

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

На правах рукописи

РОДИОНОВА ОЛЬГА ПАВЛОВНА
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

направление подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета СГУ им. Н.Г.Чернышевского

Автореферат магистерской работы

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент Плещева М.В.

Зав.кафедрой таможенного,
административного и финансового права
канд. юрид. наук Овсянников С.А.

Саратов 2017

Актуальность темы исследования состоит в том, что наша страна находится в условиях политической и экономической конкуренции мировых держав, и ставит перед собой задачу, занять лидирующее место на мировой арене, что является невозможным, без внутригосударственной стабильности, в основе которой лежит грамотная бюджетная политика и управление, составляющее сильную бюджетную систему. На сегодняшний день, существует явная необходимость реформирования бюджетной системы, что обусловлено решением задач сбалансированности консолидированного бюджета, выравнивании бюджетной обеспеченности регионов, а также совершенствования норм права, регулирующих бюджетное устройство России. Только от достижения поставленных задач будет зависеть решение внутригосударственных проблем, которые тормозят развитие социально ориентированной и экономически сильной страны, и не позволяют сконцентрироваться на решении внешних вопросов.

Новизна исследования состоит в необходимости исследования вопросов, касающихся изменений в бюджетном законодательстве и проблем практического применения основных принципов и институтов современной бюджетной системы Российской Федерации.

Целью исследования является рассмотрение и изучение вопросов правового регулирования бюджетной системы Российской Федерации.

Для достижения заданной цели формулируются следующие **задачи**:

- 1) Рассмотреть историю формирования бюджетной системы в России.
- 2) Изучить понятие и принципы бюджетной системы.
- 3) Определить источники доходов и расходов бюджетов.
- 4) Проанализировать основные проблемы финансового взаимодействия бюджетов.
- 5) Выявить сложности при разграничении расходных обязательств бюджетов.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе правового регулирования бюджетной системы Российской Федерации.

Предметом исследования выступают нормы конституционного, финансового и бюджетного права, регулирующие институт бюджетной системы в России.

Степень разработанности. В ходе исследования была изучена и систематизирована литература, в которой освещены теоретические и практические вопросы функционирования бюджетной системы Российской Федерации.

К рассмотрению вопросов бюджетной системы обращались Александров И.М.; Афанасьев М.П.; Геллер М.И.; Годин А.М.; С.М. Соловьев; и др. Правовые основы бюджетной системы раскрывали: Дерюгин А.Н.; Золотарёва Н.С.; Карасева М.В.; Крохина Ю.А.; Образцова И.А.; Парыгина И.А.; Пешкова Х.В.; Саттарова Н.А.; Химичева Н.И.; Шевелева Н.А. и др. К проблемам, возникающим при взаимодействии бюджетов, обращались: Гарин Д.В.; Гончаров В.В.; Маршавина Л.Я.; Молчанова М.Ю.; Полозков М.Г.; Попова М.Н.; Серегина Л.В.; Сенеткова Е.В.; и др.

Методологическая основа. При подготовке работы использовались такие методы как диалектический, формально-юридический, логический, аналитический и статистический. Использование данных методов познания позволило выявить определенные правовые тенденции, произвести анализ и обобщить правовой материал.

Нормативную основу составили положения Конституции РФ, Бюджетного кодекса РФ, Налогового кодекса РФ и других нормативно-правовых актов, регулирующих бюджет систему РФ.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что автором выявлены не только основные проблемы бюджетного регулирования, но и сформулированы выводы и возможные пути разрешения

существующих проблем правового регулирования бюджетной системы Российской Федерации.

Структура работы определена поставленной целью и включает три главы, семь параграфов, введение, заключение и список использованных источников. Во введении обоснована актуальность исследуемой темы, определены объект, предмет, цели и задачи исследования. В первой главе рассматриваются вопросы становления и развития бюджетной системы России с выделением этапов ее формирования. Во второй главе анализируются принципы бюджетной системы, а также определяются виды и состав бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В третьей главе автор формулирует основные проблемы, возникающие при взаимодействии бюджетов и предлагает пути совершенствования законодательства, регулирующего бюджетную систему Российской Федерации.

Основное содержание работы

Глава первая магистерской работы посвящена исследованию теоретических и правовых основ становления и развития бюджетной системы Российской Федерации.

Рассматривая развитие бюджетной системы в России до 1991 года, автор отмечает, что наша страна всегда отличалась своей самобытностью и жизненным укладом. Несмотря на неизбежную, культурно-правовую интеграцию и конвергенцию, национальные особенности и ее территориальное расположение, не могли не отложить отпечаток на формировании бюджетной и налоговой системы.

Автор констатирует, что на сегодняшний день бюджетная система России представляет собой устойчивый, соответствующий социальным, геополитическим и экономическим реалиям механизм выработанный годами, учитывающий опыт наших предков и наработки стран мира по хозяйственному, финансовому регулированию государственных нужд.

Бюджетная система в России как система взаимоотношений бюджетов и сбалансированное отношение расходов и доходов, формируется и

развивается вместе с государством, и соответствует каждому историческому этапу по мере ее необходимости. Таким образом, автор делает вывод, что бюджетная система России имеет богатую историю развития от примитивных родовых отношений к формированию бюджетной системы, которая изменяется и совершенствуется под влиянием различных факторов: международные отношения России с иными государствами, социально-культурные перемены, традиции, степень военной угрозы и др. С помощью бюджетной системы государство регулирует хозяйственную жизнь страны, экономическое отношение, направляя бюджетные средства на поддержку или развитие отраслей и регионов.

Рассматривая бюджетную систему России с 1991 года по настоящее время, автор отмечает перемены, произошедшие в начале 90-х годов в экономике России и её политическом строе, которые вызвали серьезные изменения в её финансовом механизме. Обращено внимание на то, что возникновение новых форм собственности, новых субъектов хозяйствования способствовало изменению в системе денежных доходов и расходов. Одним из главных направлений реформирования государственных финансов стало расчленение единого госбюджета на три самостоятельных части: федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации и местные бюджеты. Это стало важным шагом к демократизации финансовых отношений. В этом же направлении действовали переход к налогам, как главному способу обеспечения доходов бюджета, отмена монополии на внешнюю торговлю и валютные отношения, приватизация государственной собственности и т.п. Это привело к принципиальным изменениям в бюджетной системе Российской Федерации и её бюджетном устройстве.

Автором выделены следующие этапы становления и развития бюджетного законодательства РФ:

- первый этап (с 1991 по 1996 г.) - формирование основных начал правового регулирования бюджетной системы РФ;
- второй этап (с 1997 по 2002 г.) - совершенствование бюджетной

системы РФ;

- третий этап (с 2004 по 2008 г). - реформирование бюджетного процесса в РФ;

- четвертый этап (с 2008 г. по настоящее время) - развитие системы бюджетного законодательства РФ.

Кроме того, в работе рассмотрены все закрепленные в законодательстве принципы бюджетной системы Российской Федерации: единство бюджетной системы; разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы; самостоятельность бюджетов; полнота отражения доходов и расходов бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов; сбалансированность бюджета; эффективность и экономность использования бюджетных средств; общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов; гласность; достоверность бюджета; адресность и целевой характер бюджетных средств.

Глава вторая посвящена изучению правовых основ бюджетной системы Российской Федерации.

В первую очередь в главе уделяется внимание изучению такой сложной категории как бюджет, т.е. важнейший финансовый документ страны, определяющий многие параметры ее развития на предстоящий год и среднесрочную перспективу.

Автор анализирует бюджет в трех аспектах: экономическом, материальном и юридическом:

Как экономическая категория бюджет представляет собой совокупность экономических отношений, складывающихся в связи с образованием, распределением и последующим использованием централизованных денежных фондов, предназначенных для осуществления функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.

Бюджет в материальном смысле можно рассматривать как централизованный фонд финансовых ресурсов, создаваемый для покрытия государственных расходов. В отличие от целевого характера

государственных внебюджетных фондов бюджет является универсальным денежным фондом, который аккумулирует налоговые и неналоговые доходы и из которого в соответствии с бюджетной классификацией финансируются определенные расходы государства.

