

УДК 34.07

Кравченко Д.С.

**Студент, 2 курс юридический институт
Северо-Кавказский федеральный университет**

Россия, г. Ставрополь

Научный руководитель: Заикин В.В.,

к.ю.н., доцент

доцент кафедры административного и финансового права

Северо-Кавказский федеральный университет

Россия, г. Ставрополь

ПРОБЛЕМЫ РЕГЛАМЕНТАЦИИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

Аннотация: В статье дан анализ ключевых аспектов правовой регламентации бюджетного процесса как основополагающего института науки финансового права. Приведено нормативная регламентация понятия «бюджетный процесс» наряду с доктринальным определением. Раскрыты доктринальные подходы к основным проблемам правовой регламентации бюджетного процесса, в частности нечеткое разграничение полномочий между различными участниками бюджетного процесса. Сделан вывод о комплексном материально-процессуальном характере бюджетного процесса как финансово-правового института, правовая регламентация которого осложнена большим количеством его структурных элементов – субъектов, стадий, уровней и другие элементов.

Ключевые слова: бюджетный процесс, бюджетная политика, стадии бюджетного процесса, субъекты бюджетного процесса, правовая регламентация, бюджетное законодательство.

Abstract: *The article analyzes the key aspects of the legal regulation of the budget process as a fundamental institution of the science of financial law. The normative regulation of the concept of "budget process" along with the doctrinal definition is given. The doctrinal approaches to the main problems of the legal regulation of the budget process are revealed, in particular, the unclear separation of powers between various participants in the budget process. The conclusion is made about the complex material and procedural nature of the budget process as a financial and legal institution, the legal regulation of which is complicated by a large number of its structural elements - subjects, stages, levels and other elements.*

Keywords: *budget process, budget policy, stages of the budget process, subjects of the budget process, legal regulation, budget legislation.*

Правовая регламентация представляет собой нормативное закрепление и регулятивное воздействие на определенную сферу общественных отношений. Различные аспекты правовой регламентации бюджетного процесса представляет собой актуальную проблему современной науки финансового права, поскольку состояние государственного бюджета является ключевым условием обеспечения системного и устойчивого развития России.

Как отмечает Х.В. Пешкова, в современном мире, для которого характерна высокая степень финансово-правовой организованности, бюджет представлен не просто виде денежного фонда, а фонда, у которого функционирование всецело подчинено юридической регламентации¹.

В целях оптимальной реализации власти, государство разделено на территориальные образования, благодаря чему сформирована структурно развитая бюджетная система. Таким образом, каждое территориальное образование имеет собственный бюджет, который является частью сводного государственного бюджета. Каждое территориальное образование наделено

¹ См.: Пешкова Х.В. Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства: монография. – М.: ИНФРА-М, 2018. С. 252.

необходимыми полномочиями, которые определены в нормативно правовых актах высших органов государственной власти соответствующих получателей бюджета для дальнейшей реализации бюджетных процессов.

Нормативно-правовая дефиниция бюджетного процесса закреплена в статье 6 Бюджетного кодекса РФ: «регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности»².

Сопоставление можно привести с доктринальной дефиницией - «бюджетный процесс представляет собой осуществляемую государством и публично-правовыми образованиями в лице уполномоченных органов законодательной (представительной) и исполнительной власти процессуальную деятельность по приданию бюджету формы закона (правового акта), его исполнению в целях формирования доходов бюджета, использования бюджетных средств в режиме расходов бюджета, межбюджетных трансфертов, финансирования дефицита бюджета»³.

Сущность бюджетного процесса, как следствие вышесказанного представляет собой комплексный материально-процессуальный финансово-правовой институт, правовая регламентация которого осложнена большим количеством его структурных элементов – субъекты, стадии, уровни и другие элементы бюджетного процесса.

Одним из ключевых параметров выступает количество бюджетов различного уровня в Российской Федерации. В соответствии с данными

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 14.04.2023) // СПС Консультант Плюс.

³ Пешкова Х.В. Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства: монография. – М.: ИНФРА-М, 2018. С. 252-253.

статистики на 1 января 2023 г. система публичной власти России включает в себя 89 субъектов и 18402 муниципальных образования⁴. Исходя из этого, каждый финансовый год реализуется 18492 бюджета, в том числе и федеральный бюджет. Функция составления, согласования, утверждения и последующего исполнения и контроля за исполнением бюджета закреплена за финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований, и в главной степени за Министерством финансов РФ.

Ключевым элементом бюджетного процесса, выступают его участники (субъекты) бюджетного процесса.

Субъекты бюджетного процесса нормативно закреплены в части 1 статьи 152 Бюджетного кодекса РФ, в которой Президент РФ является одним из главных участников бюджетного процесса.

Глава государства задействован в таких фазисах бюджетного процесса, как:

- составление проекта бюджета (полномочие – озвучивание основных положений и направлений для реализации бюджетной политики и бюджетного процесса в Российской Федерации);
- рассмотрение и утверждение проекта государственного бюджета (полномочие – утверждение федерального закона о федеральном бюджете);
- составление, экспертиза, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности (полномочие – утверждение федерального закона об исполнении федерального бюджета).

В соответствии с частью 1 статьи 152 Бюджетного кодекса РФ участниками бюджетного процесса являются высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, а также глава муниципального образования, которые также участвуют в стадиях бюджетного процесса.

Бюджетный процесс разделен на 4 стадии.

⁴ Без учета статистической информации по Донецкой Народной Республике (ДНР), Луганской Народной Республике (ЛНР), Запорожской и Херсонской областям.

Центральный банк РФ в качестве субъекта бюджетного процесса участвует в начальной стадии составления проекта бюджета, осуществляя функцию разработки основных направлений денежно - кредитной политики. А также в стадии исполнения бюджетов, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета. Функция Центрального банка РФ в бюджетном процессе - обслуживание счетов бюджета.

Органы государственной, региональной и муниципальной власти, уполномоченные на осуществление финансового контроля в качестве участников бюджетного процесса выполняют такие функции как: рассмотрение, утверждение, проведение экспертизы проектов законов (решений) о бюджете, последующее их исполнение, проведение мониторинга за исполнением соответствующих бюджетов, формирование достоверной бюджетной отчетности, осуществление бюджетного учета, внешних проверок и т.д.⁵.

Таким образом, бюджетный процесс представляет собой многоуровневую, комплексную и сложную систему, правовая регламентация которой требует деятельного регулирования на каждом этапе. На основе анализов различных аспектов правовой регламентации бюджетного процесса можно указать ряд сложностей. В частности, Н.Н. Бирюкова выделяет следующие основные проблемы современного бюджетного процесса. В частности, сложности, возникающие на фазисе составления проекта бюджета; трудности, проявляющиеся в ходе исполнения бюджета; сложности, возникающие при мониторинге реализации бюджета, а так же обязательств за качественное исполнение самого бюджетного процесса⁶.

В свою очередь Е.Л. Васянина указывает на ряд проблем правовой регламентации российского бюджетного процесса: «нечеткие границы

⁵ См.: Бюджетная система Российской Федерации: учебник / под общ. ред. Ю.С. Долгановой, Н.А. Истоминой. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. С. 222-224.

⁶ Бирюкова Н.Н. Проблемы организации и реализации бюджетного процесса в Российской Федерации // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2018. Т.4. № 1. С. 201.

разграничения предметов ведения между субъектами (участники бюджетного процесса просто не могут понять какому из 3-х уровней властей принадлежит спорное обязательство, поскольку оно ни за кем не закреплено в законе); возможность принятия новых расходных обязательств или их делегирования другим субъектам, часто бывает не обеспечена источниками финансирования (например, передача на реализацию некоторой категории льгот с федерального на региональный уровень может не сопровождаться соответствующей передачей денежных средств, что вызывает дополнительные проблемы реализации поставленной задачи); дублирование полномочий и функций бюджетных отношений⁷».

Более детально можно говорить, о том, что отсутствие четко разграниченных обязанностей и ответственности между получателями бюджетов Российской Федерации на всех уровнях бюджетной системы, а также несогласованность межбюджетных отношений является ключевой проблемой бюджетного процесса в государстве.

В результате проведенного анализа выявлены узкие места, связанные с местными финансами, которые можно перечислить следующим образом:

- бюджеты местных органов власти различных уровней тесно связаны между собой;
- изменения, происходящие в социально-демографической ситуации местных общин не учитываются трансфертной политикой определенной Бюджетным Кодексом РФ;
- обязанность согласования в рамках бюджетного процесса не обеспечивают полную сохранность секретных финансовых операций;
- невозможность перераспределения межбюджетных трансфертов, на региональном уровне исходя из фактических потребностей субъекта РФ;

⁷ Васянова Е.Л. Проблемы передачи властных полномочий в бюджетном праве // Финансовое право. 2020. № 12. С. 20-25.

- несбыточность четкого плана будущего развития из-за нестабильности и волатильности политических процессов со стороны государства;
- отсутствие четкого расчета плановых доходов, когда прогнозирование бюджета происходит на основе ранее достигнутых результатов;
- у участников бюджетного процесса нет заинтересованности направленной на улучшение социальной жизни населения, что является большой проблемой;
- местные органы власти не достаточно автономны в бюджетном процессе.

На основе проведенного анализа и исследования мною сформирован вывод, о том, что если рассматривать бюджетный процесс в правовом ключе, то он имеет в целом сбалансированный и эффективный характер. Все необходимые аспекты бюджетного процесса, основ бюджетной системы, определение бюджетных полномочий государства и ее субъектов, основы бюджетной системы, в том числе и нормативные закреплены бюджетным законодательством Российской Федерации, в частности - Бюджетном кодексе РФ.

Но, в то же время, даже самая подробная правовая регламентация не может предусмотреть все возникающие ситуации, тем более обусловленными трудностями санкционной политики и т.д. Поэтому исследования регламентации различных аспектов бюджетного процесса представляется не теряющим актуальности в науке современного финансового права.

Литература и источники:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 14.04.2023) // СПС Консультант Плюс.
2. Афанасьев Р.С. Оценка эффективности бюджетных расходов: федеральный и региональный опыт / Р.С. Афанасьев, Н.В. Голованова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. N 2 (284). С. 56 - 64.

3. Бирюкова Н.Н. Проблемы организации и реализации бюджетного процесса в Российской Федерации // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2018. Т.4. № 1. С. 201-207.
4. Бюджетная система Российской Федерации: учебник / под общ. ред. Ю.С. Долгановой, Н.А. Истоминой. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. – 356 с.
5. Бюджетное право: учебник / под ред. И.А. Цинделиани. – М.: Проспект, 2018. – 400 с.
6. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: учебник. – М.: ИНФРА-М. 2021. – 272 с.
7. Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М., 2003. – 404 с.
8. Пешкова Х.В. Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства: монография. – М.: ИНФРА-М, 2018. – 315 с.