

УДК 336.14

Е.Ю. Лемешко,

канд. экон. наук, доцент,

доцент кафедры финансов

Хабаровского государственного университета экономики и права

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Бюджетный процесс является одним из приоритетных видов деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в государстве. По мнению автора, несмотря на широкое применение термина «исполнение бюджета» в экономической литературе и практике хозяйствования, вопросам содержания данного понятия уделяется недостаточное внимание.

Ключевые слова: исполнение бюджета, органы государственной власти и местного самоуправления, финансовый год, плановый период.

The budget process is one of priority activities of central and local public authorities in the state. According to the author despite the widespread use of the «budget» term in the economic literature and in economic practice the insufficient attention is given to the content of this term.

Keywords: budget execution, central and local public authorities, fiscal year planning period.

Бюджетный процесс является одним из приоритетных видов деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в государстве. Данная деятельность чётко регламентирована законодательством.

Исполнение бюджета является важнейшим элементом бюджетного процесса. Это процесс, обеспечивающий полное и своевременное поступление доходов в целом и по каждому источнику, а также финансирование организаций и учреждений в пределах, утверждённых по бюджету сумм в течение финансового года и планового периода.

Несмотря на широкое применение термина «исполнение бюджета» в экономической литературе и практике хозяйствования, вопросам содержания данного понятия уделяется недостаточное внимание.

По мнению И.Г. Акперова, исполне-

ние бюджета – это «процесс, который обеспечивает полное и своевременное поступление доходов в целом и по каждому источнику, а также финансирование организаций и учреждений в пределах утверждённых по бюджету сумм в течение финансового года» [3].

М.Л. Седова определяет, «что исполнение бюджета – центральная стадия бюджетного процесса, на которой происходит реальное формирование и использование финансовых ресурсов соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления в форме бюджетного фонда» [4].

А.М. Годин, И.В. Подпорина дают следующее определение данного понятия: «Исполнение бюджетов начинается после их утверждения в установленном порядке... Бюджеты по расходам исполняются в пределах фактического наличия бюд-

жетных средств на едином счёте бюджета с соблюдением процедур санкционирования и финансирования» [2].

В мировой практике существуют три системы (модели) исполнения бюджетов:

1. Банковская – исполнение бюджетов осуществляется банками (Центральным банком и коммерческими банками).

2. Казначейская – органы казначейства исполняют бюджет, осуществляя платежи от имени и по поручению бюджетополучателей.

3. Смешанная – обслуживание бюджетных счетов вменяется в функции казначейства и банков [3].

В СССР действовала банковская система исполнения бюджета, в Российской Федерации с 1993 г. по настоящее время используется казначейская система исполнения бюджетов.

В декабре 1992 г. в составе Министерства финансов РФ была создана система органов Федерального казначейства, основной задачей которых было применение казначейских технологий в процессе исполнения федерального бюджета.

Казначейское исполнение в отношении всех бюджетов бюджетной системы РФ было установлено ст. 215 Бюджетного кодекса РФ, вступившего в силу с 1 января 2000 года. Создание казначейской системы предполагает:

– создание органа, который, как правило, на централизованной основе осуществляет обработку платежей, ведёт бухгалтерский учёт соответствующего бюджета, составляет бюджетную отчётность и осуществляет финансовое управление средствами бюджета;

– консолидацию финансовых ресурсов

на едином счёте бюджета в учреждениях Банка России;

– внедрение наиболее совершенных технологий осуществления операций в ходе исполнения бюджета и обеспечение их централизованного учёта в Главной книге казначейства по соответствующему бюджету;

– внедрение процедуры финансового планирования и управления наличными средствами бюджета.

В современной казначейской системе исполнения бюджетов в Российской Федерации можно выделить три основные функции, которые закреплены за соответствующими органами:

1. Обеспечение исполнения бюджета. Исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, местного бюджета обеспечивается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования.

2. Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом).

Статьёй 215.1 Бюджетного кодекса РФ определено, что исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана.

Сводная бюджетная роспись – документ, который составляется и ведётся финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии с Бюджетным кодексом РФ в целях организации исполнения

бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета [1].

Порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи исполнения бюджета устанавливается соответствующим финансовым органом.

В сводную бюджетную роспись включаются бюджетные ассигнования на осуществление расходов бюджетов и осуществление выплат в погашение источников финансирования дефицита бюджета.

Показатели бюджетных ассигнований по расходам включаются в сводную бюджетную роспись в разрезе главных распорядителей бюджетных средств по таким же кодам бюджетной классификации расходов, по которым они утверждены в законе (решении) о бюджете.

В соответствии с бюджетными ассигнованиями, утверждёнными сводной бюджетной росписью, и утверждёнными финансовыми органами лимитами бюджетных обязательств главные распорядители (распорядители) бюджетных средств составляют бюджетные росписи.

Следующим документом, на основе которого организуется исполнение бюджетов, является кассовый план. В соответствии со ст. 217.1 Бюджетного кодекса РФ под кассовым планом понимается прогноз поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году.

Нормативное регулирование порядка составления и ведения кассового плана закреплено за финансовым органом.

Составление и ведение кассового плана может осуществляться как финансовым органом, так и делегироваться финансовым органом иному органу испол-

нительной власти (местной администрации). Так, например, Министерство финансов РФ передало свои полномочия по составлению и ведению кассового плана исполнения федерального бюджета Федеральному казначейству.

В кассовом плане отражаются показатели доходов и поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета, утверждённые законом (решением) о бюджете. Кассовый план является инструментом контроля за исполнением бюджета по доходам.

