

§2. Составление проекта бюджета субъекта Российской Федерации

Стадия составления проекта – это первая стадия бюджетного процесса.

Стадия **составления проекта бюджета** охватывает собой разработку исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации проекта закона о бюджете субъекта Российской Федерации на предстоящий финансовый год по тем показателям, которые установлены бюджетным законодательством¹.

Составлению проекта бюджета субъекта Российской Федерации предшествует разработка прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в целом, а также подготовка сводных финансовых балансов, на основании которых исполнительные органы государственной власти этого субъекта осуществляют разработку проекта бюджета субъекта Российской Федерации.

Проекты бюджета субъекта Российской Федерации составляются с учетом необходимости достижения минимальных государственных социальных стандартов на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг, а также в соответствии с другими нормами (нормативами), установленными законодательством Российской Федерации и законодательством данного субъекта.

Составление проекта бюджета субъекта Российской Федерации – исключительная прерогатива соответствующих исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Какие именно органы будут осуществлять разработку проекта бюджета, определяют сами субъекты Российской Федерации. Например, Бюджетный кодекс Алтайского края устанавливает, что составление проекта краевого бюджета – исключительная прерогатива Администрации края. Закон Мурманской области «О бюджетном процессе в Мурманской области» предусматривает, что непосредственное составление проекта областного бюджета осуществляет департамент финансов Мурманской области, а Правительство этой области «устанавливает порядок работы над документами и материалами, представляемыми в Мурманскую областную Думу одновременно с проектом областного бюджета» (п. 3 ст. 4 Закона).

В целях своевременного и качественного составления проекта бюджета субъекта Российской Федерации финансовые органы субъекта Российской Федерации имеют право получать необходимые сведения от федеральных финансовых органов, а также от иных государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц.

К сведениям, необходимым для составления проекта бюджета субъекта Российской Федерации, относятся сведения о:

¹ В связи с этим можно упомянуть, что в Санкт-Петербурге бюджетный процесс в значительной степени регулируется Законом Санкт-Петербурга от 18 сентября 1998 г. «О порядке внесения, рассмотрения и принятия закона Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга». В Законе Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» также говорится о составлении проекта **закона** Республики Карелия о республиканском бюджете на очередной финансовый год (ст. 38 Закона).

действующем на момент начала разработки проекта бюджета налоговым законодательстве;

нормативах отчислений от федеральных регулирующих налогов;

предполагаемых объемах финансовой помощи, предоставляемой из федерального бюджета;

видах и объемах расходов, передаваемых с федерального уровня бюджетной системы на уровень субъекта Российской Федерации;

нормативах финансовых затрат на предоставление субъектом Российской Федерации государственных услуг;

нормативах минимальной бюджетной обеспеченности.

Составление регионального бюджета основывается на:

прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год;

основных направлениях бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год;

прогнозе сводного финансового баланса субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год;

плане развития государственного сектора экономики субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

Отметим, что в числе документов, лежащих в основании составления бюджета, Бюджетный кодекс Российской Федерации называет еще и бюджетное послание Президента Российской Федерации (п. 3 ст. 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации). В некоторых субъектах Российской Федерации данный перечень дополняется бюджетным посланием главы исполнительного органа государственной власти данного субъекта. Например, в соответствии с Законом Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» бюджетное послание Председателя Правительства Республики Карелия направляется Законодательному Собранию Республики Карелия не позднее 1 июля года, предшествующего очередному финансовому году. В бюджетном послании Председателя Правительства Республики Карелия определяются основные направления бюджетной политики Республики Карелия на очередной финансовый год. Бюджетное послание Председателя Правительства Республики Карелия рассматривается на заседании Законодательного Собрания Республики Карелия и принимается к сведению.

Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатывается на основе данных социально-экономического развития за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития территории до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год и предшествует составлению проекта бюджета субъекта Российской Федерации.

Изменение прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение основных характеристик проекта бюджета.

Перспективный финансовый план – документ, формируемый одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и содержащий данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных заимствований и финансированию основных расходов бюджета.

Перспективный финансовый план законодательно не утверждается.

