

ГЛАВА VII

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Понятие бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации, его принципы и стадии

Бюджетный процесс в субъекте Российской Федерации – это регламентируемая нормами бюджетного права деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также других участников бюджетного процесса по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета субъекта Российской Федерации, контролю за его исполнением, а также по заключению данного бюджета.

Следует иметь в виду, что само понятие «бюджетный процесс» применяется в финансово-правовой литературе в двух значениях. В первом значении им обозначают разновидность бюджетной деятельности. Именно в этом значении раскрыто понятие бюджетного процесса в приведенном выше определении. Во втором значении под бюджетным процессом понимают институт бюджетного права (как раздела финансового права), регулирующего данный вид бюджетной деятельности.

Объектом бюджетного процесса выступает бюджет как разновидность финансово-планового акта, при понимании бюджета в его правовом значении. В этом смысле бюджет субъекта Российской Федерации представляет собой роспись доходов и расходов централизованного денежного фонда субъекта Российской Федерации. А поскольку **правовой формой** бюджета субъекта Российской Федерации выступает закон субъекта Российской Федерации, то применительно к бюджетному процессу речь идет о разработке, принятии и исполнении правового акта о бюджете как основном финансовом плане субъекта Российской Федерации.

Так, составление бюджета в практическом плане означает разработку проекта закона субъекта Российской Федерации о бюджете; рассмотрение и утверждение бюджета выражается в форме принятия этого закона; исполнение бюджета есть исполнение закона о бюджете.

Бюджетный процесс в субъекте Российской Федерации осуществляется на определенных принципах. К числу этих принципов можно отнести следующие.

1. Принцип **ежегодности** бюджета.

Этот принцип означает, что бюджет (как финансовый план) разрабатывается и утверждается ежегодно (желательно, до начала планируемого года). Все стадии бюджетного процесса повторяются из года в год, в той же последовательности и периодичности как они проходили в прошлом, так же они будут осуществляться и в будущем.

2. Принцип **гласности** и **публичности** бюджетного процесса.

Этот принцип означает:

а) обязательную открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проекту бюджета, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, либо между законодательным (представительным) и исполнительными органами государственной власти данного субъекта Российской Федерации;

б) обязательное опубликование в открытой печати утвержденного бюджета субъекта Российской Федерации и отчетов о его исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджета, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Принцип **разграничения компетенции** между исполнительными и законодательными органами субъекта Российской Федерации на всех стадиях бюджетного процесса.

Так, разработка проекта бюджета осуществляется только исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, утверждение бюджета – только законодательным (представительным) органом этого субъекта, исполнение бюджета – вновь возлагается на исполнительный орган, утверждение отчета об исполнении бюджета – находится в исключительной компетенции законодательного органа.

В таком разграничении проявляется и конституционный принцип разделения государственной власти на законодательную и исполнительную.

4. Принцип **верховенства** законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации на такой стадии бюджетного процесса, как **утверждение** бюджета, и наличие у этих органов права на осуществление контроля за исполнением бюджета.

История вопроса о том, кто имеет право на утверждение бюджета – исполнительный или представительный орган – это вопрос развития парламентаризма в государственности и становления демократии в обществе. Он проходит через всю историю развития государственности, где исполнительные органы шаг за шагом уступали свои позиции представительным органам. Нет сомнения в том, что полномочие по утверждению бюджета относится к числу наиболее важнейших (как в политическом, так и экономическом смысле) полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти. И в конечном счете полномочие законодательного (представительного) органа государственной власти по утверждению бюджета переросло в исключительное полномочие данного органа.

В некоторых странах к данному принципу примыкает принцип контроля законодательных (представительных) органов государственной власти за осуществлением государственных займов и эмиссией

государственных ценных бумаг, что приводит к увеличению государственного долга.

5. Принцип **строгой законодательной регламентации** всех стадий бюджетного процесса.

Нет, пожалуй, ни одного другого правового акта, какой бы важной теме он не был посвящен, какой бы сферы он не касался, как закон о бюджете, где все процедуры его разработки, рассмотрения, принятия и исполнения столь тщательно и подробно прописаны в законе, уложены в определенные временные рамки и сроки, с определением всех прав и обязанностей участников бюджетного процесса

6. Принцип **достоверности** бюджета.

