

На правах рукописи

Мальцева Ирина Николаевна

**ОРГАНИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА
В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(по материалам Сибирского федерального округа)**

Специальность: 12.00.14 – Административное
право; финансовое право;
информационное право
(юридические науки)

Автореферат
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Томск – 2005

Работа выполнена на кафедре финансового права Юридического института государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Томский государственный университет».

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Зуев Виталий Михайлович

Официальные оппоненты: Доктор юридических наук, профессор
Запольский Сергей Васильевич

Кандидат юридических наук
Бачурин Дмитрий Геннадьевич

Ведущая организация: Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования
«Алтайский государственный университет»

Защита состоится 01.04.2005 года в 10-00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: г. Тюмень, ул. Ленина, 38. (зал заседаний ученого совета)

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан

*Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук*

В.Д. Плесовских

Актуальность исследования. Современный период реформирования России характеризуется радикальными изменениями в системе отношений собственности, резким усилением роли финансовой деятельности, особенно в сфере государственных денежных фондов. В любом государстве бюджет - это наиболее точная форма выражения существа государственной власти. Процесс его планирования и исполнения наглядно демонстрирует ее характер. Сегодня бюджетный процесс в России во многом имеет политический характер. Политические силы, представленные в Правительстве РФ, Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания РФ, ежегодно имеют возможность существенным образом влиять на общую государственную социально-экономическую политику посредством принятия того или иного варианта закона о бюджете. Излишняя политизация бюджетного процесса не способствует принятию реального, сбалансированного бюджета. В то же время от формирования реально выполнимого закона о бюджете зависит общая социальная и экономическая ситуация в России. Именно поэтому есть потребность максимально конкретизировать и детализировать бюджетный процесс, обеспечивающий принятие квалифицированного, экономически обоснованного, реального бюджетного плана на всех уровнях.

Познание сущности бюджетного процесса возможно только при уяснении таких понятий, как «процесс», «процессуальная форма», «юридический процесс», «юридическая процессуальная форма» и других взаимообусловленных категорий. Определение этих категорий имеет неопределимое значение, поскольку именно через их анализ происходит процесс познания законов, обеспечивающих функционирование всей бюджетной деятельности государства и местного самоуправления.

Принципиальной особенностью юридических понятий и институтов, отличающих их от категорий других общественных наук, является их нормативное закрепление. К сожалению, относительно правовых основ

бюджетного процесса можно выделить больше недостатков, чем положительных моментов. Действующее бюджетное законодательство далеко от совершенства, поскольку не отражает всех реалий бюджетного процесса, создает коллизии норм бюджетного и конституционного права, не всегда имеет механизм реализации. Между тем современное развитие России как правового государства предполагает создание четкой системы законодательства, особенно в бюджетной сфере. Несовершенство бюджетного законодательства отрицательно сказывается на финансовой обеспеченности как Российской Федерации в целом, так и ее регионов и муниципальных образований, в итоге приводя к невыполнению государством стоящих перед ним задач и функций. Несмотря на принимаемые меры по организации бюджетного процесса, в частности переход на казначейское исполнение бюджетов всех уровней, бюджетный процесс, как отметил Президент РФ, нуждается в дальнейшем совершенствовании. Особенно наряду с другими недостатками обращает на себя внимание краткосрочность бюджетного планирования и его несоответствие задачам среднесрочной экономической политики¹. В этой связи разработанная Правительством РФ Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах² направлена на повышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы. Внесенные в Бюджетный кодекс РФ изменения в части регулирования межбюджетных отношений связаны с требованиями, вытекающими из системы поправок к законодательству об общих принципах организации органов государственной власти и местного самоуправления. Основные направления реформирования системы межбюджетных отношений обусловлены Программой развития бюджетного федерализма в российской Федерации на период до 2005 года и Концепцией разграничения предметов ведения и полномочий по вопросам межбюджетных отношений.

¹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.06.2002 «О бюджетной политике в 2003 году».

² Собрание законодательства РФ. 2004. №22. Ст.2180.