Перспективный финансовый план разрабатывается в целях:

информирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации о предполагаемых среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы на территории данного субъекта Российской Федерации;

комплексного прогнозирования финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов;

выявления необходимости и возможности осуществления в перспективе мер в области финансовой политики;

отслеживания долгосрочных негативных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер.

Перспективный финансовый план разрабатывается на три года, из которых:

первый год – это год, на который составляется бюджет;

следующие два года – плановый период, на протяжении которого прослеживаются реальные результаты заявленной экономической политики.

Исходной базой для формирования перспективного финансового плана является бюджет на текущий год.

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

Перспективный финансовый план составляется по укрупненным показателям бюджетной классификации.

Как отмечается в литературе, перспективный финансовый план – это важнейший финансовый документ. Практика целого ряда субъектов Российской Федерации, в частности Санкт-Петербурга, свидетельствует о необходимости и значимости этого документа, своего рода бизнес-плана государства в целом и каждой территории, из которого видны, например, источники погашения внешних и внутренних заимствований².

Баланс финансовых ресурсов представляет собой баланс всех доходов и расходов субъекта Российской Федерации, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на его территории. Баланс финансовых ресурсов составляется на основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год в соответствии с прогнозом социально-экономического

² См.: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (вводный) / М. В. Романовский и др.; Под ред. М. В. Романовского и О. В. Врублевской. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юрайт-М, 2001. С. 40.

развития соответствующей территории и является основой для составления проекта бюджета.

Естественно, что субъекты Российской Федерации в состоянии разработать баланс финансовых ресурсов (а, соответственно, и проект бюджета) лишь тогда, когда им будет хотя бы примерно известен тот объем денежных средств, который будет передан субъектам Российской Федерации из федерального бюджета в порядке регулирующих налогов и финансовой помощи.

В связи с этим установлено, о чем было сказано выше, что субъекты Российской Федерации имеют право на получение от федеральных финансовых органов такие сведения, как нормативы отчислений от собственных и федеральных регулирующих налогов; предполагаемые объемы финансовой помощи, предоставляемой из федерального бюджета; виды и объемы расходов, передаваемых с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации.

В процессе составления бюджета каждому главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств и бюджетному учреждению устанавливаются **задания по предоставлению государственных услуг** в зависимости от цели функционирования конкретного главного распорядителя, распорядителя бюджетных средств, бюджетного учреждения, государственного унитарного предприятия.

При составлении проекта бюджета выделение средств конкретному главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюджетному учреждению определяется с учетом **нормативов финансовых затрат** на единицу предоставляемых государственных услуг и задания на предоставление указанных услуг.

Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг используются при расчете финансирования государственного заказа на предоставление государственных услуг, выполняемого государственными унитарными предприятиями или иными юридическими лицами.

План развития государственного сектора экономики субъекта Российской Федерации включает:

перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации;

программу приватизации (продажи) имущества субъекта Российской Федерации и приобретения имущества в государственную собственность этого субъекта;

сведения о предельной штатной численности государственных служащих субъекта Российской Федерации по главным распорядителям бюджетных средств.

Долгосрочные целевые программы разрабатываются органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и подлежат утверждению законодательным (представительным) органом государственной власти данного субъекта.

Формирование перечня долгосрочных целевых программ осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и определяемыми на основе этих прогнозов приоритетами.

Долгосрочная целевая программа, предлагаемая к утверждению и финансированию за счет средств бюджета, должна содержать:

- технико-экономическое обоснование;
- прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов реализации указанной программы;
- наименование заказчика указанной программы;
- сведения о распределении объемов и источников финансирования по годам;
- другие документы и материалы, необходимые для ее утверждения.

Заказчиком долгосрочной целевой программы выступает орган государственной власти, определяемый бюджетным законодательством субъекта Российской Федерации.

Составление проекта бюджета осуществляется на основе налогового законодательства, действующего на момент составления проекта бюджета.

Финансирование расходов, связанных с исполнением правовых актов субъекта Российской Федерации, осуществляется в тех случаях, когда расходы на реализацию этих правовых актов предусмотрены в бюджете этого субъекта.

Характерно, что в бюджетном законодательстве многих субъектов Российской Федерации содержится норма о верховенстве (приоритете) закона о бюджете по отношению к другим правовым актам данного субъекта. Например, Законом Алтайского края «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» установлено, что «законы края, постановления краевого Совета народных депутатов, постановления и распоряжения, принятые администрацией края до принятия закона о краевом бюджете на очередной финансовый год, действуют в части, не противоречащей закону о краевом бюджете на очередной финансовый год, либо в размере ассигнований, предусмотренных этим законом» (п. 3 ст. 62 Закона).

В проекте закона о бюджете должны содержаться **основные характеристики** этого бюджета.

К основным характеристикам бюджета относятся общий объем доходов бюджета, общий объем расходов бюджета и дефицит этого бюджета.

В проекте закона о бюджете должны содержаться также следующие показатели:

- прогнозируемые доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации;
- нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых в местные бюджеты.

В проекте закона о бюджете должны быть установлены:

расходы бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов;

общий объем капитальных и текущих расходов бюджета;

расходы и доходы целевых бюджетных фондов;

объемы финансовой помощи местным бюджетам, предоставляемой в форме дотаций, субвенций и субсидий, в разрезе бюджетов, получающим указанную финансовую помощь;

распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов регионального бюджета;

иные показатели, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации о бюджетном устройстве и бюджетном процессе.

В проекте закона о бюджете в составе расходов бюджета должны быть установлены лимиты предоставления налоговых кредитов на срок, превышающий пределы очередного финансового года.

В проекте закона о бюджете должны быть определены следующие характеристики государственного долга субъекта Российской Федерации:

источники финансирования дефицита бюджета;

верхний предел государственного долга субъекта Российской Федерации по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом, а также другие предельные значения, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации и бюджетным законодательством субъекта Российской Федерации, с указанием в том числе предельных объемов обязательств по государственным гарантиям субъекта Российской Федерации.

В целях составления проекта бюджета на очередной финансовый год должны быть подготовлены следующие **документы и материалы**:

прогноз социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год;

основные направления бюджетной и налоговой политики субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год;

прогноз сводного финансового баланса субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

Одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год составляются:

прогноз консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год;

адресная инвестиционная программа на очередной финансовый год;

план развития государственного сектора экономики субъекта Российской Федерации;

структура государственного долга субъекта Российской Федерации и программа внутренних и внешних заимствований, предусмотренных на очередной финансовый год для покрытия дефицита бюджета;

оценка потерь бюджета от предоставленных налоговых льгот;

оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий финансовый год;

другие документы и материалы, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации и законами субъекта Российской Федерации.

В бюджетном законодательстве некоторых субъектах Российской Федерации довольно подробно описывается **порядок составления** проекта бюджета.

Поскольку данный порядок хорошо характеризует организационную сторону составления проекта бюджета как стадии бюджетного процесса, осветим его на примере Республики Карелия.

Законом о бюджетном процессе в Республике Карелия предусмотрено, что составление проекта республиканского бюджета обеспечивается Правительством Республики Карелия и начинается не позднее чем за 8 месяцев до начала очередного финансового года.

Первый этап формирования республиканского бюджета – разработка органами исполнительной власти Республики Карелия и выбор Правительством Республики Карелия плана-прогноза функционирования экономики Республики Карелия на очередной финансовый год, содержащего основные макроэкономические показатели, характеризующие состояние экономики.

На основании этого плана-прогноза Министерство финансов Республики Карелия осуществляет разработку основных характеристик республиканского бюджета на очередной финансовый год и распределение доходов республиканского бюджета в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов Российской Федерации, а также проектировок основных доходов и расходов республиканского бюджета на среднесрочную перспективу.

Данные показатели утверждаются Правительством Республики Карелия, после чего Министерство финансов Республики Карелия в двухнедельный срок обязано:

направить бюджетные проектировки органам исполнительной власти Республики Карелия для распределения по конкретным получателям средств республиканского бюджета;

уведомить органы исполнительной власти Республики Карелия и органы местного самоуправления о методике формирования межбюджетных отношений Республики Карелия на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу.

Второй этап формирования республиканского бюджета – распределение республиканскими органами исполнительной власти предельных объемов бюджетного финансирования в соответствии с бюджетной классификацией и по получателям бюджетных средств.

Одновременно органы исполнительной власти Республики Карелия формируют перечень республиканских целевых программ, подлежащих финансированию из средств республиканского бюджета.

Разработка и согласование республиканскими органами исполнительной власти проекта республиканского бюджета на очередной финансовый год

должна быть завершена не позднее 15 августа года, предшествующего очередному финансовому году.

В период с 25 августа по 25 сентября Правительство Республики Карелия обязано рассмотреть проект республиканского бюджета и утвердить его для внесения на рассмотрение Законодательного Собрания Республики Карелия (ст. 38 Закона Республики Карелия).

Как уже отмечалось, разработку проекта бюджета Бюджетный кодекс Российской Федерации относит к сфере ведения исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Завершая рассмотрение вопроса о такой стадии бюджетного процесса, как составление проекта бюджета, отметим следующее.

В связи с тем, что разработка проекта бюджета субъекта Российской Федерации зависит от наличия информации о финансовых ресурсах, передаваемых этому бюджету из федерального бюджета, то процесс составления проектов бюджетов субъектов Российской Федерации сдвинут по времени на два – три месяца вперед от разработки проекта федерального бюджета. Надо сказать, что идеальной в данном случае была бы ситуация, когда проект бюджета субъекта Российской Федерации разрабатывался бы на основе уже **утвержденного** федерального бюджета, как это было, скажем, в СССР, когда функционировала единая и централизованная бюджетная система. При бюджетной системе, основанной на самостоятельности и независимости бюджетов, каждый из них разрабатывается самостоятельно. Но эта система эффективна лишь тогда, когда бюджеты субъектов Российской Федерации в достаточной степени обеспечены собственными доходными источниками, ставящих их в независимое положение от общегосударственного бюджета. В России этого нет, и проекты бюджетов субъектов Российской Федерации разрабатываются на основе **проекта** федерального бюджета.

Безусловно, это самое слабое место в ныне существующем механизме составления проектов бюджетов субъектов Российской Федерации, так как они разрабатываются и утверждаются на основе **предполагаемых** данных о доходах этих бюджетов. В итоге, даже будучи утвержденными, данные бюджеты ни в коей мере не отвечают принципу достоверности и по существу носят характер того же самого **проекта** бюджета, который приходится утверждать вторично уже после утверждения федерального бюджета (хотя в юридическом плане это выглядит как внесение изменений и дополнений в уже принятый закон субъекта Российской Федерации о бюджете).

Ситуацию еще больше запутывает то обстоятельство, что местные бюджеты в той же степени оказываются зависимыми от бюджетов субъектов Российской Федерации, в какой последние зависят от федерального бюджета. Поэтому и местные бюджеты, будучи полностью зависимыми от бюджетов субъектов Российской Федерации, также составляются и утверждаются на основе лишь предполагаемых данных о своих доходах. В итоге возникает цепочка пересоставления (в юридическом плане – переутверждения) всей системы бюджетов, которая возникает по результатам утверждения

федерального бюджета: бюджеты субъектов Российской Федерации меняют свои показатели вслед за окончательно утвержденными показателями федерального бюджета; местные бюджеты делают то же самое по итогам утверждения бюджета субъекта Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Сущность составления проекта бюджета субъекта Российской Федерации как стадии бюджетного процесса.
2. Сведения и документы, необходимые для составления проекта бюджета субъекта Российской Федерации.
3. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и его содержание.
4. Основные направления бюджетной и налоговой политики субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и их содержание.
5. Прогноз сводного финансового баланса субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и его содержание.
6. План развития государственного сектора экономики субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и его содержание.
7. Долгосрочные целевые программы и их содержание.
8. Показатели, которые должны содержаться в проекте закона субъекта Российской Федерации о бюджете.
9. Документы и материалы, которые составляются одновременно с проектом бюджета субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.
10. Порядок составления проекта бюджета субъекта Российской Федерации.