Содержание

Введение

[Глава 1. Основы составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета](#_Toc197210128)

1.1 Составление проекта бюджета

[1.2 Рассмотрение и утверждение бюджета](#_Toc197210130)

Глава 2. Анализ процедур составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета

[2.1 История реформирования бюджетного процесса с 1991 по 2003 гг.](#_Toc197210132)

2.2 Сравнительная характеристика чтений до и после 2007 года

[Глава 3. Совершенствование процедур составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета](#_Toc197210134)

3.1 Проблемы механизма составления, рассмотрения и исполнения федерального бюджета

[3.2 Пути совершенствования рассмотрения федерального бюджета](#_Toc197210136)

Заключение

[Список литературы](#_Toc197210138)

# Введение

В Бюджетном кодексе РФ дано следующее определение: «Бюджетный процесс — регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением» [1, Ст. 6].

Участникамибюджетного процесса являются органы, обладающие бюджетными полномочиями:

• Президент РФ;

• органы законодательной и представительной власти;

• органы исполнительной власти;

• органы денежно-кредитного регулирования;

• органы государственного и муниципального финансового контроля;

• государственные внебюджетные фонды;

• главные распорядители бюджетных средств;

• другие органы, на которые возложены бюджетные, налоговые и другие полномочия.

Кроме того, участниками бюджетного процесса являются бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие операции со средствами бюджетов и государственных внебюджетных фондов.

Организация бюджетного процессана всех уровнях бюджетной системы включает в себя следующие этапы:

* составление проектов бюджетов и представление их на рассмотрение в соответствующие законодательные органы
* рассмотрение бюджетов органами законодательной (представительной) власти и их утверждение в форме принятия соответствующего законодательного акта;
* исполнение утвержденных бюджетов;
* составление отчетов об исполнении бюджетов;
* утверждение отчетов об исполнении бюджетов в форме принятия соответствующих законодательных актов;
* составление сводов об исполнении консолидированных бюджетов и представление их в вышестоящие органы исполнительной государственной власти (Министерство финансов РФ, Федеральная служба государственной статистики) для последующего представления в Правительство РФ.

Составление проектов бюджетов, исполнение бюджетов, составление отчетов об их исполнении, а также составление консолидированных бюджетов относится к компетенции Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов Федерации и соответствующих органов местного самоуправления. Рассмотрение и утверждение бюджетов, а также утверждение отчетов об их исполнении — это прерогатива органов государственной законодательной власти и представительных органов местного самоуправления.

Все элементы бюджетного процесса взаимообусловлены и взаимосвязаны и являются прямым отображением не только экономической жизни общества, но и политической культуры.

Процесс составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета очень длительный и трудоемкий. При этом должно быть соблюдено равновесие между планируемыми доходами и расходами бюджета, учтены все нюансы, так как от этого зависит экономическое развитие страны в целом. В этом заключается актуальность темы курсовой работы.

Цель курсовой работы: изучить механизм составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета.

Задачи курсовой работы:

1. изучить основы составления федерального бюджета
2. рассмотреть этапы рассмотрения и утверждения бюджета
3. рассмотреть историю реформирования бюджетного процесса
4. дать сравнительную характеристику рассмотрения чтений до и после 2007 года
5. определить проблемы механизма составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета
6. предложить пути совершенствования в части рассмотрения проекта федерального бюджета.

Предмет изучения: федеральный бюджет Российской Федерации.

Объект изучения: механизм составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета.

В данной работе были использованы следующие источники: Бюджетный кодекс, Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию «О бюджетной политике на 2006 год», а также другие нормативно-правовые акты и статья из журнала «Вопросы экономики»

# Глава 1. Основы составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета

# 

# 1.1 Составление проекта бюджета

Составление проектов бюджетов представляет собой сложный, многоплановый процесс и является исключительной прерогативой Правительства РФ, соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Составление проектов бюджетов осуществляется с целью определения объема денежных средств, необходимого для выполнения функций органов государственной власти и органов местного самоуправления по предоставлению населению полного перечня государственных услуг. Поскольку именно государственным бюджетом, по сути, определяются приоритеты экономической политики страны, составлению проектов бюджетов предшествует разработка основных направлений бюджетной политики, прогнозов развития государства, отраслей и регионов, подготовка сводных финансовых балансов, на основании которых соответствующие органы исполнительной власти реализуют государственную политику. Проекты бюджетов составляются с учетом необходимости достижения минимальных государственных социальных стандартов на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг, а также в соответствии с другими установленными нормативами.

Проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются и утверждаются сроком на три года - очередной финансовый год и плановый период.

Непосредственную подготовку проектов бюджетов осуществляют Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов Федерации и муниципальных образований.

Основой при составлении проектов бюджетов служат:

* Бюджетное послание Президента РФ;
* прогноз социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год;
* основные направления бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год;
* прогноз сводного финансового баланса по соответствующей территории на очередной финансовый год;
* план развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории на очередной финансовый год.

На сегодняшний день в России действует следующий порядок составления проекта бюджета.

Первый этап формирования бюджета — разработка федеральными органами исполнительной власти и одобрение Правительством РФ сценарных условий функционирования экономики страны на очередной финансовый год, содержащих основные макроэкономические показатели, характеризующие состояние экономики, целевые параметры, основные меры по финансовой и экономической стабилизации, а также материалы для уточнения параметров среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

Президент РФ не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году, направляет Федеральному Собранию Бюджетное послание, в котором определяет бюджетную политику государства на очередной финансовый год.

*Прогноз социально-экономического развития* Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и отраслей экономики разрабатывается на основе данных социально-экономического развития соответствующей территории за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития территории до конца базового года и тенденции развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год. Изменение прогноза социально-экономического развития территории в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение основных характеристик проекта бюджета.

*Перспективный финансовый план* составляется одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ субъекта РФ. Перспективный финансовый план содержит прогнозные данные о предполагаемых поступлениях бюджетных доходов, привлечении государственных или муниципальных заимствований и финансировании основных расходов бюджета.

Перспективный финансовый план разрабатывается с целью:

* информирования законодательных (представительных) органов о предполагаемых среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы;
* комплексного прогнозирования финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов;
* выявления необходимости и возможности осуществления в перспективе мер в области финансовой политики;

• выявления и предотвращения развития негативных тенденций.

В отличие от бюджета перспективный финансовый план:

1. не утверждается законодательно;
2. составляется по укрупненным показателям бюджетной классификации;
3. разрабатывается на три года, из которых первый год — это предстоящий финансовый год, на который составляется бюджет, а следующие два года — плановый период, на протяжении которого прослеживаются реальные результаты заявленной экономической политики.

Перспективный финансовый план ежегодно корректируется с учетом показателей уточненного среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, при этом плановый период сдвигается на один год вперед.

*Баланс финансовых ресурсов* представляет собой баланс всех доходов и расходов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории и составляется на основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год и в соответствии с прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории.

Составление проекта федерального бюджета осуществляется Правительством РФ и начинается не позднее чем за 10 месяцев до начала финансового года.

Порядок и сроки составления проекта федерального бюджета, а также порядок работы над документами, обязательными для представления одновременно с проектом федерального бюджета, определяется в специальном постановлении Правительства РФ.

*До 1 апреля* Правительство РФ:

* рассматривает основные параметры перспективного финансового плана, в том числе предварительный объем бюджета "действующих" и "принимаемых" обязательств;
* утверждает принципы и основные подходы к уточнению распределения бюджета "действующих" обязательств по субъектам бюджетного планирования на предстоящие 3 года;
* определяет приоритетные направления использования средств бюджета "принимаемых" обязательств в очередном финансовом году и среднесрочной перспективе, в том числе критерии их распределения между субъектами бюджетного планирования на очередной финансовый год;
* формирует поручения по подготовке проектов нормативных актов, влияющих на расходные обязательства Российской Федерации, а также проектов новых федеральных целевых программ.

В эти же сроки субъекты бюджетного планирования представляют в Правительство РФ, Министерство финансов и Министерство экономического развития и торговли РФ первую часть докладов о результатах и основных направлениях деятельности (отчет о результатах деятельности, цели и задачи деятельности на среднесрочную перспективу, прогноз основных параметров, характеризующих их достижение).

*До 1 мая* Правительство РФ:

* утверждает основные положения доклада Правительства РФ о результатах и целях бюджетной политики (на основе Послания Президента РФ, программы социально-экономического развития, первой части докладов субъектов бюджетного планирования);
* рассматривает и вносит в Государственную Думу законопроекты, влияющие на расходные обязательства Российской Федерации;
* при необходимости уточняет основные показатели макроэкономического прогноза (сценарных условий) и перспективного финансового плана.

В эти же сроки субъекты бюджетного планирования представляют вторую часть докладов о результатах и основных направлениях деятельности, содержащую обоснования проектов новых и (или) обновляемых (при существенном изменении структуры или объема расходов) бюджетных программ в пределах ограничений, установленных бюджетом "принимаемых" обязательств и критериями распределения его средств.