Федеративное устройство России предполагает активное участие регионов и муниципальных образований в бюджетной деятельности. Процесс познания проблем, связанных с организацией бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации, осложняется тем, что отношения в этой сфере урегулированы и федеральным и региональным законодательством. При регулировании бюджетных отношений регионального уровня субъекты в своем законодательстве зачастую используют дублирование норм федеральных законов. С одной стороны, такое дублирование объясняется удобством пользования нормативно-правовым актом субъекта Российской Федерации. Но, с другой стороны, дублирование федеральных норм права в региональном законодательстве таит риск искажения, в результате чего возникает опасность путаницы в правоприменительной деятельности или многозначности толкования актов Российской Федерации. Наравне с дублированием норм федерального законодательства субъекты Российской Федерации неправомерно расширяют правотворческую деятельность в сфере бюджетной деятельности. Эта тенденция является частью процесса реализации федеральных норм бюджетного права, так как именно на уровне регионов осуществляется их конкретизация.

Анализ организационно-правовых положений бюджетного законодательства в регионе позволяет четко определить весь механизм бюджетного процесса, который в основном строится на принципах бюджетного устройства и бюджетных правах различных общественно-территориальных образований. Именно границы бюджетных прав определяют пределы полномочий законодательных и исполнительных органов власти по бюджетному планированию, исполнению бюджетов, а также отчетности и контролю в сфере бюджета. Умело организованный бюджетный процесс в регионе является одним из условий эффективной реализации бюджетно-правовой политики субъекта федерации. Таким образом, исследование механизма организации бюджетного процесса в регионах современной России имеет особую значимость и актуальность.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере организации бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации, особенности их проявления, содержание и характер отражения в федеральном и региональном законодательстве.

Предметом диссертационного исследования стали, прежде всего, нормы бюджетного законодательства, регламентирующие бюджетный процесс, Конституции РФ, федерального и регионального финансового законодательства а также практическая деятельность региональных органов государственной власти по организации бюджетного планирования, исполнения бюджетов и отчетности за их исполнение.

Цели и задачи исследования. Основной целью диссертационного исследования является всесторонняя теоретическая проработка научно-правовой категории «бюджетный процесс» применительно к такому общественно-территориальному образованию, как регион. На основе теоретической и практической базы, конституционного, финансового, административного права, анализа опыта региональной законодательной деятельности представить целостную картину организации бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации, выявить особенности бюджетного планирования, исполнения, контроля и отчетности за исполнением региональных бюджетов, а также выработать предложения по совершенствованию бюджетного законодательства.

Для достижения данной цели в диссертации были поставлены и решались задачи, имеющие научно-практическое значение:

1. Определить место бюджетного процесса как юридической процессуальной формы, показать теоретические и практические подходы к трактовке и соотношению понятий «процесс», «юридический процесс», «финансовый процесс», «бюджетный процесс».

2. Провести анализ бюджетного законодательства федерального и регионального уровней на предмет выявления в нем вопросов, связанных с организацией бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации.

3. Показать становление и развитие бюджетного законодательства в сфере бюджетного процесса в советский и переходный период.

4. Дать обстоятельную характеристику всех стадий бюджетного процесса с учетом специфики регионов. Показать особенности бюджетного планирования в субъекте федерации, специфику исполнения, отчетности и контроля по территориальным бюджетам.

5. Выявить теоретические и практические проблемы разграничения предметов ведения в сфере бюджета между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, а также рациональности разделения бюджетных полномочий между органами государственной власти разных уровней.

6. Исследовать роль счетно-контрольных палат в обеспечении бюджетного контроля в регионе.

7. Выявить общие направления, пути, перспективы дальнейшего развития и совершенствования бюджетного процесса.

Научная новизна исследования. Научная новизна диссертационной работы состоит в том, что она является специфическим правовым исследованием норм бюджетного законодательства в области регулирования бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации. В диссертационном исследовании сформулированы и обоснованы теоретические выводы, практические предложения по организации бюджетного процесса. Бюджетный процесс рассмотрен в узком и широком смыслах как особая правовая категория. При определении сущности бюджетного процесса анализировался механизм реализации положений бюджетного законодательства на региональном уровне.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Собственный подход к определению бюджетного процесса базируется на изучении теоретических суждений многочисленных авторов-правоведов, так или иначе рассматривающих данную проблему. Такая постановка вопроса вызвана отсутствием в специальной литературе

обоснованной дефиниции этого понятия. Бюджетный процесс видится как организационное единство планирования, исполнения и отчетности в бюджетной сфере.

