

Бюджетный процесс. Содержание и участники бюджетного процесса.

Бюджетный процесс представляет собой регламентируемую законодательством РФ деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, других участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, по утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнению, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности. (БК ст. 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 на разных уровнях бюджетной системы¹, законодательные акты органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, определяющие организацию бюджетного процесса в конкретных субъектах РФ и муниципальных образованиях². Помимо этого порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов соответствующих уровней регулируется Указами Президента РФ, а также нормативно-правовыми актами органов исполнительной власти соответствующего уровня и органов местного самоуправления³.

Бюджетным кодексом РФ определяются, с одной стороны, основы организации бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы РФ, включая принципы организации и функционирования бюджетной системы РФ, компетенцию участников бюджетного процесса, основы составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, вопросы формирования доходов и осуществления расходов бюджетов, бюджетную классификацию, установление форм бюджетной документации и отчетности, санкции за нарушение бюджетного законодательства, организацию бюджетного учета и отчетности и, с другой стороны, порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета, находящегося в ведении федеральных органов власти, — федерального бюджета.

¹ Например, Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 29.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», Налоговый кодекс РФ (части первая и вторая), федеральные законы о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и др.

² Закон г. Москвы от 09.10.2002 № 51 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве», Закон Московской области от 12.10.1995 № 31/95 03 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Московской области» и др.

³ Например, Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Указ Президента РФ от 08.12.1992 № 1556 «О федеральном казначействе», Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации», Постановление Правительства Московской области от 27.12.2001 № 450/49 «Об утверждении Положения о Министерстве финансов Московской области» и др.

Вопросы составления, рассмотрения, утверждения и исполнения региональных бюджетов регламентируются бюджетным законодательством субъектов РФ. Бюджетный процесс на местном уровне регулируется решениями представительных органов местного самоуправления.

Бюджетный кодекс, являющийся базовым документом, регулирующим бюджетную деятельность, выделяет следующие *стадии* бюджетного процесса: составление проекта бюджета; рассмотрение и утверждение бюджета; исполнение бюджета; составление отчета об исполнении бюджета и его утверждение.

Каждая стадия имеет свое назначение, все они должны быть соблюдены и выполнены в обозначенные законодательством сроки.

В основе организации бюджетного процесса лежат общие принципы организации бюджетной системы.

Бюджетный процесс подразумевает определенный порядок и последовательность вступления в бюджетные отношения различных субъектов, являющихся участниками этих отношений, согласно их функциональному назначению, задачам и закрепленным за ними бюджетным полномочиям. В систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования, органы государственного (муниципального) фин. контроля.

Участниками бюджетного процесса являются (БК ст. 152)

Президент Российской Федерации;

высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования;

законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления;

исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований);

Центральный банк Российской Федерации;

органы государственного (муниципального) финансового контроля;

органы управления государственными внебюджетными фондами;

главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;

главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;

главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;

получатели бюджетных средств.

Каждый участник бюджетного процесса обладает совокупностью бюджетных полномочий. Компетенция отдельных органов власти и органов местного самоуправления в бюджетном процессе строго разграничена и определяется Конституцией РФ, конституциями (уставами) субъектов РФ, уставами муниципальных образований, бюджетным, налоговым и иным законодательством, а также нормативно-правовыми актами соответствующего уровня.

Президент РФ инициирует бюджетный процесс в Российской Федера-

ции, направляя Федеральному Собранию ежегодное Бюджетное послание и определяя в нем приоритеты бюджетной политики на планируемый финансовый год; подписывает и обнародует федеральные законы, включая закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Президенту РФ принадлежит право законодательной инициативы, в том числе по бюджетным вопросам; он имеет право отклонить закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и, наконец, он подписывает закон об утверждении отчета об исполнении федерального бюджета.

К ведению *законодательных (представительных) органов власти, представительных органов местного самоуправления* относятся: рассмотрение проекта соответствующего бюджета, его утверждение, утверждение отчета об исполнении бюджета, осуществление последующего контроля за исполнением бюджета, формирование и определение правового статуса органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджетов соответствующих уровней. При этом бюджетное законодательство содержит запрет на осуществление представительными органами власти и органами местного самоуправления отдельных операций по исполнению бюджетов, за исключением органов местного самоуправления, совмещающих функции законодательных и исполнительных органов. Кроме того, высший законодательный орган власти страны — Федеральное Собрание — принимает законы, регулирующие отдельные стадии бюджетного процесса.

