



## Разработка, утверждение и исполнение бюджета

### Основные участники бюджетного процесса:

- президент (глава исполнительной власти) государства
- органы законодательной власти,
- правительство,
- органы кредитно-денежного регулирования (центральный банк), государственного контроля,
- государственные внебюджетные фонды, распорядители бюджетных средств и бюджетополучатели



## **Бюджетный процесс:**

- подготовка проекта бюджета;
- рассмотрение проекта и утверждение бюджета;
- исполнение бюджета;
- отчет об исполнении и аудит исполнения бюджета.



# Экономический факультет МГУ

Кафедра макроэкономического регулирования и планирования

Подготовка проекта бюджета начинается с экономического анализа и прогнозирования основных социально-экономических параметров, институциональных и законодательных изменений, ожидаемых а новом бюджетном году. Ключевыми показателями экономического прогноза являются ВВП, уровень инфляции и налогов, динамика и структура государственных расходов.

Главное внимание на этапе подготовки проекта бюджета уделяется формулировке приоритетных краткосрочных (на бюджетный период) целей и обоснованию способов их достижения. Эти цели, как правило, не должны противоречить долгосрочным стратегическим целям правительства.

Бюджетные решения ограничены ранее принятыми решениями. Поэтому вместе с проектом бюджета очень часто готовится пакет предложений по изменению ранее принятых законов или порядка их исполнения. Этот пакет вносится вместе с бюджетом на рассмотрения законодателям



Итогом подготовительного этапа является проект бюджета, предлагаемый правительством для рассмотрения и утверждения законодателям.

В бюджетном Кодексе РФ установлено, что подготовкой проектов бюджетов занимаются правительство РФ, соответствующие органы исполнительной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления. При этом главную нагрузку несут Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов федерации и муниципальных образований.

Проект бюджета основывается на бюджетном послании президента. В качестве экономической информации для его подготовки используются прогноз социально-экономического развития, сводного финансового баланса, планы развития государственного и муниципального секторов, а также основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год, консолидированный бюджет.



**Рассмотрение законодателями проекта бюджета** начинается в парламентских комиссиях еще до начала официальных слушаний.

Для рассмотрения на официальных слушаниях по бюджету законодателям предоставляется не только проект бюджета, но и законы и документы, требующие утверждения наряду с бюджетом.

Рассмотрение бюджета обычно разбивается на несколько этапов (чтений).

На первом чтении рассматривают концепцию бюджета и его макроэкономическое окружение. В случае отклонения бюджета законодателями на этом этапе может быть поставлен вопрос о недоверии правительству.



На следующем чтении или чтениях рассматриваются детальная структура (по статьям бюджетной классификации) доходов и расходов в рамках ранее утвержденной их общей величины, определяется перечень защищенных статей, параметры межбюджетных отношений, программы внешних и внутренних заимствований.

Заключительное чтение означает голосование по бюджету в целом, утверждение его в качестве закона. Параллельно с бюджетом рассматриваются и утверждаются перечни программ, принимаются законы, санкционирующие бюджетные доходы и расходы.

Результатом этапа рассмотрения и утверждения бюджета становится закон о бюджете, а также сопровождающие его экономические законы и изменения к действующему законодательству.



**Исполнение бюджета** находится в сфере ответственности правительства. Законодатели и специальные контрольные органы, независимые от правительства, вправе контролировать исполнение основного экономического закона страны.

Бюджетное законодательство и сопровождающие его нормативные документы определяют порядок расходования бюджетных средств.

В исполнение бюджета важную роль играют налоговые службы и казначейство. Организация налоговых служб определяет уровень собираемости налогов, бюджетные расходы на содержание налоговых органов, а значит эффективность их деятельности.



**Казначейство** при исполнении бюджета имеет широкий спектр обязанностей:

- ведение единого счета бюджета и бюджетных лицевых счетов (субсчетов);
- разработка и совершенствование стандартов и механизмов контроля;
- учет текущих операций; прогнозирование денежных потоков;
- контроль исполнения бюджета и прежде всего целевого использования выделенных средств;
- выдача платежных поручений;
- управление государственными заимствованиями и денежными активами правительства (помимо капитальных);
- контроль всей системы государственных гарантий;
- внутренний аудит бюджетных учреждений;
- развитие информационных технологий.





Неказначейское исполнение бюджета. При неказначейском исполнении его функции отчасти выполняют коммерческие банки.