2. Стадия отчетности во всех уровнях бюджетной системы является обязательным условием завершения бюджетного процесса. Она должна получить свое закрепление в понятии и содержании бюджетного процесса, независимо от организации предварительного, текущего и последующего бюджетного контроля.

3. Бюджетный процесс рассмотрен в широком смысле как процесс реализации всей бюджетной деятельности и составная часть финансово-правового процесса отрасли финансового права, а также в узком смысле как совокупность всех стадий прохождения бюджета.

4. Базовыми началами развития бюджетного законодательства должен стать финансовый федерализм, а принципы межбюджетных отношений должны получить дальнейшее законодательное обоснование и обеспечение, без чего они могут остаться лишь декларацией.

5. Обоснование бюджетной компетенции региональных органов государственной власти как юридического выражения содержания их бюджетной деятельности, которое проявляется через систему прав и обязанностей, обусловленных особыми предметами ведения. Таким образом, в содержании компетенции дано разграничение материальных и процессуальных полномочий органов государственной власти и самоуправления в сфере бюджета.

6. Рассмотрение бюджетного планирования как части финансового планирования, которое определяется как принцип финансовой деятельности, как метод ее осуществления и как элемент ее содержания, а в целом включает в себя систему научно-обоснованного представления о направлениях социально-экономического развития России, основанного на началах рыночного хозяйствования.

7. Пути совершенствования бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации представлены в предложениях по совершенствованию общих правовых основ и повышению качества регионального бюджетного законодательства.

8. Основные направления развития бюджетного планирования и казначейского исполнения регионального бюджета показаны в ряде предложений. В том числе в организации единства планирования как единой стадии бюджетного процесса, в совершенствовании системы казначейских органов и оптимизации их работы.

Методологические и теоретические основы исследования.

Проблемам организации бюджетного процесса, его правовому регулированию уделялось внимание правоведами различных научных направлений, а также представителями финансово-экономической теории. Однако в специальной литературе мало внимания уделено разработке общего понятия «финансовый процесс» и «бюджетный процесс» как его части. В изученных работах и законодательстве дается лишь узкое понятие бюджетного процесса. То есть его показ через деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по составлению, рассмотрению и утверждению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, их исполнению, а также финансовому контролю.

В ходе исследования автором широко использовались научные исследования в области теории государства и права, а также конституционного, финансового, административного, муниципального права, работы по философии, теории управления, экономике и финансам.

Проанализировано законодательство Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, направленные на регулирование бюджетной деятельности. Использовались материалы научно-практических конференций, семинаров и иных форумов, в том числе опубликованные в периодической печати, официальные документы законодательной практики субъектов Российской Федерации.

Изучение теоретических основ бюджетного процесса обусловило необходимость обращения к работам по теории государства и права, конституционного и административного права, в частности: С.С. Алексеева, А.С. Ангелова, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, Н.В. Витрука, В.Г. Вишнякова, В.М. Горшенева, В.Ф. Воловича, А.И. Кима, Ю.М. Козлова, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, В.О. Лучина, В.М. Манохина, П.Е. Недбайло, В.С. Основина, Г.И. Петрова, А.С. Пиголкина, Н.Г. Салищевой, И.С. Самощенко, В.Д. Сорокина, М.С. Строговича, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, Р.О. Халфиной, Б.Б. Хангельдыева, А.Ф. Шебанова, Ц.А. Ямпольской и других.

Определяющее значение при написании диссертационной работы имели труды по финансовому праву и теории финансов. В частности таких ученых, как: В.В. Бесчеревных, О.В. Болтинова, А.В. Брызгалин, Д.В. Винницкий, Э.А. Вознесенский, Л.К. Воронова, О.В. Врублевская, Л.А. Дробозина, Ю.В. Другова, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, М.А. Гурвич, Т.С. Ермакова, В.М. Зуев, М.В. Карасева, Ю.А. Крохина, Н.А. Ровинский, В.М. Родионова, А.Ю. Савин, А.Д. Селюков, Н.И. Химичева, С.Д. Цыпкин, С.О. Шохин и других.

Автором учтены научные исследования по рассматриваемой и смежной тематике, проведённые за последние годы, в частности диссертационные работы и авторефераты диссертаций О.В. Болтиновой, А.А. Васильева, О.Ю. Горбачевой, И.И. Польша, И.П. Рудовола, Е.Б. Чернобровкиной и других.