К ведению *органов исполнительной власти, органов местного самоуправления* относятся: составление проекта бюджета, внесение его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательного (представительного) органа, представительного органа местного самоуправления, исполнение бюджета, ведомственный контроль за исполнением бюджета, представление отчета об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов местного самоуправления. Особую роль в системе органов исполнительной власти играют финансовые органы соответствующего уровня, осуществляющие непосредственную работу по составлению проекта соответствующего бюджета, расчету отдельных показателей доходов, расходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, а также контроль за ходом исполнения бюджета.

Таким образом, бюджетные полномочия представительных и исполнительных органов власти и органов местного самоуправления строго разграничены: права исполнительных органов ограничены в основном вопросами составления и исполнения соответствующих бюджетов, включая ведомственный контроль за исполнением бюджетов, в то время как к компетенции законодательных (представительных) органов относятся вопросы рассмотрения и утверждения бюджета, а также последующего контроля за его исполнением.

Участниками бюджетного процесса являются также Банк России и другие кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджета (так называемые уполномоченные банки). *Банк России* как

основной орган денежно-кредитного регулирования совместно с Правительством Российской Федерации разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики, обслуживает счета бюджетов и осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации. *Кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджета*, выполняют функции Банка России по обслуживанию счетов бюджетов при отсутствии учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций, а также могут привлекаться для осуществления операций по предоставлению средств бюджета на возвратной основе.

К ведению *органов государственного, муниципального финансового контроля*, созданных законодательными (представительными) органами власти Российской Федерации, законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, представительными органами местного самоуправления, а также организация исполнительная власть и органами местного самоуправления⁴, относится осуществление контроля за исполнением соответствующих бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, проведение экспертизы проектов указанных бюджетов, федеральных и региональных целевых программ и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и актов органов местного самоуправления. При этом органы государственного и муниципального финансового контроля осуществляют все виды контроля (предварительный, текущий и последующий) за исполнением бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Бюджетным законодательством к участникам бюджетного процесса отнесены также *главные распорядители и распорядители бюджетных средств*. Их роль в бюджетном процессе определяет в том, что средства бюджетов соответствующих уровней доводятся до конечных бюджетополучателей опосредованно через распорядителей бюджетных средств. Главным распорядителем средств соответствующего бюджета является орган государственной власти, орган местного самоуправления, имеющий право распределять средства бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, а также наиболее значимое бюджетное учреждение науки, образования, культуры, здравоохранения и средств массовой информации, которое наделено указанным правом (ст. 158 БК РФ)⁵. В свою очередь, распорядитель бюджетных средств как орган государственной власти либо орган местного самоуправления имеет право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств.

Главные распорядители и распорядители бюджетных средств участву-

⁴ К ним относятся Счетная палата РФ, контрольные и финансовые органы исполнительной власти, а также контрольные органы законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления.

⁵ Федеральный закон от 08.12.2003 № 158-ФЗ «О внесении изменений в статьи 24, 158 и 160 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

ют в бюджетном процессе на стадии составления бюджета, его исполнения, составления отчета об исполнении бюджета. На стадии составления бюджета главный распорядитель определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат, осуществляет сводные расчеты бюджетных ассигнований на планируемый год, утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений. При исполнении бюджета главные распорядители бюджетных средств составляют бюджетную роспись, распределяют и доводят лимиты бюджетных обязательств, а также объемы финансирования расходов до подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств; вносят изменения в сметы доходов и расходов подведомственных бюджетополучателей; осуществляют контроль за целевым использованием бюджетных средств распорядителями и получателями бюджетных средств, предоставлением ими отчетности об использовании бюджетных средств. На стадии составления отчета об исполнении бюджета главные распорядители бюджетных средств составляют сводную отчетность об использовании бюджетных средств подведомственными распорядителями и бюджетополучателями для последующего включения ее в отчет об исполнении бюджета. Права распорядителей бюджетных средств аналогичны правам главных распорядителей бюджетных средств.

Участниками бюджетного процесса на федеральном уровне являются:
(БК ст. 164)

(в ред. Федерального закона от 26.04.2007 N 63-ФЗ)

Президент Российской Федерации;

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации;

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

Правительство Российской Федерации;

Министерство финансов Российской Федерации;

Федеральное казначейство;

Центральный банк Российской Федерации;

Счетная палата Российской Федерации;

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;

органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации;

главные распорядители, распорядители и получатели средств федерального бюджета;

главные распорядители, распорядители и получатели средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

главные администраторы (администраторы) доходов федерального бюджета;

главные администраторы (администраторы) доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита федерального бюджета;

главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.