

2. Сущность бюджетного процесса

2.1. Сущность, назначение и участники бюджетного процесса

2.2. Бюджетное прогнозирование

2.3. Основы планирования общественных финансов

2.4. Составление проектов бюджета

2.5. Рассмотрение и утверждение проекта бюджета

2.6. Исполнение бюджета

2.7. Программно-целевые методы в бюджетном процессе

2.1. Сущность, назначение и участники бюджетного процесса

Бюджетный, процесс – совокупность действий исполнительных и представительных органов власти по разработке и осуществлению финансово-бюджетной политики и управлению бюджетной системой.

Бюджетный процесс включает:

- сводное финансовое планирование и прогнозирование;
- составление перспективного финансового плана;
- составление, рассмотрение и утверждение проекта бюджета;
- исполнение бюджета в течение бюджетного года;
- анализ и контроль исполнения бюджета.

Финансово-бюджетная политика *государства* ежегодно определяются 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 РФ;
- другие контрольные органы исполнительной власти).

Участниками бюджетного процесса являются:

- 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.

2.2. Бюджетное прогнозирование

Под **прогнозом развития бюджета**

подразумевается комплекс вероятностных оценок возможных путей развития его доходной и расходной частей.

Цель бюджетного прогнозирования –

разработать и обосновать оптимальные пути развития бюджета, а также выработать предложения по его укреплению.

Своевременный учет результатов

прогнозирования является важным условием для принятия наиболее эффективных мер в финансовой политике государства, региона.

При разработке прогноза развития бюджета используются следующие **методы**:

- **метод экстраполяции**, т. е. составление перспективы исходя из практики предшествующих периодов. Однако этот метод пригоден для прогнозирования лишь некоторых статей расходов и доходов бюджета, имеющих более или менее стабильный характер;
- **метод экспертных оценок**, т. е. прогноз, строящийся на базе оценок, сделанных и обоснованных компетентными специалистами в отдельных отраслях науки и народного хозяйства, также не лишен недостатков, поскольку имеет элемент субъективизма;
- **применение этих двух методов** одновременно, при этом используются как объективные тенденции развития, так и мнения экспертов.

При **прогнозировании** объема ресурсов бюджета на перспективу следует использовать глубокий экономический и статистический анализ сложившихся тенденций, позволяющий в среднем с определенной степенью вероятности нивелировать влияние множества факторов, выявить наиболее общее в совокупности тенденций.

2.3. Основы планирования общественных финансов

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 **планов** общественных **финансов** входят:

- сводные финансовые балансы, составляемые на общегосударственном и территориальных уровнях управления;
- прогнозы федерального и территориальных бюджетов;
- федеральный и территориальные бюджеты.

В целях обеспечения взаимодействия субъектов бюджетного планирования при разработке перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год постановлением Правительства РФ образована **Правительственная комиссия** по бюджетным проектировкам в предстоящем году и на среднесрочную перспективу (**Бюджетная комиссия**). Председателем Комиссии является Председатель Правительства Российской Федерации.

Основной **задачей Комиссии** является рассмотрение вопросов, связанных с разработкой проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.

Комиссия осуществляет следующие функции:

- рассматривает сценарные условия функционирования экономики РФ на среднесрочный период, основные параметры прогноза социально-экономического развития РФ и основные показатели сводного финансового баланса РФ;
- рассматривает и согласовывает предложения по формированию основных направлений налоговой, таможенной и долговой политики;
- рассматривает основные показатели проекта федерального бюджета на очередной финансовый год, а также иные документы и материалы по вопросам бюджетного планирования;
- рассматривает и согласовывает предложения по распределению бюджета принимаемых обязательств на плановый период;
- рассматривает и утверждает по представлению рабочих групп результаты оценки бюджетных целевых программ;
- рассматривает и утверждает результаты оценки федеральной адресной инвестиционной программы;
- рассматривает по представлению рабочих групп (подкомиссий) вопросы по бюджетным проектировкам в предстоящем году и на среднесрочную перспективу;
- осуществляет контроль за реализацией решений и рекомендаций Комиссии.

В работе по планированию общественных финансов участвуют:

- Правительство РФ,
- Министерство финансов РФ,
- Министерство экономического развития РФ,
- Министерство здравоохранения и социального развития РФ,
- Минпромэнерго России,
- Минсельхоз России,
- Банк России,
- субъекты бюджетного планирования.

На каждого из них возложены определенные функции.

В систему финансовых планов входят:

- сводные финансовые балансы, составляемые на общегосударственном и территориальных уровнях;
- федеральный и территориальные бюджеты;
- финансовые планы коммерческих организаций;
- финансовые планы (сметы) бюджетных организаций.

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.