*До 1 июня* Правительство РФ рассматривает и утверждает:

* основные направления денежно-кредитной политики;
* перспективный финансовый план на предстоящие 3 года и основные характеристики проекта федерального бюджета на очередной финансовый год;
* новые федеральные целевые программы;
* уточненный объем бюджета "действующих" обязательств и его распределение по субъектам бюджетного планирования на очередной финансовый год и последующие 2 года;
* основные показатели распределения бюджета "принимаемых" обязательств между субъектами бюджетного планирования на предстоящие 3 года (на основе доклада Правительства РФ о результатах и целях бюджетной политики и с учетом влияющих на расходные обязательства законопроектов, внесенных в Государственную Думу, принятых новых федеральных целевых программ и оценки эффективности бюджетных программ, представленных во второй части докладов субъектов бюджетного планирования).

*До 10 июня* Министерство финансов РФ доводит до субъектов бюджетного планирования предельные объемы бюджета "действующих" и "принимаемых" обязательств на очередной финансовый год и последующие 2 года.

*До 1 июля* субъекты бюджетного планирования представляют в Министерство финансов РФ:

* распределение средств бюджета "действующих" и "принимаемых" обязательств на очередной финансовый год по целевым бюджетным программам и статьям бюджетной классификации;
* уточненные доклады о результатах и основных направлениях деятельности (в том числе дополнительные обоснования и расчеты по финансированию новых или увеличению финансирования действующих целевых бюджетных программ).

В эти же сроки Государственной Думой должны быть приняты федеральные законы, влияющие на формирование доходов и расходов федерального бюджета в планируемом периоде. Указанные федеральные законы, принятые после 1 июля, должны вступать в силу за пределами планируемого финансового года.

*До 1 августа* Министерство финансов РФ уточняет бюджетные проектировки с учетом принятых Государственной Думой федеральных законов, а также результатов оценки докладов субъектов бюджетного планирования, эффективности действующих и предлагаемых к финансированию бюджетных программ.

*До 26 августа* Правительство РФ вносит в Государственную Думу проект федерального бюджета на очередной финансовый год с соответствующими материалами и обоснованиями.[6]

На стадии составления проектов бюджетов большое значение приобретает оценка экономической эффективности государственных расходов.

Задача повышения экономической эффективности государственных расходов на современном этапе становления бюджетного процесса — это одна из наиболее сложных и важных проблем. Ее решение требует полного реформирования системы бюджетного процесса.

Таким образом, составление проектов бюджетов — это стадия бюджетного процесса, на которой не только определяются первичные параметры бюджета на предстоящий финансовый год, но и закладываются реальные основы для создания рациональной системы принятия экономических решений на высшем уровне и механизмов эффективного управления бюджетным процессом [3, c. 318]

# 1.2 Рассмотрение и утверждение бюджета

Согласно статьи 194 Бюджетного Кодекса «Принятие к рассмотрению проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственной Думой»:

«1. Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период считается внесенным в срок, если он доставлен в Государственную Думу до 24 часов 26 августа текущего года. Одновременно указанный законопроект представляется Президенту Российской Федерации.

2. В течение суток со дня внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в Государственную Думу Совет Государственной Думы или в период парламентских каникул Председатель Государственной Думы направляет его в комитет Государственной Думы, ответственный за рассмотрение бюджета (далее - Комитет по бюджету), для подготовки заключения о соответствии представленных документов и материалов требованиям статьи 192 Бюджетного кодекса.

3. 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 очередной финансовый год и плановый период принимается к рассмотрению Государственной Думой либо подлежит возвращению в Правительство Российской Федерации на доработку. Указанный законопроект подлежит возвращению на доработку в Правительство Российской Федерации.

Доработанный законопроект со всеми необходимыми документами и материалами должен быть представлен в Государственную Думу Правительством Российской Федерации в десятидневный срок и рассмотрен Советом Государственной Думы или в период парламентских каникул Председателем Государственной Думы в установленном Бюджетным кодексом порядке».

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год рассматривается в трех чтениях.

Рассмотрение проекта Федерального бюджета в первом чтении.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении в течение 30 дней со дня его внесения в Государственную Думу Правительством Российской Федерации.

При рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении обсуждается его концепция, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, в том числе указываемые в федеральном законе о федеральном бюджете прогнозируемый объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции, положенные в основу формирования основных характеристик федерального бюджета, и основные направления бюджетной и налоговой политики.

Предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении являются основные характеристики федерального бюджета, к которым относятся:

* прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема нефтегазовых доходов федерального бюджета;
* приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период в случае, если они не утверждены Бюджетным Кодексом;
* общий объем расходов в очередном финансовом году и плановом периоде;
* условно утверждаемые расходы в объеме не менее 2,5 процента общего объема расходов федерального бюджета на первый год планового периода и не менее 5 процентов общего объема расходов федерального бюджета на второй год планового периода;
* объем нефтегазового трансферта в очередном финансовом году и плановом периоде;
* верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации на конец очередного финансового года и каждого года планового периода;
* нормативная величина Резервного фонда в очередном финансовом году и плановом периоде;
* дефицит (профицит) федерального бюджета. [1, cт. 201]

При утверждении основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период указываются прогнозируемый в соответствующем финансовом году объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции (потребительских цен) (декабрь к декабрю предыдущего года).

При рассмотрении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума заслушивает доклад Правительства Российской Федерации, содоклады Комитета по бюджету и комитета-соисполнителя, ответственного за рассмотрение прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, а также доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации и принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта.

В случае принятия Государственной Думой законопроекта в первом чтении утверждаются основные характеристики федерального бюджета, определенные статьей 199 Бюджетного кодекса.

В случае отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении Государственная Дума может:

* передать указанный законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета (далее — согласительная комиссия), состоящую из представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства РФ, для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год, исходя из рекомендаций, изложенных в заключении Комитета по бюджету, Комитета по экономической политике и заключении Комитета Совета Федерации по бюджету, налоговой политике, финансовому, валютному и таможенному регулированию, банковской деятельности;
* вернуть указанный законопроект в Правительство РФ на доработку;
* поставить вопрос о доверии Правительству РФ. [1, cт. 202]

В случае отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении и передачи его в согласительную комиссию она в течение 10 дней разрабатывает вариант основных характеристик федерального бюджета, согласовывая указанные характеристики с внесенными на рассмотрение Государственной Думы законопроектами о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах, программой государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставления государственных кредитов Российской Федерацией иностранным государствам на очередной финансовый год в части источников внешнего финансирования покрытия дефицита федерального бюджета.

По окончании работы согласительной комиссии Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы согласованные основные характеристики федерального бюджета, а также законопроекты о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах, о размерах тарифов взносов в государственные федеральные внебюджетные фонды, о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда.

По итогам рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении принимается постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "О принятии проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год" в первом чтении и об основных характеристиках федерального бюджета на очередной финансовый год.

Если Государственная Дума не принимает решение по основным характеристикам федерального бюджета по итогам работы согласительной комиссии, проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год считается повторно отклоненным в первом чтении.

В случае отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении и возвращения его на доработку в Правительство РФ, оно в течение 20 дней дорабатывает указанный законопроект с учетом предложений и рекомендаций, изложенных в заключении Комитета по бюджету, Комитета по экономической политике и вносит проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год на рассмотрение Государственной Думы повторно в первом чтении. При повторном внесении указанного законопроекта Государственная Дума рассматривает его в первом чтении в течение 10 дней со дня его повторного внесения в Государственную Думу.

В случае отставки Правительства РФ в связи с отклонением проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год вновь сформированное Правительство РФ представляет новый вариант проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год не позднее 30 дней после сформирования.

Рассмотрение проекта Федерального бюджета во втором чтении.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период во втором чтении в течение 35 дней со дня его принятия в первом чтении, предметом которого являются утверждение распределения средств бюджета "принимаемых" обязательств, в том числе с выделением федеральных целевых программ и наиболее крупных инвестиционных проектов, между главными распорядителями средств федерального бюджета, а также распределение межбюджетных трансфертов между субъектами Федерации и текстовые статьи закона о бюджете. В эти же сроки может проводиться обсуждение профильными комитетами Государственной Думы и Совета Федерации докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. [1, cт. 205]

Рассмотрение проекта Федерального бюджета в третьем чтении.

Государственная Дума рассматривает в третьем чтении проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 15 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении, предметом которого являются федеральный закон о федеральном бюджете в целом и приложения к бюджету по каждому главному распорядителю средств федерального бюджета (в том числе с выделением администрируемых ими бюджетных целевых программ).

После принятия Федерального закона о федеральном бюджете на предстоящий год Государственной Думой рассматриваются и утверждаются проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов на соответствующий год, не консолидированных в федеральном бюджете.

Принятый Государственной Думой Федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год в соответствии со ст. 105 Конституции РФ в течение пяти дней со дня его принятия передается на рассмотрение Совета Федерации. [1, cт. 207]

До *1 декабря* проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год рассматривается Советом Федерации.

Федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации в порядке, предусмотренном Конституцией РФ.

При рассмотрении федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период голосуется на предмет его одобрения в целом.

В случае отклонения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Советом Федерации указанный федеральный закон передается в согласительную комиссию.

Согласительная комиссия в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение Государственной Думы согласованный федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. [1, cт. 208]

Государственная Дума повторно рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в одном чтении.

Принятый Государственной Думой в результате повторного рассмотрения федеральный закон о федеральном бюджете передается в Совет Федерации.

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

Рассмотрение Федерального закона о федеральном бюджете Президентом РФ осуществляется в соответствии со ст. 107 Конституции РФ — *и до 15 декабря* он подписывается Президентом РФ.

Президент Российской Федерации имеет право вето. И в случае отклонения им Федерального закона о федеральном бюджете закон передается в согласительную комиссию. При этом в состав согласительной комиссии включается представитель Президента Российской Федерации.

# Глава 2. Анализ процедур составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета

# 2.1 История реформирования бюджетного процесса с 1991 по 2003 гг.

Вплоть до 1995 года бюджет принимался в соответствии с процедурой, изложенной в статьях 20-22 Закона “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Российской Федерации”. Эта процедура страдала целым рядом недостатков. Во-первых, отсутствовало четкое разграничение задач, ставящихся при рассмотрении закона о бюджете в разных чтениях. Законопроект о бюджете уже при первом внесении в парламент подлежал постатейному рассмотрению. Постатейное рассмотрение бюджета в первом чтении влекло непроизводительные затраты времени, так как постатейное распределение расходов бюджета в процессе его дальнейшего рассмотрения неоднократно менялось. Вне зависимости от результатов первоначального рассмотрения законопроекта о бюджете он возвращался на доработку в Правительство. Причем доработка осуществлялась без участия представителей парламента, что снижало вероятность того, что уточненный проект будет одобрен в правительственной редакции.

При внесении доработанного проекта в Верховный Совет заново утверждались общий объем расходной части и верхний предел дефицита, затем шло постатейное рассмотрение. В случае неутверждения любой конкретной расходной статьи осуществлялся пересмотр всей расходной части. Отсутствие ограничений права отдельных депутатов на внесение поправок к проекту бюджета делало процедуру рассмотрения бюджета практически бесконечной. Любой депутат, который был недоволен ассигнованиями по отдельной статье, мог нарушить достигнутый в процессе согласований компромисс и спровоцировать пересмотр всей расходной части. Неудивительно, что бюджеты на текущий год вплоть до 1995 года обычно утверждались в середине года (Например, Закон о федеральном бюджете на 1993 год был принят 14.05.1993 г., Закон о федеральном бюджете на 1994 год - 01.07.1994 г.)

Но главным изъяном бюджетной процедуры по этому Закону было фактически полное отстранение Правительства от участия в рассмотрении бюджета. Позиция Правительства не учитывалась даже при определении основных характеристик бюджета - так как при рассмотрении законопроекта о бюджете после доработки основные его характеристики (включая общий объем расходной части и верхний предел дефицита) могли быть изменены парламентом в одностороннем порядке. Тем более не учитывалось (и даже не запрашивалось) мнение Правительства при вотировании постатейных поправок. Таким образом, после рассмотрения бюджета в парламенте исполнительная власть получала его в неузнаваемом виде и при этом не обладала правом вето.

После принятия новой российской Конституции 1993 года начался процесс постепенного (хотя и медленного) совершенствования законодательной базы бюджетного процесса. Начиная с 1995 года действие статей 20-22 Закона “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе” было приостановлено, и бюджетный процесс стал регламентироваться разовыми законами о порядке рассмотрения и утверждения бюджета на текущий год. С каждым годом эти законы становились все более обстоятельными и подробными, и к моменту принятия Бюджетного кодекса процедура рассмотрения и утверждения федерального бюджета была значительно усовершенствована, представляя собой, пожалуй, самый разработанный институт бюджетного законодательства.

Глава 22 Бюджетного кодекса, посвященная процедурам рассмотрения и утверждения федерального бюджета, за незначительными исключениями воспроизводит содержание Федерального закона от 21.07.1997 г. “О порядке рассмотрения и принятия Федерального закона “О федеральном бюджете на 1998 год” и о порядке внесения изменений и дополнений в федеральный бюджет”.

Значимой новацией процедуры рассмотрения бюджета является необходимость приостановления или отмены действия нормативных актов, не обеспеченных финансированием. Эта норма будет содействовать ликвидации массива фиктивного законодательства и сокращению числа вновь принимаемых популистских законопроектов.[10]

В 2003 году при формировании проекта федерального бюджета на 2004 год были впервые представлены доклады главных распорядителей средств федерального бюджета о результатах и планах (основных направлениях) деятельности, которые позволили систематизировать цели и задачи федеральных органов исполнительной власти и получить практический опыт привязки отчетных и планируемых расходов к конечным измеримым результатам. Исходя из этого, предлагалось определить решением Правительства Российской Федерации порядок разработки и использования в бюджетном процессе указанных докладов, а также требования к их содержанию.

# 2.2 Сравнительная характеристика чтений до и после 2007 года

Законы последних лет вплоть до 2007 года о федеральном бюджете рассматривались Думой в четырех чтениях.

Но в 2005 году Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании Федеральному Собранию «О бюджетной политике на 2006 году» было предложено «…целесообразно перейти к рассмотрению проекта федерального закона о федеральном бюджете в Государственной Думе в трех чтениях. Эти положения следует включить в Бюджетный кодекс Российской Федерации и применять уже при формировании проекта федерального бюджета на 2007 год».

Так был принят федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ». Указанный Федеральный закон разработан Правительством Российской Федерации в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 — 2006 годах.

Правительством Российской Федерации практически представлена новая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации, так как предлагаемые изменения затрагивают большинство норм действующей редакции Кодекса.

Бюджетный кодекс Российской Федерации в данной редакции создает правовую основу для принципиально новой организации бюджетного процесса в Российской Федерации, усиления самостоятельности и ответственности всех уровней власти с целью повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами.

Так одной из основных новаций предлагаемых изменений стало переход к формированию федерального бюджета на трехлетний период.

Его ежегодное составление и утверждение на 3 года, которое обеспечит преемственность и предсказуемость не только бюджетной, но и макроэкономической, налоговой и денежно-кредитной политики, будет способствовать повышению устойчивости бюджетной системы, повысит обоснованность планирования бюджетных расходов, позволит заключать среднесрочные государственные контракты, что будет способствовать экономному и эффективному использованию бюджетных средств.

Переход к среднесрочному планированию основан на методе «скользящей трехлетки», при котором ранее утвержденные проектировки второго и третьего годов становятся основой для следующего бюджета с ежегодным добавлением к ним проектировок третьего года.

Поэтому отличительным признаком федерального закона о федеральном бюджете, рассматриваемый в трех чтениях, будет его утверждение на очередной финансовый год и плановый период.

Дадим сравнительную характеристику чтениям.

Рассмотрение проекта о федеральном бюджете в первом чтении

Таблица 1

|  |  |
| --- | --- |
| Срок подготовки | |
| 30 дней | 30 дней |
| Предмет рассмотрения | |
| Основные характеристики проекта федерального бюджета:  - доходы федерального бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации;  - распределение доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации;  - дефицит/профицит федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам федерального бюджета на очередной год и источники покрытия дефицита федерального бюджета;  - общий объем расходов федерального бюджета. | Наряду с основными характеристиками проекта федерального бюджета предлагается рассматривать расходы на исполнение публичных нормативных обязательств и общий объем условно утверждаемых расходов планового периода.  В целях повышения устойчивости федерального бюджета Бюджетным кодексом РФ предусматривается резервирование бюджетных средств в виде «условно утвержденных расходов», которые составят от общей суммы расходов на первый год планового периода не менее 2,5 процента и на второй год планового периода - не менее 5 процентов. Создание данного резерва позволит в случае непредвиденного сокращения доходов в плановом периоде обеспечить выполнение принятых обязательств. |

Внесение изменений в Бюджетный кодекс в части рассмотрения бюджета в трех чтениях было предложено объединить второе и третье чтение в одно, т.е. во второе чтение.

Можно предположить, что такое объединение связано для более точного, последовательного и экономичного процесса рассмотрения, а также для упрощения процедуры утверждения статей бюджета.

Рассмотрение и утверждение во втором чтении

Таблица 2

|  |  |
| --- | --- |
| Срок подготовки | |
| II чтение -15 дней  III чтение – 25 дней | 35 дней |
| Предмет рассмотрения | |
| Во втором чтении утверждаются расходы по разделам функциональной классификации расходов федерального бюджета в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденного в первом чтении, а также размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.  В третьем чтении утверждается распределение расходов федерального бюджета по подразделам функциональной классификации расходов федерального бюджета и главным распорядителям средств федерального бюджета по всем уровням функциональной классификации; распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ по субъектам РФ, расходы федерального бюджета на финансирование федеральных целевых программ, Федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год в пределах расходов, утвержденных во втором чтении по разделам федерального бюджета, программы предоставления гарантий Правительства РФ на очередной финансовый год, программы предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов, Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год. | Также как и было раньше рассматриваются и утверждаются бюджетные ассигнования по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов, распределение межбюдждетных трансфертов (вносимое вместе с соответствующими методиками к первому чтению), утверждение программ предоставления государственных кредитов и государственных гарантий, а также текстовые статьи.  Кроме этого в рамках второго чтения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Комитет Совета Федерации по бюджету рассматривает поправки по всем межбюджетным трансфертам, за исключением межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, |

В третьем чтении также как это было и раньше в четвертом чтении утверждается ведомственная структура расходов и проект федерального бюджета в целом.

# Глава 3. Совершенствование процедур составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета

# 

# 3.1 Проблемы механизма составления, рассмотрения и исполнения федерального бюджета

Несмотря на определенные успехи в области реформирования бюджетной системы, в настоящее время в России отсутствуют встроенные в бюджетный процесс механизмы среднесрочного планирования и обеспечения результативности государственных расходов, что проявляется в следующем:

* разработке среднесрочного финансового плана для каждого бюджетного цикла отдельно, годовом горизонте планирования бюджетных расходов, неопределенности объема и структуры ассигнований, выделяемых главным распорядителям, распорядителям и получателям бюджетных средств (администраторам бюджетных средств);
* предоставлении бюджетных средств на основе корректировки (индексации) ассигнований прошлых лет в условиях низкой формализации процедур и критериев перераспределения бюджетных ресурсов и отсутствия четких критериев и процедур отбора финансируемых направлений и мероприятий в соответствии с приоритетами государственной политики;
* отсутствии четких формулировок целей и конечных результатов использования бюджетных средств, а также критериев оценки и информации о деятельности администраторов бюджетных расходов;
* формальном характере применяемых методов программно-целевого планирования (в том числе разработки и реализации федеральных целевых программ);
* ограниченности полномочий и, следовательно, ответственности администраторов бюджетных средств при формировании и исполнении бюджета;
* преобладании внешнего контроля за соответствием кассовых расходов плановым показателям при отсутствии процедур и методологии внутреннего и внешнего контроля (мониторинга), обоснованности планирования и результатов использования бюджетных средств;
* отсутствии четкого закрепления бюджетных доходов за администраторами соответствующих платежей и, как следствие, критериев оценки эффективности администрирования доходов бюджетов;
* отсутствии системы оценки финансового результата деятельности органов власти разных уровней, закрепления за конкретными органами государственной власти и местного самоуправления активов и обязательств соответственно
* Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципального образования;
* затянутости и громоздкости процедуры рассмотрения проекта бюджета законодательными (представительными) органами при ее ориентации на технические детали в ущерб оценке приоритетов бюджетной политики и их реализации;
* нечеткости разграничения полномочий в бюджетном процессе между законодательными (представительными) и исполнительными органами власти и т. д.

Таким образом, организация бюджетного процесса существенно ограничивают возможности и стимулы повышения эффективности управления государственными (муниципальными) финансами и переориентации деятельности органов власти и администраторов бюджетных средств с «освоения» выделенных им ассигнований на достижение конечных, общественно значимых и измеримых результатов.

федеральный бюджет

# 3.2 Пути совершенствования рассмотрения федерального бюджета

Вместе с вопросами о совершенствовании среднесрочного планирования встал вопрос о принятии законопроектом ряда поправок, направленных на упорядочение бюджетных процедур, а также на устранение внутренних противоречий действующего Бюджетного кодекса.

Предусматривается введение общих для всех уровней бюджетной системы норм, устанавливающих требования к прогнозам социально-экономического развития и к содержанию среднесрочного финансового плана, составу показателей, утверждаемых в проекте закона о бюджете, и к прилагаемым к нему материалам и документам, к этапам и срокам составления проекта бюджета.

Основными изменениями в части *процедур утверждения федерального бюджета* являются упорядочение требований к проекту федерального бюджета и прилагаемых к нему материалов, рассмотрение проекта федерального бюджета в трех чтениях не более за три месяца.