Анализ показателей кассового плана позволяет прогнозировать временный недостаток или излишек бюджетных средств, необходимых для исполнения бюджетных обязательств.

С целью формирования механизма управления кассовой наличностью при выявлении недостатка бюджетных средств в бюджетное законодательство введены следующие понятия: «временный кассовый разрыв» и «предельные объёмы финансирования».

В ст. 6 Бюджетного кодекса РФ включено следующее определение понятия «временный кассовый разрыв»: прогнозируемая в определённый период текущего финансового года недостаточность на едином счёте бюджета денежных средств, необходимых для осуществления кассовых выплат из бюджета.

Если на основе анализа показателей кассового плана выявляется недостаток кассовых поступлений над прогнозируемыми кассовыми выплатами в течение определённого периода в рамках текущего финансового года, финансовый орган может в соответствии со ст. 226.1 Бюд-

жетного кодекса РФ для ограничения кассовых расходов утверждать предельные объёмы финансирования, то есть предельные объёмы оплаты денежных обязательств в соответствующем периоде текущего финансового года, которые устанавливаются в отношении главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств.

Статьёй 236 Бюджетного кодекса РФ предусмотрена возможность размещения выявленных в процессе анализа кассового плана временно свободных бюджетных средств на банковские депозиты с целью получения дополнительных доходов в процессе исполнения бюджета. Данная норма распространяется на Российскую Федерацию и субъекты РФ, в бюджетах которых расчётная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам РФ из Инвестиционного фонда РФ субсидий) в течение двух из трёх последних отчётных финансовых лет не превышала 20 процентов объёма собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ. Причём срок размещения бюджетных средств на банковских депозитах субъектами РФ не может превышать шесть месяцев [1].

3. Кассовое обслуживание исполнения бюджета. Статьёй 6 Бюджетного кодекса РФ определено, что кассовое обслуживание исполнения бюджета – это проведение и учёт операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета [1].

Министерством финансов РФ в своё время было принято решение о передаче полномочий по кассовому обслуживанию

исполнения бюджетов Федеральному казначейству. Это обстоятельство нашло отражение в ст. 215.1 Бюджетного кодекса РФ, где указано, что с 1 января 2006 г. кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством. Данная норма не распространялась на бюджеты государственных внебюджетных фондов. Их перевод на кассовое обслуживание в органы Федерального казначейства первоначально был намечен на 1 января 2010 г., но затем был перенесён в силу отсутствия технических возможностей на 1 января 2014 года. Таким образом, с 1 января 2014 г. все бюджеты бюджетной системы РФ находятся на кассовом обслуживании исполнения в органах Федерального казначейства.

Действующим законодательством предусмотрена возможность передачи полномочий по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ от Федерального казначейства исполнительному органу государственной власти субъекта РФ при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счёт собственных доходов бюджета субъекта РФ и наличия в собственности субъекта РФ необходимого для их осуществления имущества на основе заключённого соглашения [1].

Процесс исполнения бюджетов включает три направления:

1. Исполнение бюджетов по доходам предусматривает:

– зачисление на единый счёт бюджета

доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему РФ, распределяемых по нормативам, действующим в текущем финансовом году, установленным БК РФ, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами, со счетов органов Федерального казначейства и иных поступлений в бюджет;

- возврат (зачёт) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;

- уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы РФ;

- перечисление Федеральным казначейством средств, необходимых для осуществления возврата (зачёта) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учёта поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы РФ, в порядке, установленном Министерством финансов РФ.

2. Исполнение бюджета по расходам

осуществляется в порядке, установленном соответствующим финансовым органом, но при этом соответствии с Бюджетным кодексом включает следующие обязательные процедуры:

- принятие бюджетных обязательств;
- подтверждение денежных обязательств;
- санкционирование оплаты денежных обязательств;
- подтверждение исполнения денежных обязательств.

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведённых до него в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде) лимитов бюджетных обязательств путём заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением.

Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счёт средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платёжными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты, а в случаях, связанных с выполнением оперативно-розыскных мероприятий, в соответствии с платёжными документами.

Санкционирование оплаты денежных обязательств осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки наличия документов, предусмотренных порядком санкциониро-

вания оплаты денежных обязательств, установленным финансовым органом.

Оплата денежных обязательств (за исключением денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам) осуществляется в пределах доведённых до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств.

Оплата денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам может осуществляться в пределах доведённых до получателя бюджетных средств бюджетных ассигнований.

Подтверждение исполнения денежных обязательств осуществляется на основании платёжных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счёта бюджета в пользу физических или юридических лиц, бюджетов бюджетной системы РФ, субъектов международного права, а также проверки иных документов, подтверждающих проведение неденежных операций по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств.

3. Исполнение бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета осуществляется главными администраторами, администраторами источников финансирования дефицита бюджета в соответствии со сводной бюджетной росписью в порядке, установленном финансовым органом с проведением процедуры санкционирования оплаты денежных обяза-

тельств, подлежащих исполнению за счёт бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита бюджета.

Список использованных источников

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

2. Годин А. М. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации : учеб. пособие / А. М. Годин, И. В. Подпорина. М. : Дашков и К^о, 2008. 276 с.

3. Акперов И. Г. Казначейская система исполнения бюджета в Российской Федерации : учеб. пособие / И. Г. Акперов, И. А. Коноплева, С. П. Головач; под ред. проф. И. Г. Акперова. М. : КНОРУС, 2009. 640 с.

4. Седова М. Л. Некоторые вопросы организации бюджетов в Российской Федерации / М. Л. Седова // Бухгалтерский учёт в некоммерческих организациях. 2004. № 1. С. 7.