Правовой базой диссертационного исследования явилась законодательная практика в сфере бюджетной деятельности, государственного строительства и управления. Анализу подвергались Конституция РФ, федеральные законы, в том числе Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ. Изучены нормы регионального законодательства в Сибирском федеральном округе и ряде других регионов по вопросам организации бюджетного процесса в субъектах федерации.

Методологическую основу исследования определили современные методы научного познания - диалектико-материалистический, системный, нормативно-логический, методы сравнительного правоведения, а также обращения к другим наукам.

Практическая значимость исследования. Практическое значение работы заключается в том, что позволяет дать совокупность предложений, выводов по совершенствованию правовых основ и регионального законодательства в сфере регулирования бюджетного процесса. Материалы диссертации могут быть использованы в качестве основы для дальнейших научных исследований в этой области и для нормотворческой деятельности регионов. Материалы исследования используются автором для преподавания учебных курсов и иной педагогической работы в Томском государственном университете.

Апробация результатов исследования. Отдельные положения исследования изложены в докладах автора на научно-практических конференциях, научных семинарах, в публикациях, указанных в конце автореферата. По теме исследования автором опубликовано шесть работ.

Автор участвовал в разработке проекта регионального закона «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Томской области», а также в подготовке проекта Бюджетного кодекса Томской области по заданию Департамента финансов областной администрации.

Структура работы обусловлена целями, задачами и содержанием исследования и состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка использованных нормативно-правовых актов и литературы.

Во **введении** обосновывается актуальность темы, цель, задача, объект и предмет исследований, характеризуется методология и методы, отмечается научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы.

В **первой главе «Организационно-правовые основы бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации»** на основе анализируемых

нормативно-правовых актов и положений юридической науки раскрывается сущность бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации, становление и развитие законодательной базы бюджетного процесса, а также полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по организации бюджетного процесса.

В ней делается вывод, что в современных условиях от эффективности бюджетной деятельности, разработанности бюджетного процесса и его стадий зависит своевременное и рациональное решение задач и функций государства, регионов и местного самоуправления. Бюджетное планирование позволяет спрогнозировать возможности бюджета по финансовому обеспечению основных государственных и муниципальных программ. Оно предопределяет проведение реформ в социальной, военной и других областях, а также иные возможности финансовых ресурсов государства. Низкая эффективность, слабость в разработанности вопросов бюджетного процесса, хотя бы на одной стадии, может нейтрализовать прохождение бюджета на других его стадиях. Отсюда вытекает необходимость упорядочения, повышения результативности правовых норм, регулирующих бюджетный процесс в целом.

Исходя из действующего законодательства, региональный бюджет по правовой сущности есть финансово-плановый акт, утверждаемый законодательным органом власти субъекта Российской Федерации в форме закона. По содержанию - это основной финансово-плановый акт, представляющий собой роспись доходов и расходов и элементов несбалансированности, централизованного фонда денежных средств, мобилизуемого и используемого на общие потребности субъекта Российской Федерации. Подчеркивается значение бюджета для государства и иных общественно-территориальных образований и соответственно значимость четкого правового регулирования со стороны государства и его органов всех отношений, которые возникают в сфере бюджета.

Далее исследуется сущность бюджетного процесса в Российской Федерации. Бюджетный процесс рассматривается в широком и узком

смыслах. Бюджетный процесс в широком понимании определяется как процесс реализации бюджетной деятельности и составная часть финансово-правового процесса отрасли финансового права. Иначе говоря, любая деятельность требует определения собственной процедуры, своей процессуальной формы. Специфические процессуальные нормы нужны не только для юрисдикционной деятельности судебных отраслей права, но и для финансового, трудового, земельного и других отраслей права, о чем не раз отмечалось в правовой теории. Процессуальная форма необходима для любой правотворческой и правоприменительной деятельности, а поскольку бюджетная деятельность базируется на этих видах, то своя специфика процедуры организации бюджетной системы, формирования доходов и расходов бюджетов, бюджетного планирования, исполнения и контроля присуща и ей.

Таким образом, понятие бюджетного процесса в его широком значении характеризуется различными качествами. Прежде всего, это порядок (форма) реализации бюджетной деятельности, включающий процедуру решения конкретно-индивидуальных дел в сфере бюджетной деятельности и порядок применения мер бюджетного принуждения. Далее, это форма осуществления бюджетных прав общественно-территориальных образований и компетенции органов государственной власти и местного самоуправления. В самой структуре бюджетного процесса в его широком понимании обособляется порядок деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по стадийному проведению бюджета как финансово-планового акта во всем его цикле прохождения. Эта узкая трактовка бюджетного процесса и положена в основу современного законодательства.

По времени прохождения бюджета от его зарождения до завершения работы по нему и особенностям процедурной деятельности в отношении каждого конкретного бюджета весь бюджетно-процессуальный период объективно подразделяется на три обособленные стадии: 1) бюджетное планирование, включающее в себя составление, рассмотрение и утверждение

бюджета, его поквартальное распределение, и последующее по необходимости внесение изменений и дополнений в бюджетный план; 2) организация исполнения бюджета в соответствии с росписью доходов и расходов и их сбалансированностью по бюджетной классификации и в порядке, определенном региональным законодательством; 3) организация составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении региональных бюджетных планов.

Каждая из этих стадий несет в себе особую организационную нагрузку и имеет свое внутреннее строение и процедурное содержание.

Федеративное устройство государства обуславливает наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации собственной компетенцией в сфере финансовой деятельности. Выявить объем и специфику полномочий субъектов Российской Федерации в области организации бюджетного процесса на своей территории возможно только путем определения бюджетно-правового статуса общественно-территориального образования и анализа бюджетной компетенции региональных органов государственной власти в целом.

В конце главы делается вывод, что в настоящее время перед бюджетным процессом в субъекте федерации стоит серьезная задача максимального выявления всех материальных и финансовых резервов на своей территории. Важно определение порядка для выявления источников дохода бюджета по отдельным налоговым и неналоговым платежам, а также общего объема доходов в соответствии с прогнозами социально-экономического развития территории.

Во второй главе «Нормативно-правовое и организационное обеспечение бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации» на основе действующего законодательства характеризуется организация бюджетного планирования в субъектах Российской Федерации, определяются особенности исполнения бюджетов субъектов федерации, а также организация бюджетной отчетности и бюджетного контроля в регионе.

Подчеркивается, что переход к рыночным отношениям обусловил пересмотр роли и места планирования в системе государственного регулирования и управления экономикой с расчетом на саморегулирующую роль рыночного механизма. Вместе с тем финансовое планирование, претерпев изменения переходного периода, сохраняет свое значение в определении прогнозируемого порядка работы финансово-кредитного механизма, в управлении финансами, для организации бюджетной деятельности.

Бюджетное планирование является составной частью финансового планирования в субъектах Российской Федерации. В свою очередь, финансовое планирование рассматривается как одна из функций финансовой деятельности по реализации ее задач.

Финансовое планирование, являясь одним из элементов содержания финансовой деятельности, осуществляется через сложившуюся организационную систему. Эта система обусловлена историческими, экономическими и политическими условиями и подчинена финансовой политике государства в целом. Именно в этом аспекте бюджетное планирование рассматривается как часть финансового планирования.

Таким образом, бюджетное планирование в функциональном содержании бюджетной деятельности есть обособившаяся ее часть, направленная на пропорциональное и сбалансированное развитие бюджетной системы и ее составляющих элементов. Бюджетное планирование в другом аспекте его функционального проявления есть этап организационного действия в рамках соответствующего бюджетного цикла. Именно этот аспект заложен в бюджетном процессе в его специальном понимании, как процедуры прохождения бюджетного плана по стадиям бюджетного процесса. В этом смысле бюджетное планирование приобретает качество целевой неразрывности и процедурного единства, что и определяет его как стадию бюджетного процесса.

Под организацией исполнения регионального бюджета следует понимать непосредственное обеспечение и реализацию основанных на федеральном и региональном законодательстве правил исполнительной стадии бюджетного процесса. Это, прежде всего, формирование механизма исполнительного производства, в том числе казначейской системы. Далее, это упорядочение организационной структуры бюджетных исполнителей, распределение полномочий между органами и должностными лицами, занятыми в решении задач по аккумуляции доходов и использованию бюджетных средств. Наконец, это организация внутреннего бюджетного контроля и промежуточной отчетности за ходом исполнения регионального бюджета. Исполнение регионального бюджета есть управление бюджетными счетами и бюджетными средствами, в том числе перечисление, зачисление, распределение и учет доходов, последовательная процедура санкционирования расходов и их выдача на запланированные потребности.

Оцениваются преимущества казначейской системы исполнения бюджетов перед банковским кассовым исполнением.

Применение казначейской системы исполнения бюджетов отличается от банковской системы прежде всего тем, что в процессе казначейского исполнения бюджета доход и расход находятся на одном счете, что позволяет существенно ускорить процесс финансирования. При казначейской системе обязательства бюджетополучателей по принятию к исполнению и последующему непосредственному осуществлению платежей за предоставленные товары, выполненные работы и оказанные услуги от имени и по поручению их берет на себя казначейство, обеспечивая при этом целевое использование бюджетных средств.

После заключения регионального бюджета начинается работа по составлению, рассмотрению и утверждению отчета по исполнению бюджета прошедшего финансового года. Годовая отчетность по исполнению регионального бюджета является завершающей фазой бюджетно-контрольной деятельности органов государственной власти субъектов

федерации, проводимой в форме последующего контроля. Как справедливо отмечает большинство представителей науки финансового права, в отличие от оперативной, ежеквартальной и даже полугодовой отчетности об исполнении бюджета, годовая отчетность имеет свои особенности, позволяющие выделять ее в особую процессуальную стадию¹. Прежде всего, она разделена на самостоятельные процедурные действия, осуществляемые различными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти действия проходят в строго определенной последовательности и в установленные сроки. Далее годовая отчетность по бюджету подлежит обязательному утверждению законодательным органом государственной власти субъекта федерации и завершается принятием по ней специального закона. Наконец, именно на этой стадии выявляется конечный результат годовой бюджетной деятельности региона.

В третьей главе «Пути развития бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации» проведен анализ перспектив совершенствования нормативно-правового обеспечения бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации и рассмотрены основные направления развития бюджетного планирования и казначейского исполнения бюджета в субъекте федерации.

В последние годы важнейшей задачей органов государственной власти Российской Федерации, как и ее субъектов, становится правовое обеспечение устойчивого экономического роста, развитие финансового федерализма, совершенствование бюджетной политики. Бюджетная политика должна быть ориентирована на поддержку и стимулирование инвестиционной деятельности, создание обстановки максимального благоприятствования для частных капиталовложений, на надежные гарантии прав собственника, строжайшую экономию расходов на всех уровнях. Назрела также необходимость существенного снижения уровня бюджетно-финансового

¹ См.: Зуев В.М., Кузнецов С.С. Финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: правовой аспект. С. 105; Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России. С. 166 и другие.

неравенства, вывода из глубокого кризиса всего социального комплекса. А это невозможно без упрощения всей системы социальной поддержки, без увязки предоставляемой государством помощи с реальным уровнем нуждаемости, без перехода к адресной системе социальной защиты.

Основные причины бюджетного несовершенства видятся в значительном снижении доли доходов бюджета из-за сокращения валового внутреннего продукта и сохранения неэффективной структуры бюджетных расходов. Этому способствуют нецелевое использование бюджетных средств, промедление давно назревших реформ, отсутствие оптимизации сфер бюджетного финансирования. «Без здоровой и эффективной системы государственных финансов нельзя достичь успехов ни в экономике, ни в социальной сфере, ни в военном, ни в государственном строительстве», - говорится в послании Президента РФ «О бюджетной политике на 2002 год»¹. Так, основными задачами бюджетной политики в последних посланиях назывались содействие поддержанию устойчивых темпов экономического роста, снижение социального неравенства, достижение высокой эффективности государственных расходов. Отношения, возникающие между сектором государственных финансов и другими секторами экономики, должны стать примером ответственности за принятые обязательства, открытости, публичности и четкого соблюдения законодательства, поддержания макроэкономической сбалансированности. Приоритетной задачей 2003 - 2004 годов является также формирование финансовой основы для реализации начатой реформы федеративных отношений и местного самоуправления, предполагающей расширение бюджетной самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти.

На принятие и вступление в силу Бюджетного кодекса РФ возлагалась надежда по разрешению многих проблем в организации бюджетного

¹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике на 2002 год» // Российская газета. 24.04.2001.