В настоящее время обсуждается модель рассмотрения и одобрения бюджета Государственной Думой в одном чтении. Это существенно ограничивает влияние депутатов парламента на принятие решений в ходе обсуждения бюджетного процесса. Поэтому реализация в России указанной модели выглядит проблематичной. [9, c. 109]

Но, на мой взгляд, существующая модель рассмотрения федерального бюджета в трех чтениях является наиболее оптимальной.

Поскольку четкое выделение стадий рассмотрения бюджета существенно повышает оперативность бюджетного процесса, так как на каждой последующей стадии запрещается пересмотр бюджетных характеристик, утвержденных на предыдущей. Так, при утверждении расходов по разделам функциональной классификации запрещается пересмотр общего объема расходной части.

# Заключение

Механизм составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета – называется бюджетным процессом.

Проект федерального бюджета Российской Федерации составляется и утверждается сроком на три года - очередной финансовый год и плановый период.

Основой при составлении проектов бюджетов служат:

* Бюджетное послание Президента РФ;
* прогноз социально-экономического развития соответствующей территории;
* основные направления бюджетной и налоговой политики соответствующей территории.

Рассмотрение проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в трех чтениях.

В первом чтении обсуждается его концепция, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, в том числе указываемые в федеральном законе о федеральном бюджете прогнозируемый объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции, положенные в основу формирования основных характеристик федерального бюджета, и основные направления бюджетной и налоговой политики.

Во втором чтении Государственная Дума рассматривает и утверждает расходы и их дальнейшее распределение по функциональной классификации в течение 35 дней со дня его принятия в первом чтении.

В третьем чтении Государственная Дума утверждает ведомственную структуру расходов и проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в целом в течение 15 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении.

Сам бюджетный процесс довольно затянут.

Также громоздки процедуры рассмотрения проекта бюджета законодательными (представительными) органами при ее ориентации на технические детали в ущерб оценке приоритетов бюджетной политики и их реализации.

Отсутствуют четкие формулировки целей и конечных результатов использования бюджетных средств, а также критерии оценки и информации о деятельности администраторов бюджетных расходов.

Таким образом, организация бюджетного процесса существенно ограничивают возможности и стимулы повышения эффективности управления государственными (муниципальными) финансами и переориентации деятельности органов власти и администраторов бюджетных средств с «освоения» выделенных им ассигнований на достижение конечных, общественно значимых и измеримых результатов.

Новая модель рассмотрения бюджета наиболее совершенна. В отличие от предыдущей из-за ее затянутости пересмотрен временной срок рассмотрения, закреплены полномочия по установлению конкретного порядка составления бюджета за исполнительными органами, упрощен сам процесс порядка рассмотрения и утверждения федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, а также его переориентацию на рассмотрение приоритетных направлений бюджетных расходов.

Работа над этим проектом дала мне более точные знания осуществления самого механизма составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета:

* на основе каких документов составляется проект бюджета;
* предмет рассмотрения первого, второго и третьего чтений;
* порядок работы согласительной комиссии в случае отклонения ГД проекта бюджета в этих чтениях;
* процесс рассмотрения бюджета Советом Федерации;
* процесс реформирования стадии рассмотрения бюджета с 1991 по 2003;
* что входило в предмет рассмотрения первого, второго, третьего и четвертого чтений до внесения изменений в бюджетный кодекс в 2007 году;
* какие существуют проблемы в бюджетном процессе при переходе на среднесрочное планирование и обеспечения результативности государственных расходов;
* было рассмотрено предложение о принятии новой модели рассмотрения бюджета в одном чтении.

# Список литературы

1. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (принят ГД ФС РФ 17.07.1998) (ред. от 26.04.2007)

2. Бюджетное послание Президента России Федеральному Собранию «О бюджетной политике на 2006 год»

3. Годин А. М., Максимова Н. С, Подпорина И. В. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. — 3-е изд., испр. и доп. — IVL: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2006. — 568 с.

4. Закон Президента РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. N 1734-I(ФГ 91-4)

5. Конституция Российской Федерации

6. Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 г. № 249

7. Федеральный закон “О порядке рассмотрения и принятия Федерального закона “О федеральном бюджете на 1998 год” и о порядке внесения изменений и дополнений в федеральный бюджет” от 21.07.1997 г

8. Федеральный Закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ» от 26 апреля 2007 г. N 63-ФЗ

9. Мст. Афанасьев, И. Кривогов Модернизация государственных финансов России. Вопросы Экономики" - № 9, 2006