период либо проект среднесрочного финансового плана;

пояснительная записка к проекту бюджета;

методики (проекты методик) и расчеты распределения межбюджетных трансфертов;

верхний предел государственного (муниципального) долга на конец очередного финансового года (на конец очередного финансового года и конец каждого года планового периода);

проект программы государственных (муниципальных) внутренних заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

проект программы государственных внешних заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

проекты программ государственных (муниципальных) гарантий на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;

проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов;

предложенные законодательными (представительными) органами, органами судебной системы, органами государственного (муниципального) финансового контроля, созданными законодательными (представительными) органами, проекты бюджетных смет указанных органов, представляемые в случае возникновения разногласий с финансовым органом в отношении указанных бюджетных смет;

иные документы и материалы.[[18]](#footnote-18)

После того, как проект федерального бюджета внесен в Государственную Думу (до 26 августа), он направляется в комитеты Государственной Думы, Совет Федерации и Счетную палату, которая готовит собственное заключение на проект бюджета. Утверждаются профильные комитеты, которые будут ответственны за рассмотрение отдельных разделов и подразделов бюджета. Профильные комитеты готовят свои заключения, предложения и рекомендации и направляют их в Комитет по бюджету и налогам, который на их основе готовит свое заключение и проект постановления ГД о принятии проекта бюджета в первом чтении.

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

В процессе первого чтения депутаты Государственной Думы заслушивают доклад Правительства РФ, содоклады Комитета по бюджету и налогам. Заслушивается также доклад Председателя Счетной палаты РФ. После того, как доклады заслушаны, депутаты Государственной Думы задают докладчикам вопросы. Далее выступают лидеры фракций, после чего с заключительным словом выступают представители Правительства и проводится голосование о принятии или отклонении законопроекта в первом чтении.

При рассмотрении в первом чтении депутаты не могут увеличивать объем доходов и дефицит федерального бюджета в том случае, если на это отсутствует положительное заключение Правительства. Если проект бюджета в первом чтении отклоняется, то Дума может или передать его в согласительную комиссию, или вернуть его в Правительство на доработку, или поставить вопрос о недоверии Правительству. При передаче в согласительную комиссию, куда включаются представители Госдумы, Совета Федерации и Правительства, разрабатывается согласованный вариант основных характеристик федерального бюджета. Зачастую согласование позиций Правительства и депутатов Госдумы по вопросам законопроекта о бюджете начинается еще до официального внесения законопроекта о бюджете в Государственную Думу и рассмотрения его в первом чтении. Появилось понятие «нулевое чтение». Оно осуществляется перед внесением проекта бюджета в Госдуму представителями парламентского большинства и правительства.

В ходе второго чтения утверждаются:

* распределение расходов федерального бюджета в соответствии с функциональной классификацией и главными распорядителями средств федерального бюджета;
* распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ по субъектам РФ;
* расходы федерального бюджета на финансирование федеральных целевых программ;
* расходы федерального бюджета на финансирование программы предоставления гарантий Правительства Российской Федерации;
* расходы федерального бюджета на финансирование программ государственных внешних и внутренних заимствований.

Во втором чтении бюджет рассматривается в течение 25 дней со дня принятия в первом. В этот период Комитет по бюджету рассматривает поступающие поправки и проводит по ним экспертизу, готовит таблицу поправок, которые Комитет рекомендует к принятию, и таблицу отклоняемых поправок.

Наконец, в **третьем чтении** законопроект о бюджете рассматривается с точки зрения юридических и лингвистических неточностей, голосуется в целом, приобретая, таким образом, статус закона. На этом этапе внесение поправок в него не допускается.

Принятый Государственной Думой закон о бюджете передается в Совет Федерации, который рассматривает закон и голосует на предмет его одобрения в целом, после чего закон о федеральном бюджете передается на подпись Президенту.