процесса в Российской Федерации, но вместе с тем несовершенство самого кодекса явилось одной из причин того, что региональное законодательство в сфере организации бюджетного процесса зачастую грешит противоречивостью и не всегда нацелено на повышение ответственности за принимаемые решения и их реализацию.

Бюджетное планирование регионов необходимо совершенствовать по многим параметрам прохождения бюджета по его этапам. Прогнозные и плановые расчеты финансовых показателей в отдельных регионах базируются на использовании различных методов. Ученые экономисты среди основных приемов и способов планирования выделяют метод экстраполяции. Метод, состоящий в том, что финансовые показатели определяются на основе выявления их динамики, а в расчетах исходят из показателей отчетного периода, корректируя их на относительно устойчивый темп изменений. При этом выделяется нормативный метод, который основан на использовании установленных норм и нормативов. Далее, метод математического моделирования, состоящий в построении финансовых моделей, имитирующих течение реальных экономико-расчетных и социальных процессов. Наконец, это балансовый метод, который используется для согласования направлений использования финансовых ресурсов с источниками их формирования, увязки всех разделов финансовых планов¹. При планировании бюджетов целесообразно, на наш взгляд, использовать весь комплекс методов, то есть постепенно ослаблять адресную регламентацию, усиливать обоснованность расчетов и плановых показателей на основе внедрения долговременных нормативов.

Система организации региональных финансов во многом зависит от эффективных механизмов исполнения бюджета. Вместе с тем сложившаяся практика исполнения региональных бюджетов показала свои слабости. Так, финансовый орган администрации региона в соответствии с законом о бюджете на очередной финансовый год и в плановом порядке переводил

¹ См.: Вахрин П.И., Нешита А.С. Финансы: Учебник для вузов. М.: ИВЦ «Маркетинг», 2000. С. 76

средства бюджета с общего бюджетного счета на расчетные счета распорядителей бюджетных средств. То есть на счета отраслевых и территориальных подразделений администрации субъекта. Они, в свою очередь, согласно своим оперативным планам, распределяли и переводили средства получателям бюджетных средств. Получатели бюджетных средств переводили полученные деньги конечным потребителям - поставщикам в бюджетную сферу товаров и услуг. У этой схемы, которая действует и ныне в ряде регионов, есть несколько существенных недостатков, в том числе: а) бюджетные средства со счета финансового органа до счета конечного потребителя совершают довольно длительный «холостой» пробег (3-10 дней). За этот срок деньги просто «не работают» на бюджет; б) бюджетные средства распыляются по счетам распорядителей и получателей бюджетных средств. На нескольких сотнях расчетных счетов оседают временно не используемые остатки бюджетных средств. До двадцати процентов средств регионального бюджета распылено по «чужим» счетам; в) практически отсутствует возможность для оперативного и полного текущего финансового контроля. И это самый серьезный недостаток такой системы расходов. Финансовый орган администрации, который отвечает за расходы бюджета, от контроля расходов практически отдален. Более того, перед законодательным органом финансовый орган отчитывается за расходы на основе отчетов получателей средств, но не по первичным платежным документам. В связи с этим, бюджетные средства долго расходуются бесконтрольно со стороны финансового органа. Конечно, на практике через 2-6 месяцев после расходов, путем ревизии, все же проверяется их правильность по бухгалтерским документам получателей. Однако такую организацию контроля нельзя назвать эффективной.

Чтобы изменить сложившуюся систему исполнения региональных бюджетов, требуется соответствующее технологическое решение. Выходом из вышеуказанных и многих других проблем можно считать правильно организованный переход на казначейскую систему исполнения бюджетов.

Тем более что Бюджетный кодекс РФ устанавливает казначейское исполнение бюджетов всех уровней и предоставляет возможность создания собственных казначейств региона. Казначейская система предполагает прохождение всех финансово-бюджетных потоков через органы казначейства, что позволяет осуществлять за ними сплошной и непрерывный контроль.

В **заключении** сформулированы общие итоги исследования, выводы и рекомендации по ряду основных положений диссертации, выносимых на защиту, предложены пути решения намеченных проблем.