Это проявляется в детализированной проработке бюджета как финансового плана, максимальном сближении показателей акта об утверждении бюджета с фактическим положением дел и объективной экономической ситуацией, в стремлении осуществить подготовку проекта бюджета на научной основе, иметь реалистичные расчеты доходов и расходов бюджета. Естественно, что реальное исполнение бюджета (как финансового плана) по итогам финансового года всегда отличается от той модели, применительно к которой данный бюджет был утвержден до начала данного финансового года. В жизни редко получается так, как это было задумано, и развитие экономической ситуации, тем более в условиях рыночной экономики, трудно предвидеть с полной достоверностью. Тем не менее стремление получить как можно более достоверный бюджет, максимально сближенный с экономическими и социальными реалиями, выражает собой объективную потребность как государства, так и общества.

7. К принципу достоверности бюджета примыкает принцип **полноты** отражения доходов и расходов бюджета.

Этот принцип означает, что все доходы и расходы бюджета субъекта Российской Федерации подлежат отражению в бюджете в обязательном порядке и в полном объеме в строгом соответствии с установлениями налогового и бюджетного законодательства.

8. Принцип **специализации** бюджетных показателей.

В основе этого принципа лежит тот факт, что составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджета осуществляется в соответствии с бюджетной классификацией, обеспечивающей единство отображения в бюджете его расходов и доходов, что дает возможность не только обеспечить полноту, обоснованность и научную достоверность бюджетных показателей, но и сопоставимость бюджетов всех уровней бюджетной системы. В свою очередь это дает возможность выявить слабые места в этой системы и направить бюджетное планирование на выравнивание уровня бюджетных показателей всех субъектов Российской Федерации.

В практике бюджетного планирования встречаются два понятия: «бюджетный год» (или «финансовый год») и «бюджетный период» (или «бюджетный цикл»).

Бюджетный год - отрезок времени, в течение которого исполняется бюджет – основной финансовый план государства. В большинстве стран, к числу которых относится и Российская Федерация, бюджетный год совпадает с календарным годом, т. е. длится с 1 января по 31 декабря включительно. Однако в некоторых государствах из-за необходимости привязки к проведению парламентских сессий, исторических традиций и других причин бюджетный (финансовый) год может начинаться в другие сроки. Так, в Великобритании, Японии, Канаде, Индии финансовый год начинается с 1 апреля, в Швеции, Норвегии, Пакистане – с 1 июля, в США – с 1 октября.

Бюджетный период – отрезок времени, охватывающий все стадии бюджетного планирования. Начинается бюджетный период с момента начала работы по составлению проекта бюджета и завершается утверждением отчета о его исполнении. Длится бюджетный период около трех лет.

Бюджетный период состоит из определенных **стадий**.

Обычно выделяют четыре стадии бюджетного процесса, а именно: 1) составление проекта бюджета; 2) рассмотрение и утверждение бюджета; 3) исполнение бюджета; 4) заключение бюджета, что включает в себя составление, рассмотрение и утверждение отчета о его исполнении.

Отметим, что некоторые субъекты Российской Федерации вписывают эти стадии в определенные временные рамки.

Так, согласно Закону Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» общая продолжительность бюджетного процесса в Республике Карелия составляет 2 года 3 месяца, в том числе: первый этап – прогнозирование экономического и социального развития республики и определение основных направлений бюджетно-финансовой политики Республики Карелия на очередной финансовый год – апрель-август текущего года; второй этап – формирование проекта республиканского бюджета – июнь-сентябрь текущего года; третий этап – рассмотрение и утверждение республиканского бюджета – октябрь-декабрь текущего года; четвертый этап – исполнение республиканского бюджета – январь-декабрь отчетного года; пятый этап – завершение операций по исполнению республиканского бюджета, составление и утверждение отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный год – январь-май следующего за отчетным годом.

На всех стадиях бюджетного процесса осуществляется **бюджетный контроль**.

В зависимости от *времени своего осуществления* бюджетный контроль подразделяется на: а) предварительный; б) текущий; в) последующий.

Предварительный контроль осуществляется в ходе подготовки, обсуждения и утверждения проектов законов о бюджете субъекта Российской Федерации и иных проектов законов субъекта Российской Федерации по бюджетно-финансовым вопросам;

Текущий контроль осуществляется в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов государственной власти

субъектов Российской Федерации, в ходе депутатских слушаний и в связи с депутатскими запросами. Осуществление текущего бюджетного контроля занимает основное место в деятельности исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, ответственного за исполнение бюджета. Такой контроль, например, осуществляется при осуществлении так называемого «подтверждения денежных обязательств», когда орган, исполняющий бюджет, осуществляет расходование бюджетных средств во исполнение денежного обязательства бюджетного учреждения лишь после проверки соответствия составленных этим учреждением платежных документов сметам доходов и расходов данного бюджетного учреждения ;

Последующий контроль осуществляется в ходе подготовки отчетов об исполнении бюджетов, а также в ходе рассмотрения и утверждения этих отчетов законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В зависимости от **органа, осуществляющего контроль**, бюджетный контроль подразделяется на: а) контроль законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации; б) контроль исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В процессе осуществления бюджетного контроля **законодательные** (представительные) органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право на:

получение от органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета субъекта Российской Федерации;

получение от органа, исполняющего бюджет субъекта Российской Федерации, оперативной информации о его исполнении;

утверждение (неутверждение) отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации;

создание собственных контрольных органов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации для проведения внешнего аудита бюджетов;

вынесение оценки деятельности органа, исполняющего бюджет субъекта Российской Федерации.

Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны предоставлять всю информацию, необходимую для осуществления парламентского контроля, законодательным (представительным) органам государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах их компетенции по бюджетным вопросам, установленной Конституцией Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Финансовый контроль, осуществляемый **исполнительными органами государственной власти** субъекта Российской Федерации, осуществляют

финансовые органы субъектов Российской Федерации, главные распорядители, распорядители бюджетных средств.

Рассматривая вопрос о бюджетном контроле, осуществляемом исполнительными органами, следует иметь в виду, что в настоящее время существует два порядка исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации: а) самостоятельное исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации, когда субъект Российской Федерации осуществляет это исполнение исключительно собственными силами; б) казначейское исполнение бюджета, осуществляемое через органы Федерального казначейства.

При самостоятельном исполнении бюджетов финансовые органы субъектов Российской Федерации сами осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций, других участников бюджетного процесса.

В случае передачи исполнения бюджета органам Федерального казначейства финансовые органы осуществляют финансовый контроль за соблюдением главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств условий выделения, распределения, получения, целевого использования и возврата бюджетных кредитов, бюджетных ссуд, бюджетных инвестиций, государственных гарантий субъекта Российской Федерации.

Главные распорядители, распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль за использованием бюджетных средств получателями бюджетных средств в части обеспечения целевого использования и своевременного возврата бюджетных средств, а также представления отчетности и внесения платы за пользование бюджетными средствами.

Главные распорядители бюджетных средств проводят проверки подведомственных государственных и бюджетных учреждений.

Следует иметь в виду, что субъекты Российской Федерации сами могут выступать в качестве объекта бюджетного контроля.

Так, если при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации нарушаются предельные объемы расходов на обслуживание и погашение государственного долга субъекта Российской Федерации и при этом данный субъект не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств, уполномоченный на то орган государственной власти Российской Федерации может назначить проверку исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (ст. 112 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

При предоставлении финансовой помощи субъекту Российской Федерации уполномоченный орган государственной власти Российской Федерации вправе провести проверку этого бюджета, а при предоставлении такой помощи в объеме, превышающем 50 процентов расходов

консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, такая проверка является обязательной.

Указанные проверки бюджета субъекта Российской Федерации могут проводить контрольный орган Министерства финансов, Счетная палата Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Понятие бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации.
2. Объект бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации.
3. Принципы бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации.
4. Понятие бюджетного (финансового) года и бюджетного периода.
5. Стадии бюджетного процесса.
6. Бюджетный контроль и его виды.
7. Классификация бюджетного контроля в зависимости от времени его осуществления.
8. Понятие предварительного бюджетного контроля.
9. Понятие текущего бюджетного контроля.
10. Понятие последующего бюджетного контроля.