Составление сводного финансового баланса – это подготовительный этап разработки адресного финансового плана, т. е. бюджета.

Сводный финансовый баланс государства разрабатывается в Министерстве экономического развития РФ с участием Министерства финансов РФ на основе макроэкономических показателей.

Сводный финансовый баланс государства позволяет:

- увязать материальные и финансовые пропорции в народном хозяйстве;
- скоординировать показатели всех звеньев финансово-кредитной системы;
- обеспечить проверку сбалансированности прогноза экономического и социального развития государства;
- определить источники финансирования мероприятий, намеченных этим прогнозом;
- выявить резервы дополнительных финансовых ресурсов; произвести прогнозные финансовые расчеты;
- разработать направления финансовой политики.

2.4. Составление проектов бюджета

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.

Для составления **проекта бюджета** Министерство финансов РФ и территориальные финансовые органы должны быть обеспечены необходимой информационной базой, которая поступает им от соответствующего правительства, статистических, налоговых органов и других учреждений.

Главным источником информации для составления **проекта бюджета** служит прогноз социально-экономического развития государства или территории

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

Исходной базой для разработки проекта федерального бюджета являются:

- Бюджетное послание Президента Российской Федерации;
- показатели утвержденного 3-летнего бюджета;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на очередной год;
- отчет об исполнении федерального бюджета в отчетном году и основные показатели ожидаемого исполнения федерального бюджета в текущем году;
- доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования и др.

Проект бюджета вносится в Государственную Думу каждый год до 1 октября. Одновременно с этим он направляется Президенту РФ.

После внесения в Государственную Думу проект бюджета в течение трех дней направляется в комитеты ГД для внесения замечаний и предложений, Совет Федерации и в Счетную палату РФ для подготовки заключения.

Государственная Дума рассматривает проект бюджета в течение 60 дней **в трех чтениях**:

Рассмотрение документа в первом чтении.

- На этом этапе обсуждается:
- концепция закона;
- прогноз социально-экономического развития страны, объем ВВП и уровень инфляции;
- направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики;
- объем доходов и расходов;
- предельный размер внутреннего и внешнего долга.

Прохождение второго чтения.

- Во втором чтении рассматриваются текстовая часть проекта бюджета и приложения:
- бюджетные ассигнования по направлениям;
- основные показатели государственного оборонного заказа;
- перечень субсидий бюджетам субъектов РФ;
- программа государственных внутренних и внешних заимствований страны и др.

Принятие в третьем чтении.

- В третьем чтении законопроект выносится на голосование в целом с учетом бюджетных ассигнований, принятых во втором чтении.
- Федеральный закон о бюджете в течение пяти дней со дня принятия Государственной Думой передается на рассмотрение Совета Федерации.

2.5. Рассмотрение и утверждение проекта бюджета

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

Правительство Российской Федерации рассматривает прогноз социально-экономического развития России, проекты федерального бюджета и бюджетов государственных целевых фондов, сводный финансовый баланс и материалы, характеризующие финансово-бюджетную политику на планируемый год.

Этапы рассмотрения и утверждения проекта бюджета следующие:

Первый этап. 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;
- прогноз сводного финансового баланса по территории Российской Федерации на планируемый год;
- федеральные целевые программы и федеральные программы по развитию регионов, предусмотренные к финансированию из федерального бюджета на планируемый год и др.
- Центральный банк Российской Федерации представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на планируемый год, предварительно согласованный с Президентом и Правительством Российской Федерации.

Второй этап. Получив указанные выше документы и материалы, Совет 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.

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.

Третий этап. На этом этапе проект федерального закона о федеральном бюджете 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.

Четвертый этап. После рассмотрения проекта бюджета в комитетах он с замечаниями и предложениями депутатов выносится на обсуждение Государственной Думы, которая обсуждает его в *трех чтениях*.

2.6. Исполнение бюджета

Исполнение бюджета - это действия по мобилизации и использованию бюджетных средств.

В процессе исполнения бюджета 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:

- *единстве кассы*, предусматривающем зачисление всех поступающих доходов на единый бюджетный счет и осуществление всех предусмотренных расходов с единого бюджетного счета;
- *обеспечении 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 финансового органа по обеспечению выполнения бюджета. Далее проводится работа по поквартальному распределению бюджета.

На основании показателей бюджета главные распорядители бюджетных средств составляют **бюджетные росписи доходов и расходов**.

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.

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 служит документом, регламентирующим взимание платежей в бюджет и открытие кредитов для финансирования мероприятий, предусмотренных в бюджете.

На основании бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств финорган составляет **сводную бюджетную роспись**, которая направляется в орган исполняющий бюджет, в представительный и контрольный органы.

Кассовое исполнение федерального бюджета Российской Федерации возлагается на Федеральное казначейство.