Основными **выводами** диссертационного исследования являются следующие положения:

- Необходимость разнопланового подхода к определению сущности бюджета и бюджетной деятельности, который позволяет рассматривать их как экономическую, материальную и правовую категорию, а также по функциональной и процессуальной направленности.

- Возможность обособления процессуальных норм в отрасли финансового права, зарождение финансового процесса и рассмотрение бюджетного процесса как его части в системе отрасли финансового права.

- Рассмотрение бюджетного процесса в широком смысле как процессуальной формы бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, а в узком смысле как совокупности стадий планирования, исполнения и отчетности по бюджетному плану.

- Насущная потребность совершенствования регионального нормотворчества с целью обеспечения единства, создания научно-обоснованной, четкой и ясной системы бюджетного законодательства.

- Необходимость выработки стабильных принципов бюджетного процесса, особенно в части составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов на всех уровнях бюджетной системы.

- Отказ от принятия регионального бюджета с дефицитом, так как получатели бюджетных денег при исполнении бюджета с дефицитом исходят из сумм расходов, предусмотренных для них в соответствующих расходных

статьях регионального бюджета. Однако каждый из них получает эти средства в размере, меньшем в зависимости от дефицита бюджета. Это приводит к ошибкам в планировании и осуществлении расходов получателями бюджетных средств, а следовательно, и к их убыткам. Кроме того, бюджет с дефицитом позволяет исполнительному органу региона произвольно устанавливать различную степень обеспеченности получателей бюджетными средствами, объясняя это дефицитом бюджета. А это противоречит основной цели принятия бюджета - точной регламентации расходов получателями бюджетных средств.

- Выводы и предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства в области бюджетного процесса на всех его стадиях, современной организации бюджетного планирования и казначейского исполнения региональных бюджетов.

На стадии бюджетного планирования наиболее принципиальный вопрос - это формирование эффективной бюджетной политики применительно к формам собственности, различным имущественным категориям населения и возможностям регионов. Процесс формирования бюджетов должен быть открытым и прозрачным. Следует последовательно придерживаться принципов функционирования бюджетной системы, особенно в части реального обеспечения самостоятельности региональных бюджетов. На стадии исполнения и отчетности проблема соотношения закона о бюджете и характера его исполнения заключается в том, что закон о бюджете через два-три месяца приобретает формальный характер. Исполнение бюджета ведется не согласно плановым параметрам, а в зависимости от ситуации. Исполнение доходной части осложняется большим количеством налоговых льгот, сложностью и несовершенством налогового законодательства. Улучшение исполнения расходной части зависит от оптимизации казначейского исполнения бюджетов и повышения эффективности контрольной работы.

Дальнейшее проведение реформы бюджетных отношений должно основываться на развитии принципов бюджетного федерализма. Это, прежде

всего, обеспечение трехуровневой структуры бюджетной системы; четкое разграничение функций между бюджетами, законодательное закрепление процессуальной самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления, их судебная защита. При этом главной задачей должно быть не выравнивание бюджетной обеспеченности территорий, а повсеместное обеспечение прожиточного минимума людей.

**ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ АВТОРОМ ОПУБЛИКОВАНЫ
СЛЕДУЮЩИЕ РАБОТЫ:**

1. Мальцева И.Н. Сущность и значение бюджетного федерализма // Актуальные проблемы государства и права в современный период.- Томск: Изд-во Том. ун-та, 1996. – 0,1 п.л.
2. Мальцева И.Н. Проблемы бюджетной системы Российской Федерации // Актуальные проблемы правоведения.- Томск: Изд-во Том. ун-та, 1997. – 0,1 п.л.
3. Мальцева И.Н. Особенности казначейского исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Часть 7.- Томск: Изд-во Том. ун-та, 2001. – 0,2 п.л.
4. Мальцева И.Н. Вопросы становления и развития казначейской системы исполнения бюджетов // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Часть 13.- Томск: Изд-во Том. ун-та, 2002. – 0,2 п.л.
5. Мальцева И.Н. Полномочия субъекта Российской Федерации по организации бюджетного процесса в регионе. Правовые проблемы

укрепления российской государственности. Часть 15.- Томск: Изд-во Том. ун-та, 2003.- 0,2 п.л.

6. Мальцева И.Н. Развитие нормативно-правового обеспечения бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации. Правовые проблемы укрепления Российской государственности. Часть 22. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005.- 0,2 п.л.