Качество управления финансами в этом случае зависит от полноты и четкости договоров. Теоретически в договорах можно отразить все тонкости исполнения бюджета и требования к уполномоченным банкам.

Склонность бюрократии, правительственных чиновников к поиску ренты в реальной жизни приводит к тому, что общественные интересы приносятся в жертву частным. Поэтому в большинстве стран для ведения операций с бюджетными средствами создаются казначейства.



**Контроль исполнения бюджета** проводится в течение всего бюджетного периода и по факту его исполнения.

Текущий контроль позволяет оперативно исправить нарушения, привести бюджетную политику правительства и отдельных бюджетных учреждений в соответствие с законодательством и нормативными актами. Текущий контроль осуществляют органы исполнительной и законодательной власти, общественные организации.

В процессе исполнения бюджета законодатели осуществляют текущий контроль, рассматривая отдельные вопросы бюджетной политики, заслушивая отчеты представителей исполнительной власти, обращаясь к правительству в связи с депутатскими запросами. Законодатели, как правило, создают собственные контрольные органы.

В ходе исполнения бюджета проводится его внутренний и внешний аудит.

Внутренний аудит осуществляют службы правительства (министерство финансов, казначейство, главные распорядители бюджетных средств).

Внешний аудит осуществляют созданные законодателями государственные контрольные органы (например, счетная палата России), а также привлекаемые правительственными, законодательными и общественными организациями независимые аудиторские организации, в том числе и международные.



Окончательный итог подводится за пределами бюджетного периода, когда формируется необходимая отчетность.

Отчет об исполнении бюджета готовит правительство и направляет его для предварительного заключения в контрольный орган, созданный законодателями (Счетная палата России).

На следующем этапе в практике бюджетного процесса большинства стран предусматривается процедура утверждения отчета об исполнении бюджета в качестве закона.

Ответственность тем жестче, чем детальнее принятый бюджет и чем подробнее бюджетное законодательство регламентирует бюджетные процедуры.

Правительство при разработке и утверждении бюджета заинтересовано в меньшей его регламентации, что снижает его ответственность при исполнении.

Позиция законодателей и общественности, как правило, прямо противоположна. Степень детализации и жесткость регламентации бюджета это еще один компромисс между исполнительной и законодательной властями.

Ответственность и наказание за нарушения процедур, неисполнение требований бюджета неодинакова для разных участников бюджетного процесса. Ответственность может быть политической, административной, экономической и уголовной.



### Бюджетный дефицит и государственный долг

**Бюджетный дефицит** - это превышение расходов бюджета над его доходами. В явном виде его финансирование может быть **денежным и долговым**.

Денежное финансирование дефицита: для покрытия дефицита правительство получает кредиты центрального банка, или напрямую продает ему свои долговые обязательства.

Долговое финансирование: эмиссия **доходных государственных обязательств**, которые до срока их погашения свободно покупаются и продаются на фондовом рынке.

Источниками финансирования дефицита могут быть **кредиты и ссуды**, полученные от бюджетов других уровней в рамках межбюджетных отношений, от частных фирм, других государств или международных финансовых организаций.



**Государственный долг** - это накопленный бюджетный дефицит, покрытый за счет эмиссии долговых обязательств.

**Государственный долг** – это совокупность различных долговых обязательств исполнительных органов государственной власти.

Долги могут носить явный, или безусловный (займы, кредиты) и неявный, или условный характер (задолженность по зарплате работникам бюджетной сферы, государственные гарантии и поручительства, долги государственных предприятий).

Для государственного управления важно видеть полную картину долга и оценивать связанные с ним риски.



**Структура государственного долга** может быть рассмотрена по следующим параметрам:

- в какой валюте номинированы долговые обязательства;
- по срочности выполнения обязательств;
- соотношению условных (гарантии и поручительства) и безусловных (кредиты, облигационные займы, векселя, ссуды);
- по видам держателей – государственные (пенсионные и проч. страховые фонды) и негосударственные инвесторы (резиденты и нерезиденты, крупные и мелкие), международные финансовые организации (МВФ, МБРР, ЕБРР).

Особенностями государственных долгов, по сравнению с частными, являются – их масштаб; отсутствие судебной практики наложения взысканий в случае дефолта (формализованных процедур, норм и правил, похожих на процедуру банкротства); отсутствие обеспечения конкретными активами; часто встречающееся несовпадение по времени ответственности по займу и его погашению.