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.

В течение 10 дней со дня утверждения *сводной бюджетной росписи* орган, исполняющий бюджет, доводит показатели этой росписи до всех распорядителей и получателей бюджетных средств.

Доведение показателей *сводной бюджетной росписи* осуществляется в форме уведомлений о бюджетных ассигнованиях на период действия утвержденного бюджета. В течение **10 дней** со дня получения уведомления о бюджетных ассигнованиях бюджетное учреждение обязательно составить и представить на утверждение вышестоящего распорядителя бюджетных средств **смету доходов и расходов** по установленной форме. В течение **пяти дней** со дня представления указанной сметы распорядитель бюджетных средств утверждает эту смету.

Смета доходов и расходов бюджетного учреждения, являющегося главным распорядителем бюджетных средств, утверждается руководителем главного распорядителя бюджетных средств.

Смета доходов и расходов бюджетного учреждения в течение одного рабочего дня со дня ее утверждения передается бюджетным учреждением в орган, исполняющий бюджет.

В процессе исполнения бюджета создаются **бюджетные обязательства**.

Бюджетные обязательства – это обязанности совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающие в соответствии с законом о бюджете и со сводной бюджетной росписью.

Лимит бюджетных обязательств, т. е. объем бюджетных обязательств, определяется и утверждается для распорядителя и получателя бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, на период, не превышающий три месяца.

Лимиты бюджетных обязательств доводятся до всех распорядителей и получателей бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, не позднее чем за пять дней до начала периода их действия.

Сводный реестр лимитов бюджетных обязательств по всем распорядителям и получателям бюджетных средств представляется в контрольный орган, созданный представительным органом власти.

2.7. Программно-целевые методы в бюджетном процессе

Программно-целевое бюджетное планирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности получателей бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов.

Расширение сферы применения и повышение качества программно-целевых методов бюджетного планирования предполагается осуществить путем:

- представления ежегодно субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности;
- совершенствования методологии разработки и реализации федеральных, региональных, муниципальных целевых программ;
- использования в бюджетном процессе ведомственных целевых программ;
- распределения части бюджета принимаемых обязательств на конкурсной основе по результатам оценки действующих и предлагаемых к принятию бюджетных программ;
- расширения полномочий администраторов бюджетных программ в процессе исполнения бюджета.

В настоящее время программно-целевое бюджетное планирование на федеральном уровне осуществляется в форме федеральных целевых программ, а также Федеральной инвестиционной программы.

Общими требованиями, предъявляемыми к бюджетным целевым программам, являются:

- четкая формулировка цели программы, соответствующей приоритетам гос. политики, полномочиям ответственности органов исполнительной власти;
- описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программы;
- наличие системы показателей для измерения результатов реализации программы (индикаторов экономической и социальной эффективности) и целевых значений каждого из таких показателей, необходимых и достаточных для предварительной (на этапе подготовки), текущей (на этапе реализации) и завершающей (после завершения программы или ее этапа) оценки программы;
- обоснование потребностей в ресурсах для достижения цели и результатов программы, оценки внешних условий и рисков для реализации программы;
- определение системы управления реализацией программы, разграничения полномочий и ответственности различных единиц управления.

При распределении на конкурсной основе средств бюджета принимаемых обязательств между бюджетными целевыми программами будут применяться следующие **принципы:**

- распределение основной части средств бюджета принимаемых обязательств только между новыми или действующими бюджетным и целевыми программами в зависимости от формализованной оценки их обоснованности и результативности, а также соответствия приоритетам государственной политики;
- учет при распределении ассигнований бюджета принимаемых обязательств средней оценки бюджетных целевых программ, реализуемых соответствующим субъектом бюджетного планирования;
- учет обоснованности и прозрачности оценки финансовых затрат на реализацию возложенных на соответствующие органы власти функций, в том числе связанных с управлением бюджетными целевыми программами.

В бюджетном процессе должны быть внедрены новые методы планирования и исполнения бюджета, т. е. метод бюджетирования, ориентированного на результат.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) – это планирование, исполнение бюджетов всех уровней и контроль результатов, полученных от использования бюджетных средств, на основе сопоставления целевых программ.

Этот метод планирования, исполнения и контроля бюджета основан на четкой формулировке целей и задач в деятельности органов власти, бюджетополучателей, а также на применении показателей характеризующих количественные или качественные параметры выполнения этих задач.

Цель бюджетирования, ориентированного на результат, - повышение эффективности использования бюджетных средств, это может быть достигнуто на основе обеспечения зависимости объема выделяемых из бюджета средств от ожидаемого результата их использования, т. е. планирование и распределение бюджетных ресурсов между бюджетополучателями ставится в зависимость от достижения ими конкретных результатов в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики.