

## **Тема 3 Государственный бюджет и бюджетная система**

### **4 часа**

1 Сущность, функции и роль бюджета в макроэкономическом регулировании

2 Бюджетное устройство и бюджетная система государства

3 Бюджетный процесс, его этапы

4 Доходы и расходы бюджетов

1 Сущность, функции и роль бюджета в макроэкономическом регулировании

Государственный бюджет как особая система общественных отношений исторически возникает и действует там, где существует государство с развитыми товарно-денежными отношениями. История развития финансов свидетельствует о том, что бюджет не является институтом, присущим государству на всех стадиях его развития. Он появляется не тогда, когда государство осуществляет расходы и добывает необходимые для этого средства, а когда оно в свою финансовую деятельность вводит планирование – разработку сметы доходов и расходов на определенный период.

Исторически возникновение бюджета обусловлено существованием государства, развитием товарно-денежных отношений и объективной необходимостью удовлетворять общественные потребности посредством государства.

На начальных этапах своего развития государство имело возможность значительную часть своих расходов покрывать за счет даней, контрибуций, результатов рабского труда, поступлений от государственных хозяйств. Однако как расходы, так и доходы государства носили стихийный характер, пополнялись по мере потребностей.

С развитием товарно-денежных отношений, а вслед за ними и государственных институтов, расширяются и функции государства. Оно начинает выполнять созидательные функции: строить города, дороги, оказывать поддержку неимущим гражданам. В складывающихся условиях возникает необходимость, в вместе с тем, и возможность покрывать растущие потребности государства денежными сборами, налогами, торговыми пошлинами. Это требует составления разрозненных смет затрат и доходов, которые впоследствии приобретают форму объединенных государственных ресурсов – государственного бюджета. Первые бюджеты начали составляться в Англии в конце XVII в., а к концу XVIII в. практически все государства Европы имели собственные плановые сметы доходов и расходов казны на текущий год.

В современных условиях бюджет представляет собой совокупность экономических отношений, связанных с формированием и использованием

государственного централизованного фонда денежных средств. Бюджет также можно определить как основной финансовый план централизованных государственных доходов и расходов.

Экономические отношения – главный сущностный признак бюджета, который раскрывает его природу и значимость в воспроизводственных процессах.

В экономической литературе государственный бюджет рассматривается, во-первых, как финансовый план формирования и использования денежных средств для обеспечения функций и задач государства и органов местного самоуправления, составляемый в виде доходов и расходов. Во-вторых, как совокупность денежных отношений, имеющих объективный характер, которые устанавливаются у органов государственной власти и органов местного самоуправления с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода (частично и национального богатства) в связи с необходимостью удовлетворения экономических и социальных интересов общества и его граждан. Указанные денежные отношения называются бюджетными. Они являются частью финансовых отношений.

К сущностным особенностям бюджетных отношений как части финансовых принято относить их денежный характер, т.к. бюджетные отношения опосредуют движение части финансовых ресурсов, связанных с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств государства.

Представляя особую область стоимостного распределения бюджетные отношения имеют следующие особенности:

- обусловлены функционированием государства;
- связаны с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств;
- носят перераспределительный характер;
- опосредуют безвозмездное движение стоимости в виде взимаемых налогов, сборов, неналоговых доходов, а также бюджетного финансирования;
- регламентированы бюджетным и налоговым законодательством.

Государство является обязательным участником бюджетных отношений, охватывающих все сферы экономики и общественной деятельности, уровня хозяйствования и регионального управления.

Основными функциями, определяющими сущность бюджета являются:

1 Перераспределительная, при осуществлении которой перераспределяется валовой внутренний продукт и национальный доход.

2 Регулирующая, при действии ее, с помощью бюджета осуществляется государственное регулирование и стимулирование развития экономики.

3 Социальная, при осуществлении которой, с помощью бюджета обеспечивается социальная политика государства.

4 Контрольная, которая означает, что при функционировании бюджетной системы во всех ее звеньях осуществляется контроль за образованием, распределением и использованием централизованного фонда денежных средств.

Роль бюджета выражается в том, что он является важнейшим рычагом воздействия на ход общественного воспроизводства и стимулирования экономического роста путем изменения уровня государственных доходов и расходов. Правительства могут осознанно изменять объем совокупного спроса (величину потребительских и инвестиционных расходов) и тем самым влиять на колебания экономической конъюнктуры. В связи с этим различают экспансивную (расширительную) и рестриктивную (ограничительную) бюджетные политики.

Первая – выражается в увеличении государственных расходов и снижении уровня налогообложения, что позволяет преодолевать экономические кризисы и ускорять экономический рост.

Вторая – означает уменьшение расходов и повышение налогов, что позволяет ослабить инфляцию и нормализовать хозяйственную конъюнктуру. С помощью государственного бюджета происходит перераспределение национального дохода, национального богатства.

Основными каналами распределения национального дохода через государственный продукт являются:

- между сферами производства товаров и услуг;
- между трудоспособными и нетрудоспособными гражданами;
- между отдельными отраслями национальной экономики и сферами общественной деятельности;
- между отдельными регионами государства.

Для полноценного выполнения своих функций государственному бюджету требуется разветвленная сеть звеньев, которая в состоянии обеспечивать концентрацию денежных средств и финансирование программ и мероприятий на различных уровнях управления в государстве.

В современных государствах, как с развитой рыночной экономикой, так и с переходной, бюджет широко используется в системе государственного регулирования воспроизводственных процессов. Это осуществляется с помощью бюджетного механизма, который представляет собой совокупность форм бюджетных отношений, методов мобилизации и способов использования бюджетных ресурсов. Бюджетный механизм создается государством для реализации бюджетной политики на конкретном этапе развития страны, регулирования экономики путем маневрирования бюджетными ресурсами. Способствует этому специфическое свойство бюджета – обезличенность доходов, т.е. отсутствие привязки к конкретным расходам.

Используя бюджетный механизм, государство перераспределяет валовой внутренний и совокупный общественный продукты, изменяет структуру общественного производства, влияет на экономические

преобразования и социальные реформы, создает условия для контроля за экономическими процессами. При этом оно оперирует такими формами прямого и косвенного воздействия как бюджетное финансирование, государственные инвестиции, передача трансфертов, субсидий и субвенций, представление льгот и преференций, объявление налоговых каникул и др.

Для соблюдения макроэкономических пропорций требуется бюджетное финансирование отдельных отраслей и субъектов хозяйствования, учреждений непроизводственной сферы, экономических регионов. При формировании бюджетных фондов осуществляется перераспределение доходов субъектов хозяйствования и отраслей. Регулируя остающуюся в их распоряжении долю чистого дохода, государство сдерживает или стимулирует экономическую активность субъектов хозяйствования.

Установленный порядок распределения доходов и расходов между бюджетами различных уровней позволяет формировать бюджеты отдельных территориально-административных единиц, которые составляют их финансовую базу. Трансферты из вышестоящих бюджетов позволяют выравнивать доходы разных регионов и уравновешивать их социально-экономическое развитие. Из бюджетных фондов осуществляется финансирование важнейших государственных программ: инвестиционных, природоохранных, по созданию новых рабочих мест, социальной защите населения, ликвидации последствий стихийных бедствий, развитию топливно-энергетического комплекса и др.

Таким образом, в современном мире бюджет не только не утратил своей роли, но и широко используется в системе государственного регулирования благодаря активизации его функций.

## 2 Бюджетное устройство и бюджетная система государства

Организация и принципы формирования бюджетов различных органов государственной власти и управления, взаимоотношения между ними, бюджетные права и бюджетный процесс входят в понятие бюджетного устройства. Оно определяется государственным устройством, и государственной политикой.

Для характеристики бюджетного устройства любого государства требуется оценка его бюджетной системы, организации бюджетного процесса и бюджетных прав.

Основу бюджетного устройства современного государства составляют бюджетная система и принципы ее построения.

Бюджетная система – это основанная на экономических отношениях и юридических нормах совокупность всех видов бюджетов, действующих на территории страны.

Административно-территориальное деление страны определяет количество звеньев бюджетной системы, так как каждый орган государственной власти имеет право на собственный бюджет.

В странах с различным государственным устройством построение бюджетной системы имеет свои особенности. По форме государственного устройства страны подразделяются на унитарные и сложные. Унитарное государство является централизованным, состоящим из административно-территориальных единиц, не имеющим в своем составе других территориальных формирований. Так, например, к ним относятся Великобритания, Франция, Япония, Италия, Польша, Румыния, Чехия, Болгария и многие другие. Сложное государство представляет собой союз государств или объединение относительно самостоятельных территориальных формирований. Оно может существовать как федерация, конфедерация, империя. Это такие страны как Австралия, Австрия, Канада, Германия, Мексика, США, Россия.

Наиболее распространенной формой современного государства является унитарная. Бюджетное устройство унитарного государства имеет следующие особенности:

- бюджетная система имеет два уровня: государственный бюджет и местные бюджеты;
- административно-территориальные формирования не обладают суверенитетом и имеют ограниченные права в области бюджетного процесса. Они могут принимать собственные нормативные акты при условии их соответствия нормам, принятым центральными органами власти;
- бюджеты территории связывает жесткая зависимость от центрального бюджета. Это проявляется в том, что распределение доходов и расходные функции региональных бюджетов устанавливаются центральной властью и регламентируются конституцией и законами страны. Степень зависимости административно-территориальных формирований от центральной власти определяет уровень централизации бюджетной системы;
- действует единая для государства система контрольных органов. степень подконтрольности бюджетов регионов зависит от уровня централизации бюджетной системы.

Бюджетная система федеративного государства имеет три уровня:

- бюджет центрального правительства (государственный или федеральный);
- бюджеты субъектов федерации (в США – штаты, в ФРГ – земли, в Канаде – провинции, в России – субъекты федерации и т.д.);
- местные бюджеты.

Федеральные органы осуществляют свои полномочия на территории всего государства, а органы субъектов федерации – в пределах своей территории.

Как в унитарных, так и в федеративных государствах все уровни бюджетов существуют самостоятельно и не входят своими доходами и расходами в вышестоящие бюджеты.

Каждое из приведенных бюджетных устройств имеет свои преимущества и недостатки. Так, для унитарных бюджетных устройств характерна централизация финансовых ресурсов в руках центрального

правительства, что позволяет контролировать бюджетные потоки, оперативно направлять их на общегосударственные цели и на выполнение государственных и местных программ. К недостаткам может быть отнесено: ущемление инициативы на местах, отсутствие гибкости и неповоротливость бюрократической машины. Федеративное бюджетное устройство обеспечивает не только децентрализованное принятие решений, но и распределение полномочий, разделение государственной власти, обеспечение национальных интересов. Вместе с тем, основными проблемами федеративных государств являются: усложнение процедуры контроля за бюджетными средствами; дублирование бюджетных программ и неопределенность ответственности.

В соответствии с бюджетным законодательством бюджетная система Республики Беларусь основывается на действии следующих основных принципов:

1 принцип – единства, оно обеспечивается: единством правовой базы; единством денежной системы государства; единым регулированием бюджетных отношений; единой бюджетной классификацией; единством порядка исполнения бюджетов и ведения бухгалтерского учета и отчетности.

Данный принцип реализуется через единую социально-экономическую политику, включая налоговую политику государства.

2 принцип – полнота отражения доходов и расходов бюджетов, которая означает, что все доходы и расходы бюджетов, определенные законодательством подлежат отражению в бюджетах всех уровней в обязательном порядке и в полном объеме.

3 принцип – сбалансированность бюджетов, который означает, что объем предусмотренных объемом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При этом, при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджета государственные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

4 принцип – гласность, он означает открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия Закона о Республиканском бюджете на очередной финансовый год и решений местных Советов депутатов о бюджете на очередной финансовый год, а также опубликование утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении.

5 принцип – самостоятельность бюджетов, она обеспечивается наличием у бюджетов всех уровней бюджетной системы Республики Беларусь собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета, а также правом соответствующих государственных органов определять направления расходов и самостоятельно составлять, рассматривать, утверждать и исполнять бюджет. Это означает, что каждый бюджет обособлен, он имеет собственные рамки доходов и расходов.

6 принцип – эффективность использования бюджетных средств. Он означает, что при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджетов все участники бюджетного процесса должны исходить из

необходимости достижения заданных целей с использованием минимального объема бюджетных средств.

7 принцип – достоверность бюджетов, он означает, что бюджеты формируются на основе обоснованных прогнозных макроэкономических показателей социально-экономического развития Республики Беларусь и соответствующей административно-территориальной единицы.

8 принцип – адресность и целевое назначение бюджетных средств, он означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей с направлением их на финансирование конкретных целей.

9 принцип – ответственность участников бюджетного процесса. Сущность его состоит в том, что каждый из участников бюджетного процесса несет ответственность за свои действия или бездействия на всех стадиях бюджетного процесса.

Все принципы бюджетной системы взаимосвязаны и дополняют друг друга.

Для определения направлений единой бюджетной политики государства бюджеты отдельных регионов включаются в сводный (статистический) бюджет региона или страны в целом. Такие бюджеты называются консолидированными.

Консолидированный бюджет включает бюджеты нижестоящих территориальных уровней и бюджеты соответствующих административных образований.

В Республике Беларусь выделяют следующие консолидированные бюджеты.

1 Консолидированный бюджет района, который включает:

- бюджеты сельских советов;
- бюджеты поселков городского типа;
- бюджеты городов районного подчинения, расположенных на территории района;
- районный бюджет.

2 Консолидированный бюджет области, в него входят:

- консолидированные бюджеты районов;
- бюджеты городов областного подчинения, расположенные на территории области;
- областной бюджет.

3 Консолидированный бюджет Республики Беларусь (бюджет республики), его составляют:

- консолидированные бюджеты областей;
- бюджет города Минска;
- Республиканский бюджет.

4 Консолидированный бюджет сектора государственного управления Республики Беларусь, он включает:

- консолидированный бюджет Республики Беларусь;
- бюджеты государственных внебюджетных фондов;

– внебюджетные средства бюджетных организаций (средства от приносящей доходы деятельности).

Консолидированные бюджеты Республики Беларусь и бюджеты территориально-административной единицы ежегодно составляют Министерство финансов Республики Беларусь и местные финансовые органы.

### 3 Бюджетный процесс, его этапы

Функционирование бюджетной системы, бюджетного устройства, отдельных бюджетов и бюджетных отношений регулируются бюджетным процессом.

Бюджетный процесс представляет собой регламентируемую нормами права деятельность законодательных и исполнительных органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов. Исходя из этого, бюджетный процесс включает в себя четыре стадии бюджетной деятельности:

- 1 – составление проектов бюджетов;
- 2 – рассмотрение и утверждение бюджетов;
- 3 – исполнение бюджетов;
- 4 – составление отчетов об исполнении бюджетов и их утверждение.

Данные стадии осуществляются в строгой последовательности в течение бюджетного периода и тесно взаимосвязаны между собой.

Бюджетный период – это срок, в течение которого действует утвержденный бюджет. В Республике Беларусь он составляет 12 месяцев и длится с 1 января по 31 декабря календарного года.

Существует также понятие счетного периода, который включает финансовый (бюджетный) год и льготный период после его окончания, составляющий один месяц, в течение которого завершаются операции по обязательствам, принятым в период исполнения бюджета за прошедший бюджетный период.

Деятельность страны от начала составления государственного бюджета до утверждения отчета об его исполнении длится 2–3 года, этот срок называется бюджетным циклом.

Организация бюджетного процесса в Республике Беларусь регламентируется Конституцией РБ, бюджетным, налоговым, таможенным Кодексами РБ, законами «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», Правилами составления и исполнения республиканского и местных бюджетов, поступления средств в государственные внебюджетные и бюджетные целевые фонды и их использования, другими законодательными нормативными актами.

Участниками бюджетного процесса в Республике Беларусь являются:

- Президент;
- Правительство;
- местные Советы депутатов;

- местные распорядительные и исполнительные органы;
- иные государственные органы, на которые в соответствии с законодательством возложены права и обязанности по регулированию бюджетных отношений; организации по осуществлению бюджетного процесса;
- органы Комитета государственного контроля;
- Национальный банк;
- распорядители и получатели бюджетных средств;
- банки, иные организации и физические лица, участвующие в соответствии с бюджетным законодательством в бюджетном процессе.

Участники бюджетного процесса, обладающие бюджетными полномочиями, контролируют качество бюджетных показателей, оценивают их соответствие основным задачам бюджетной политики конкретного периода и эффективность использования государственных финансовых ресурсов. Бюджетными полномочиями наделены законодательные и исполнительные органы власти, финансовые органы и органы денежно-кредитного регулирования, органы государственного контроля.

В ходе бюджетного процесса решаются следующие основные задачи:

- согласование бюджетов с реализуемой экономической политикой государства;
- выявление финансовых и материальных резервов;
- обеспечение реальных расчетов расходов бюджетов;
- достижение максимальной сбалансированности бюджетов всех уровней;
- осуществление бюджетного регулирования в целях перераспределения источников доходов между бюджетами различных уровней, отраслями, экономическими регионами.

Одним из важнейших этапов бюджетного процесса является составление проекта бюджета (первая стадия).

Разработка проектов республиканского и местных бюджетов на очередной год осуществляется с целью определения объемов денежных средств, необходимых для выполнения функций государственных органов РБ и органов местного управления, экономического и социального развития страны и ее административно-территориальных единиц. Составление проекта республиканского бюджета осуществляется Правительством РБ не позднее, чем за 10 месяцев до начала очередного бюджетного (финансового) года.

Составлению проектов бюджетов предшествует разработка прогнозов основных параметров экономического развития Республики Беларусь, важнейших денежно-кредитных показателей и основных направлений бюджетно-финансовой и налоговой политики на очередной бюджетный (финансовый) год, включая среднесрочную финансовую программу. Прогнозы основных параметров экономического развития республики и важнейших денежно-кредитных показателей разрабатываются на три года (с учетом года, на который составляется бюджет) и ежегодно уточняются.

Непосредственной разработкой проектов бюджетов занимается Министерство финансов РБ и местные финансовые органы.

Начиная с 2008 г. введено среднесрочное бюджетное планирование. Сущность его в том, что к проекту бюджета на очередной финансовый год прилагается среднесрочная финансовая программа, которая представляет собой документ, содержащий данные о возможностях по мобилизации доходов и приоритетных направлений расходов бюджета в пределах имеющихся ресурсов на среднесрочную перспективу. Среднесрочная финансовая программа разрабатывается на пять лет. Она ежегодно корректируется с учетом уточненных прогнозов основных параметров экономического развития республики и важнейших денежно-кредитных показателей, при этом плановый период сдвигается на один год вперед. Среднесрочная финансовая программа разрабатывается по укрупненным показателям бюджетной классификации.

Ежегодно Правительство РБ устанавливает для Министерства финансов сроки составления расчетных показателей по доходам и расходам консолидированного бюджета РБ, республиканского бюджета и консолидированных бюджетов областей и города Минска. Областными распорядительными и исполнительными органами для финансовых органов устанавливаются сроки составления расчетных показателей по доходам и расходам консолидированных бюджетов соответствующих территориальных единиц, местных бюджетов. При этом окончательное составление местных бюджетов производится после утверждения вышестоящими местными Советами депутатов нормативов отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в соответствующие бюджеты.

Министерство статистики и анализа РБ и его органы представляют Министерству финансов, местным распорядительным и исполнительным органам статистическую информацию, необходимую для разработки проектов бюджетов.

При подготовке проекта Закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год составляются следующие документы и материалы:

- среднесрочная финансовая программа;
- оценка ожидаемого исполнения республиканского бюджета и консолидированного бюджета Республики Беларусь за год, предшествующий планируемому финансовому году;
- прогнозные расчеты по основным видам доходов и расходов республиканского бюджета;
- сведения о государственном долге Республики Беларусь и др.

Все вышеперечисленные документы и материалы прилагаются к проекту закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год.

Порядок составления местных бюджетов подробно определен Бюджетным кодексом РБ.

Проекты республиканского и консолидированного бюджетов, а также местных бюджетов на предстоящий бюджетный (финансовый) год и

предложения по сбалансированию бюджетов выносятся на рассмотрение Правительства РБ и местных распорядительных и исполнительных органов. Далее рассмотренные и одобренные Правительством РБ проекты республиканского и консолидированного бюджетов Республики Беларусь на очередной бюджетный (финансовый) год представляются на рассмотрение Президенту Республики Беларусь.

Рассмотрение и утверждение бюджетов осуществляется в следующем порядке (второй этап бюджетного процесса).

Президент Республики Беларусь, после рассмотрения проекта закона о республиканском бюджете на очередной бюджетный финансовый год, вносит его в Парламент РБ (не позднее 1 октября текущего года) со следующими приложениями:

- пояснительная записка к проекту бюджета;
- основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной бюджетный (финансовый) год;
- проект консолидированного бюджета Республики Беларусь на планируемый бюджетный (финансовый) год;
- основные показатели взаимоотношений республиканского с местными бюджетами;
- оценка ожидаемого республиканского и консолидированного бюджетов за год, предшествующий планируемому бюджетному (финансовому) году;
- прогнозные расчеты по доходам и расходам республиканского бюджета на планируемый бюджетный (финансовый) год;

Проект закона о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый год рассматривается и утверждается в соответствии с Конституцией Республики Беларусь.

Законом о республиканском бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый год устанавливаются и утверждаются следующие основные показатели:

- предельный размер дефицита или размер профицита республиканского бюджета, источники финансирования дефицита;
- предельные размеры дефицитов консолидированных бюджетов областей и бюджета г. Минска;
- доходы республиканского бюджета в общей сумме и по группам, подгруппам, разделам и основным подразделам классификации доходов;
- распределение доходов между республиканским и местными бюджетами и нормативы отчислений от регулирующих доходов республиканского бюджета в нижестоящие бюджеты;
- размеры межбюджетных трансфертов;
- расходы республиканского бюджета в общей сумме, а также по направлениям функциональной классификации расходов бюджета;
- лимиты внутреннего и внешнего государственного долга и др.

Закон о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый год и решения местных Советов депутатов об утверждении соответствующих

бюджетов должны быть приняты в установленном порядке до первого января очередного бюджетного (финансового) года. Утверждение местных бюджетов производится после утверждения соответствующих вышестоящих бюджетов.

Рассматриваются и утверждаются проекты решений местных Советов депутатов о бюджетах на очередной финансовый год на сессиях местных Советов депутатов.

Важным в бюджетном процессе является третий этап – исполнение бюджета (третья стадия). Он включает получение утвержденных доходов, осуществление бюджетного финансирования в соответствии с выделенными ассигнованиями и контроль за их мобилизацией и расходованием.

Исполненный бюджет по доходам означает мобилизацию всех предусмотренных законодательством поступлений в бюджеты: налогов, сборов, отчислений и распределение их по уровням бюджетной системы.

Исполнение бюджета по доходам предусматривает:

- перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета;
- распределение в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов;
- возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов;
- учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета.

Исполнить бюджет по расходам – значит эффективно осуществлять финансирование учреждений и мероприятий в соответствии с бюджетным законодательством.

Правительство Республики Беларусь и распорядительные органы обеспечивают исполнение республиканского и местных бюджетов на основании закона о бюджете на очередной финансовый (бюджетный) год, иных нормативных актов и решений местных Советов депутатов в соответствии с бюджетной росписью республиканского и местных бюджетов в порядке, установленном законодательством РБ. Бюджетная роспись – это документ, конкретизирующий бюджетные поступления и назначения в течение всего года и на более короткий период (квартал).

Учет исполнения республиканского и местных бюджетов по расходам ведется по кассовым и фактическим расходам.

Кассовыми расходами бюджета считаются все суммы, выданные с банковских счетов как путем безналичных расчетов, так и наличными деньгами.

Фактическими расходами считаются действительные затраты организаций, подтвержденные соответствующими документами.

Бюджетные назначения (ассигнования), предусмотренные бюджетной росписью получателям бюджетных средств, являются основанием для утверждения смет доходов и расходов. Смета доходов и расходов – это основной финансовый план, который определяет объем, целевые направления и распределение бюджетных средств в соответствии с

бюджетной росписью для выполнения бюджетной организацией своих функций и осуществления централизованных мероприятий.

Во второй половине 90-х годов XX в. в Республике Беларусь исполнение бюджета было возложено на казначейскую систему, включающую главное государственное казначейство и его территориальные органы.

Главное государственное казначейство организует исполнение республиканского бюджета и управление государственными финансовыми ресурсами, находящимися на счетах казначейства, составляет отчет об исполнении республиканского и консолидированного бюджетов за прошедший год.

Территориальные органы казначейства осуществляют учет операций по движению средств республиканского бюджета на счетах органов казначейства, обслуживающих соответствующий регион, передают вышестоящим органам казначейства информацию об исполнении доходов и расходов республиканского бюджета по данной территории. Они также контролируют своевременность совершения операций со средствами республиканского бюджета и их целевое использование.

Механизм исполнения бюджета через систему казначейства обеспечивает финансирование расходов министерств, ведомств и их подведомственных учреждений с единого казначайского счета. Бюджетные средства перечисляются непосредственно в адрес поставщиков товаров и услуг для бюджетного сектора, минуя зачисление на счета распорядителей средств.

Сосредоточение финансовых ресурсов государства на едином казначайском счете создало более широкие возможности для маневрирования ими, позволило ускорить расчеты и принципиально изменить процедуру исполнения бюджета.

Завершающим этапом бюджетного процесса (четвертая стадия) является составление отчета об исполнении бюджета.

Отчет об исполнении республиканского бюджета за отчетный год составляется Министерством финансов РБ, в соответствии со структурой и бюджетной классификацией, и первоначально в форме проекта закона вносится им на рассмотрение Правительства Республики Беларусь. После одобрения отчета Правительством проект закона представляется Президенту РБ.

Президент РБ, не позднее пяти месяцев со дня окончания отчетного бюджетного (финансового) года вносит в Парламент РБ проект закона об исполнении бюджета за прошедший финансовый год, который его принимает в соответствии с действующим регламентом.

#### 4 Доходы и расходы бюджетов

Государственный бюджет для выполнения своей роли в процессе общественного воспроизводства должен располагать устойчивой базой. Для этого в бюджет изымается часть доходов юридических и физических лиц.

В историческом аспекте бюджеты разных стран имеют много общего: основные каналы поступления и структуру доходов, направления их расходования.

Доходы бюджета выражают экономические (денежные) отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами в процессе формирования денежных средств, которые поступают в распоряжение центральных и местных органов власти.

Материальной основой доходов государственного бюджета является национальный доход, т.е. та его часть, которая централизуется в основном фонде денежных средств государства и его регионов. В бюджете аккумулируется основная часть государственных финансовых ресурсов (более 2/3 от всего объема), принимающих форму доходов бюджета.

Формы и методы образования доходов бюджета трансформируются под воздействием многих объективных и субъективных факторов, среди них первостепенное значение имеет уровень развития производственных отношений, производительных сил, финансовой науки. Основными источниками формирования доходов бюджета являются:

- государственное имущество;
- общегосударственные ресурсы, за пользование которых могут взиматься, вноситься определенные взносы;
- обязательные платежи юридических и физических лиц, взимаемых в виде различных налогов и сборов;
- привлеченные ресурсы в форме государственных займов, доходов от реализации ценных бумаг и т.д.

Для обеспечения унификации учета доходов бюджетов применяется бюджетная классификация. Она представляет собой систематизированную группировку доходов республиканского и местных бюджетов, государственных внебюджетных и бюджетных целевых фондов, внебюджетных средств бюджетных учреждений и организаций.

В соответствии с Бюджетным Кодексом Республики Беларусь доходы бюджета классифицируются по следующим группам:

- налоговые доходы;
- взносы на государственное социальное страхование;
- неналоговые доходы;
- безвозмездные поступления.

К налоговым доходам относятся:

- установленные налоговым законодательством налоги, сборы (пошлины) и местные налоги и сборы;
- суммы задолженности по налогам, сборам (пошлинам);
- пеня;
- налоговый кредит, отсрочка и (или) рассрочка;

- проценты за пользование налоговым кредитом, отсрочкой и (или) рассрочкой;
- денежные взыскания (штрафы), предусмотренные за нарушение налогового и таможенного законодательства.

К неналоговым доходам относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности;
- доходы от предпринимательской и иной, приносящей доходы деятельности;
- денежные взыскания (штрафы), за исключением штрафов, которые относятся к налоговым доходам;
- прочие неналоговые доходы.

К безвозмездным поступлениям относятся необязательные текущие и капительные платежи, которые включают поступления от иностранных государств, международных организаций, другого бюджета в форме международных трансфертов.

Доходы бюджета классифицируются не только по методам взимания (налоговые, неналоговые и др.), но и по другим признакам, а именно:

- в зависимости от порядка распределения доходов между уровнями бюджетной системы они подразделяются на собственные и регулирующие.

Собственные доходы бюджетов – это доходы, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством. К ним относятся:

- налоговые доходы, зачисляемые в бюджет в соответствии с законодательством на постоянной основе;
- взнося на государственное социальное страхование на постоянной основе;
- неналоговые доходы, зачисляемые в бюджет в соответствии с законодательством на постоянной основе;
- безвозмездные поступления, за исключением межбюджетных трансфертов.

Собственные доходы разных уровней бюджетной системы зачисляются в бюджеты по определенным нормативам отчислений от налоговых и неналоговых доходов. Нормативы предусмотрены Бюджетным кодексом РБ.

Республиканские налоги, распределяемые между вышестоящими и нижестоящими бюджетами в целях бюджетного регулирования по нормативам, устанавливаемым при утверждении вышестоящего бюджета, называются регулирующими доходами.

По источнику образования различают доходы, поступающие от юридических лиц и от населения.

В зависимости от гражданства субъектов налогообложения – уплачиваемые резидентами и нерезидентами.

По юридическому основанию взимания доходов в бюджет различают обязательные и добровольные платежи. Основная доля доходов поступает в бюджет на обязательной основе.

В зависимости от государственного устройства страны различают доходы центральных и местных бюджетов (в унитарных государствах) и доходы федерального бюджета, доходы бюджетов членов федерации и доходы местных бюджетов (в федеративных государствах).

По праву собственности государства на мобилизуемые в бюджет доходы, их подразделяют на собственные и привлеченные (заемные) – с привлечением кредитного метода формирования.

По конкретным видам доходов бюджетов, они подразделяются на прямые и косвенные налоги. К первым относятся: подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль субъектов хозяйствования и др. Ко вторым – налог на добавленную стоимость, акцизы, таможенные пошлины и др.

Перечень доходов республиканского и местных бюджетов предусматривается ежегодными законами о бюджете Республики Беларусь и решениями местных советов депутатов о бюджете на очередной бюджетный (финансовый) год.

Состав и структура бюджетов всех уровней в значительной мере определяется финансовой политикой государства и объемом валового внутреннего продукта. Одной из важнейших народнохозяйственных задач страны в 2011-2015 гг. является увеличение доходов бюджетов. Основные резервы для этого:

- рост валового внутреннего продукта, в том числе национального дохода;
- расширение налоговой базы бюджетов за счет увеличения доходов организаций и домашних хозяйств;
- сокращение расходов бюджета на содержание административно-управленческого аппарата, снижения затрат на энергоресурсы во всех отраслях общественного производства и др.

Доходы государственного бюджета тесно взаимосвязаны с его расходами. Это выражается в количественном соответствии расходов доходам, а также в их взаимном влиянии. Объем расходов бюджета ограничивается размерами поступающих доходов, которые определяются экономическими возможностями государства. Расходы при эффективном использовании бюджетных средств могут оказывать положительное влияние на доходы, содействуя развитию социально-экономических процессов в стране.

Государственные расходы – это экономические отношения, возникающие на завершающем этапе (стадии) распределительного процесса, связанного с выделением и использованием финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах всех уровней бюджетной системы.

Специфика общественного назначения бюджетных расходов заключается в обеспечении финансирования государственной деятельности: социальной, экономической, управленческой и других функций, выполняемых государством.

Структура расходов государственного бюджета, их содержание формируются под воздействием множества факторов. Важнейшими из них являются: уровень развития производительных сил и производственных отношений; конкретные экономические и социальные ситуации. Существенное влияние при этом оказывают финансовая политика государства, выбранные приоритеты развития общества и методы реализации поставленных задач. Общими для расходов всех стран является их главное назначение – обеспечить государством выполнение его внутренних и внешних функций. Расходы государства могут производиться в виде финансирования отдельных учреждений, мероприятий и путем предоставления кредитов.

Основным видом бюджетных расходов является бюджетное финансирование, т.е. безвозмездное и безвозвратное предоставление денежных средств из бюджета определенного уровня для осуществления государственной деятельности. Формирование расходов бюджета основывается на государственных минимальных социальных стандартах, обеспечивающих реализацию закрепленных Конституцией Республики Беларусь социальных прав граждан.

Расходы республиканского бюджета и местных бюджетов формируются с учетом программ социально-экономического развития республики и соответствующих административно-территориальных единиц, нормативов бюджетной обеспеченности и осуществляются по направлениям и в размерах, установленных законом о республиканском бюджете на очередной финансовый (бюджетный) год и решениями местных Советов депутатов. Бюджет на очередной год предусматривает также ассигнования на обслуживание долговых обязательств государства.

Формой проявления расходов бюджета выступают их конкретные виды, а материальной основой – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение функций государства и местного самоуправления.

Все расходы государственного бюджета классифицируются по ряду признаков. Важнейшим из них является классификация расходов по функциональному признаку.

Функциональная классификация расходов республиканского бюджета отражает распределение бюджетных средств по основным разделам деятельности органов государственной власти в различных сферах жизни общества: общегосударственные расходы; национальная оборона; судебная власть; правоохранная деятельность и обеспечение безопасности; расходы на общеэкономические вопросы; сельское хозяйство, рыбохозяйственная деятельность; лесное хозяйство; промышленность, энергетика, строительство, архитектура и градостроительство; связь; гидрометеорологическая деятельность; картография и геодезия; государственная поддержка других отраслей национальной экономики; прикладные научные исследования; научные программы и проекты в области национальной экономики; охрана окружающей среды; жилищное строительство и жилищно-коммунальные услуги; здравоохранение;

физическая культура; спорт; культура и средства массовой информации; образование; социальная политика; расходы на государственные инвестиционные проекты и программы.

Рассмотрим подробнее некоторые функциональные расходы.

Общегосударственные расходы – это финансовые расходы, которые обеспечивают функционирование Парламента РБ, Правительства, других органов государственного управления, обеспечивающих общегосударственные функции.

Расходы на национальную оборону – это финансовые ресурсы, необходимые для содержания Вооруженных сил, функционирования Министерства обороны, проведения научных исследований в области национальной обороны и др.

Расходы на сельское хозяйство и рыбохозяйственную деятельность включают: финансирование бюджетных сельскохозяйственных организаций республиканского подчинения; программ по развитию села и агропромышленного комплекса; мероприятия по сохранению и расширению сельскохозяйственных угодий; государственное регулирование рыбохозяйственной деятельности и др.

Расходы на развитие промышленности, строительства, архитектуры и градостроительство осуществляются на реализацию государственной политики по развитию промышленности, политики в сфере энергосбережения, строительства, архитектуры и градостроительства и др.

Расходы на социально-культурные мероприятия составляют значительную часть в структуре затрат. Они включают финансирование образования, здравоохранения, физической культуры, спорта, культуры, социальной защиты населения и многие другие.

Расходная часть республиканского бюджета предусматривает создание резервных фондов Президента РБ и Правительства страны, а расходная часть местных бюджетов – создание резервных фондов местных распорядительных и исполнительных органов. Размер отчислений в резервные фонды республиканского бюджета не может превышать двух процентов от общих расходов. Предельный размер резервного фонда Президента Республики Беларусь устанавливается законом о республиканском бюджете на очередной финансовый (бюджетный) год и, как правило, не должен превышать одного процента общих расходов республиканского бюджета. Расходуются средства резервного фонда Президента РБ на финансирование непредвиденных расходов.

Размер резервных фондов местных бюджетов устанавливается решениями Советов депутатов и не может превышать одного процента общих расходов местных бюджетов.

Средства резервных фондов Правительства и местных распорядительных и исполнительных органов расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в.т.ч. на проведение аварийно-восстановительных работ о ликвидации стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, которые не были предусмотрены при утверждении

бюджета, а также на покрытие временного кассового разрыва нижестоящих бюджетов.

Функциональные расходы из местных бюджетов в основном аналогичны видам расходов, осуществляемым из республиканского бюджета.

По экономическому содержанию расходы бюджета делятся на текущие и капитальные. Текущие расходы бюджета обеспечивают финансовыми ресурсами текущее функционирование государственных органов, бюджетных организаций, оказание поддержки нижестоящим бюджетам, организациям и физическим лицам, отдельным отраслям экономики, а также другие расходы бюджета, не включаемые в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией. Капитальные расходы бюджета обеспечивают финансовыми ресурсами инвестиционную и инновационную деятельность, проведение капитального (восстановительного) ремонта и другие расходы, связанные с расширенным воспроизводством, а также расходы по созданию или увеличению имущества, находящегося в республиканской и коммунальной собственности. Кроме того, капитальные расходы бюджета используются на создание государственных резервов и запасов, приобретение земель и прав на объекты интеллектуальной собственности.

По участию в общественном воспроизводстве расходы бюджета классифицируются по двум направлениям: осуществление финансирования материального производства и содержания и развития нематериальной сферы. подобное разграничение позволяет определять роль государства и бюджетных средств в регулировании социального и экономического развития страны.

Бюджетный Кодекс Республики Беларусь предусматривает предоставление средств из бюджета в следующих формах:

- расходы на функционирование бюджетных организаций;
- бюджетные трансферты населения;
- субсидии организациям и физическим лицам;
- бюджетные трансферты за границу;
- межбюджетные трансферты;
- расходы на увеличение стоимости основных средств, нематериальных активов и материальных запасов;
- бюджетные ссуды, бюджетные займы;
- расходы на обслуживание долговых обязательств Республики Беларусь.

Состав расходов бюджета в последнее время заметно изменяется. Так, появляются новые статьи расходов такие как отчисления в бюджет Союзного государства; финансирование органов межгосударственной интеграции; расходы свободных экономических зон; расходы на малый бизнес и предпринимательство; расходы на прочие мероприятия по развитию рыночной инфраструктуры; расходы государственных целевых бюджетных фондов; расходы на содержание органов финансовых расследований, ассигнования крестьянским (фермерским) хозяйствам и др. Появление новых

расходных статей в бюджете связано с дальнейшим развитием рыночных отношений, интеграционных связей и, в целом, с совершенствованием государственного управления экономикой.

Финансирование бюджетных учреждений занимает основную долю в расходах бюджетов всех уровней. Оно осуществляется на основании смет.

Смета представляет собой основной финансовый план бюджетных учреждений, в котором отражается общий объем финансовых ресурсов, их целевое направление и поквартальное распределение.

На основании смет финансируется большинство учреждений непроизводственной сферы (образования, здравоохранения, социальной защиты и др.), органы государственной власти и управления.

Расходы бюджетных учреждений включаются в смету в соответствии с бюджетной классификацией и состоят из однотипных видов расходов, конкретизирующих использование бюджетных средств: расходы на оплату труда; начисления на заработанную плату; трансферты населению; командировочные и другие компенсационные выплаты, предусмотренные законодательством РБ; расходы на оплату товаров (работ, услуг) по заключенным контрактам; хозяйствственные расходы; капитальные расходы и др. Технология распределения расходов по экономическим статьям, показывающим виды финансовых операций, носит унифицированный характер для любого бюджетного учреждения. детализация бюджетных расходов связана с необходимостью осуществления контроля со стороны финансирующих органов за их целевым использованием. Этому соответствует принцип постатейного сметного бюджетного финансирования.

Необходимым условием бюджетно-финансовой политики является сбалансированность бюджетов всех административно-территориальных единиц.

Превышение расходов над доходами составляет дефицит бюджета. И, наоборот, когда доходы превышают расходы имеет место профицит.

Уровень дефицита государственного бюджета определяется как отношение абсолютной величины дефицита к объему ВВП или к объему расходов бюджета. Многие экономисты считают, что финансовое положение страны является нормальным, если бюджетный дефицит не превышает 2-3 процентов от ВВП.

Различают структурный и циклический дефициты. Дефицит, заложенный в структуру доходов и расходов при формировании бюджета, называется структурным. Однако реальный дефицит бюджета может оказаться больше структурного. Основной причиной этого в странах с развитой рыночной экономикой является спад производства и наличие кризисных явлений. Разность между реальным и структурным дефицитом называется циклическим дефицитом бюджета. В этом случае, если реально сложившийся дефицит бюджета меньше структурного, то разница между ними называется циклическим излишком.

Основными причинами дефицита бюджета в отдельных странах являются:

– наличие чрезвычайных обстоятельств (войны, крупные стихийные бедствия и др.), когда становится невозможным мобилизовать финансовые ресурсы в необходимых размерах;

– кризисные явления в экономике (спад производства, рост убыточности организаций, снижение их рентабельности и др.), неэффективность финансово-кредитных связей, неспособность правительства держать под контролем финансовую ситуацию в стране;

– необходимость осуществления крупных государственных инвестиций в развитие экономики. В данном случае дефицит отражает не кризисное состояние экономики, а стремление правительства страны обеспечить прогрессивные сдвиги в структуре общественного производства.

Чаще всего дефицит отражает кризисные явления в экономике. В этом случае требуется принятие срочных мер по стабилизации экономики, оздоровлению финансового состояния субъектов хозяйствования, реформированию финансово-кредитной системы.

Основными методами покрытия бюджетного дефицита являются: увеличение собственных источников покрытия (налоговые поступления либо денежная эмиссия) или привлечение заемных средств: кредитов банка, облигационных займов, иностранных кредитов и др.

Мировая практика экономического развития свидетельствует, что сам по себе бюджетный дефицит не страшен

Для национальной экономики. Он не нарушает нормального хода экономических процессов, если существует реально действующий механизм государственного регулирования бюджетного дефицита, позволяющий оптимизировать соотношение между планируемым бюджетным дефицитом и крупными капитальными вложениями в развитие экономики.

Экономисты выделяют три основные концепции регулирования бюджетного дефицита.

Представители первой считают, что бюджет должен быть сбалансирован ежегодно, т.е. в каждом финансовом году должно существовать равенство между доходами и расходами. Однако такое состояние бюджета ограничивает возможность бюджетно-налогового регулирования, которое заключается в сознательном изменении расходов и налогообложения в зависимости от состояния экономики, что приводит либо к дефициту бюджета, либо к его излишку (профициту).

Сторонники второй концепции полагают, что бюджет должен балансируться в ходе экономического цикла, а не ежегодно. Правительство в периоды спада производства увеличивает расходы, что ведет к росту дефицита. Зато в период экономического подъема оно сокращает расходы, что увеличивает излишек доходов. В результате, по окончании промышленного цикла излишек доходов покрывает дефицит, который образовался за время спада производства. Проблема состоит в том, что спад производства и его подъем могут быть разной длительности и глубины. Если спад длительный, а подъем короткий, бюджетный дефицит останется.

Третья концепция – это концепция функциональных финансов. Ее представители утверждают, что главной целью государственных финансов является обеспечение макроэкономического равновесия, даже если это приведет к дефициту бюджета. По их мнению:

- во-первых, макроэкономическое развитие вызовет экономический рост, а он – увеличение национального дохода, а значит и налоговых поступлений в бюджет;
- во-вторых, правительство всегда может повысить налоги, выпустить дополнительное количество денег и, следовательно, устранить дефицит;
- в-третьих, бюджетный дефицит не оказывается негативно на развитии экономики.

Правительство Республики Беларусь, местные распорядительные и исполнительные органы обязаны принимать меры по обеспечению сбалансированности соответствующих бюджетов и в процессе их исполнения осуществлять расходы в пределах поступающих доходов. Предельные размеры дефицита республиканского бюджета, бюджетов областей и г. Минска устанавливаются законом о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год. А предельные размеры дефицита остальных звеньев бюджетной системы определяются решениями вышестоящих местных Советов депутатов в соответствии с бюджетным законодательством. Предельный размер дефицита республиканского бюджета устанавливается в абсолютной величине или в процентах к ВВП, местных бюджетов – в абсолютной величине или в процентах к общему объему расходов бюджета.

Источники финансирования дефицита республиканского бюджета утверждаются законом о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год, местных бюджетов – решениями соответствующих Советов депутатов.