В том случае, если Совет Федерации отклоняет закон, его рассматривает согласительная комиссия. Комиссия в течение 10 дней выносит согласованный вариант закона на повторное голосование в Госдуму, которая рассматривает его в одном чтении.

В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон о бюджете считается принятым, если второй раз за него проголосовало не менее 2/3 общего числа депутатов Госдумы.

Порядок рассмотрения и утверждения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов регламентируется правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований. Процедура рассмотрения проектов региональных бюджетов аналогична рассмотрению федерального бюджета.

**2.3. Этап исполнения бюджета**

Третий этап бюджетного процесса — это **исполнение бюджета**. Он начинается с момента утверждения закона о бюджете законодательным органом власти и продолжается в течение всего бюджетного периода. Его содержание заключается в выполнении доходной и расходной части бюджета соответствующего уровня — федерального, регионального или местного.

**Исполнение бюджета по доходам** — это обеспечение полного и своевременного поступления в бюджет отдельных видов доходов, в первую очередь, налогов и других обязательных платежей, по каждому источнику в соответствии с утвержденным бюджетным планом.

**Исполнение бюджета по расходам**, означает ритмичное финансирование мероприятий, предусмотренных законом о бюджете в пределах утвержденных сумм.

Для того, чтобы в процессе исполнения бюджета обеспечить правильное и экономически обоснованное распределение средств, составляется детальный оперативный план поступления доходов и осуществления расходов по отдельным статьям бюджетной классификации и периодам времени, называемый **бюджетной росписью**. **Бюджетная роспись** — это документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета устанавливающий распределение **бюджетных ассигнований** между получателями бюджетных средств. Она является основной для исполнения бюджетов всех уровней.

Исполнение бюджета находится в сфере ответственности правительства. Исполнение отдельных статей бюджета должно осуществляться в соответствии с утвержденным планом, и исполнительная власть не вправе вносить существенных изменений в его структуру. Но при этом существует определенная свобода действий правительства. Она необходима для того, чтобы государство могло оперативно реагировать на изменения ситуации в экономике, социальной сфере, внешней политике страны. Для этого создаются резервные фонды президента и правительства. В процессе исполнения бюджета органы исполнительной власти могут вносить изменения по различным направлениям расходов, но они должны осуществляться в пределах утверждения ассигнований.

Существует определенная **технология взаимодействия участников бюджетного процесса**, их деятельность регулируется нормативно-правовыми документами. Это позволяет исполнять бюджет в значительной степени в автоматическом режиме. Например, поступление налоговых доходов в бюджет государства определяется действующим законодательством, которое устанавливает базу обложения, ставки налогов, порядок их исчисления и сроки уплаты, распределение по уровням бюджетной системы. В развитие законодательства принимаются методики, инструкции и другие документы, которые четко регламентируют работу налоговых органов. Многие виды расходов бюджета также жестко регламентированы. Это относится, например, к социальным выплатам и внебюджетным трансфертам. Если бюджетная система страны функционирует стабильно, в автоматическом режиме может исполняться большая часть ее доходов и расходов.

В процессе исполнения бюджета нередко возникает экономия по отдельным статьям расходов или дополнительные поступления из доходных источников. Образующаяся в итоге сумма превышения доходов над расходами, именуемая **свободными бюджетными средствами**, зачисляется в бюджет. Решение об использовании свободных бюджетных средств принимается законодательной властью как поправка к закону о бюджете.

**2.4. Завершающий этап бюджетного процесса**

Завершающим этапом бюджетного процесса является составление **отчета об исполнении бюджета**, его рассмотрение и утверждение законодателями. Отчет составляется казначейством в соответствии с той же структурой и бюджетной классификацией, которые применялись при утверждении закона о бюджете. Исходными данными для него служат отчеты распорядителей и получателей бюджетных средств.

Отчет об исполнении федерального бюджета за истекший год утверждается в форме закона. Для этого он должен быть представлен Правительством в Государственную Думу не позднее 1 июня следующего года. В этот же срок законопроект должен быть направлен в Счетную палату для подготовки заключения. Одновременно с ним **в Думу вносятся** отчеты об исполнении бюджетов федеральных целевых бюджетных фондов, а также **ряд других материалов**:

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

В течение полутора месяцев после того, как отчет был направлен в Думу, Счетная палата проводит его проверку. При этом используются материалы контрольно-ревизионной деятельности.

Итогом работы Счетной палаты является заключение по отчету Правительства об исполнении федерального бюджета. После того, как заключение Счетной палаты было направлено в Думу, нижняя палата парламента начинает рассматривать отчет об исполнении федерального бюджета. Продолжительность его рассмотрения составляет полтора месяца. Государственная Дума заслушивает доклад руководителя Федерального казначейства, доклад министра финансов об исполнении федерального бюджета, доклад Генерального прокурора о соблюдении законности в области бюджетного законодательства, а также заключение Председателя Счетной палаты. Могут быть также заслушаны доклады руководителей высших органов судебной власти о том, какие бюджетные споры и нарушения бюджетного законодательства рассматривались судами в отчетном году. После рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума принимает решение о его утверждении.

Таким образом, мы можем сделать вывод что, этапы бюджетного процесса следуют строго последовательно и на каждом этапе решаются вопросы, которые не могут быть решены в другое время и должны быть выполнены в обозначенные законодательством сроки.

1. Землянин В.Н. Бюджетное право: Учебное пособие. М.: Юрайт, 2003 – С. 116 [↑](#footnote-ref-1)
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 19 мая 2010 года), статья 6. http://www.consultant.ru [↑](#footnote-ref-2)
3. Бюджетная система Российской Федерации:Учебник/О.В. Врублевская и др.; под ред. О.В. Врублевкой, М.В. Романовского. – М.: Юрайи-Издат, 2004 – C. 32. [↑](#footnote-ref-3)
4. Бюджетная система РФ. Учебное пособие/Д.В. Дементьев, В.А. Щербаков. – М.: КНОРУС, 2008 – С. 38. [↑](#footnote-ref-4)
5. Пятаков В.А. Бюджетная система России. – М.: Приор-издат, 2005- С.160. [↑](#footnote-ref-5)
6. Бюджет как финансовый регулятор экономического развития/В.П. Горегляд. – М.: ЗАО Издательство экономика, 2004 – С.135. [↑](#footnote-ref-6)
7. Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 29.09.1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», и др. [↑](#footnote-ref-7)
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 19 мая 2010 года), статья 6. http://www.consultant.ru [↑](#footnote-ref-8)
9. Бюджетный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 19 мая 2010 года), Раздел 5, статья 152. http://www.consultant.ru [↑](#footnote-ref-9)
10. Бюджетный кодекс РФ, раздел 7.; http://partnerstvo.ru/lib/pravo/ [↑](#footnote-ref-10)
11. Бюджетный кодекс РФ, раздел 7.; http://partnerstvo.ru/lib/pravo/ [↑](#footnote-ref-11)
12. Красавина Л.Н. Финансовая и денежно-кредитная система Франции.- М, Финансы, 2001. – С.8. [↑](#footnote-ref-12)
13. Красавина Л.Н. Финансовая и денежно-кредитная система Франции.- М, Финансы, 2001. – С.12. [↑](#footnote-ref-13)
14. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. Баранова К.К. – М.: Изд-во «Демо-Сервис», 2000 – С.240. [↑](#footnote-ref-14)
15. www.saxony.ru/Germ/Finansi.htm. [↑](#footnote-ref-15)
16. Бюджетный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 19 мая 2010 года), статья 170. http://www.consultant.ru [↑](#footnote-ref-16)
17. Бюджетный кодекс РФ, раздел 7, ст. 184.2 [↑](#footnote-ref-17)
18. Бюджетный кодекс РФ, раздел 7, ст. 184. [↑](#footnote-ref-18)