В юридическом аспекте бюджет следует рассматривать как правовой акт. Бюджет представляет собой основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда государства или муниципального образования, утверждаемый соответствующим органом государственной власти или местного самоуправления. Кроме того, закон о бюджете ежегодно закрепляет юридические права и обязанности участников бюджетных правоотношений.

Автором отмечено, что бюджетная система – это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Далее констатируется, что государственный бюджет состоит из 2-х дополняющих друг друга взаимосвязанных частей: доходной и расходной. Доходная часть показывает, откуда поступают средства на финансирование деятельности государства, какие слои общества отчисляют больше из своих доходов. Структура доходов непостоянна и зависит от конкретных экономических условий развития страны, рыночной конъюнктуры и осуществляемой экономической политикой. Любое изменение структуры бюджетных доходов отражает изменения в экономических процессах.

Были выявлены отличительные особенности трех основных групп доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы: налоговых доходов, к которым относятся законно установленные налоги и сборы, штрафы и пени

по ним; неналоговых доходов, примером которых можно считать доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности, безвозмездные поступления, примером которых можно считать межбюджетные трансферты или безвозмездные поступления от физических и юридических лиц.

Рассматривая вопрос о разграничении расходных полномочий между уровнями власти, автор отмечает, что на сегодняшний день четко прослеживается законодательная политика финансовой децентрализации регионов и закреплении полномочий по развитию регионов субъектам федерации. Решение данной проблемы автор видит в двух вариантах:

1. возможностью воспользоваться в этом вопросе опытом ряда зарубежных государств (в частности, ФРГ) и установить в Конституции РФ конкурирующую компетенцию федерации и ее субъектов вместо существующей модели совместного ведения, когда субъекты федерации будут иметь возможность законодательного урегулирования данных вопросов постольку, поскольку они не урегулированы и не обозначены федеральным законодательством;

2. либо следует расширить в ст.ст. 71 и 72 Конституции РФ перечень вопросов, находящихся в исключительном ведении Российской Федерации и совместном ведении Федерации и ее субъектов.

Обобщив изложенное в данной главе, автор делает вывод, что бюджетная система РФ отличается многоуровневой системой нормативно правовых актов, предусматривающих характеристики видов доходов и расходов бюджетов, источников финансирования дефицита бюджета, регулирующих разные вопросы функционирования бюджетов бюджетной системы и управления бюджетными отношениями в пределах компетенции публично-правовых образований. Определено, что правовой акт о бюджете имеет регулятивное и информационное значение, которое определяет возможности направления из бюджета средств в адрес звеньев финансовой

системы для обеспечения поддержки социально-экономической сферы в разных формах.

Глава третья посвящена основным проблемам, возникающим при взаимодействии бюджетов.

Автором подробно рассматриваются основные проблемы финансового взаимодействия бюджетов. Отмечается, что грамотное распределение бюджетных средств между субъектами бюджетного права определяет эффективность функционирования бюджетной системы, отсутствие баланса между расходами и доходами бюджета приводит к экономической зависимости региона от вышестоящих бюджетов.

По мнению автора, Российская Федерация, взявшая курс на децентрализацию бюджетов испытывает значительные сложности, сталкиваясь с неспособностью субъектов и муниципальных образований за счет собственных источников доходов бюджетов исполнять свои расходные обязательства. Достижение максимальной самостоятельности бюджета зависит от многих факторов, основными из которых является увеличение потенциала неналоговой доходной части бюджета и способности субъекта осуществлять грамотную финансовую политику, распределяя бюджетные средства с максимальной эффективностью, способствуя развитию приоритетных направлений конкретного региона и поддержанию развития социальных направлений улучшающих уровень жизни населения. Роль Федерации в данном случае будет заключаться в разработке масштабных федеральных программ решающих глобальные социальные вопросы в целом и конкретно для отдельных субъектов.

Автор отмечает, что для перехода на программные бюджеты необходимо проделать огромную работу в регионах связанную с:

- доработкой нормативно-правовой базы субъектов и внесения в нее изменений, связанных с внедрением нового типа программ;

- необходимо провести инвентаризацию действующих городских программ и ликвидацию неэффективных;

- пересмотреть действующие программы с учетом их адаптации к основным требованиям программного бюджетирования;

- сформировать и утвердить перечень муниципальных программ;

- четко разграничить ответственность между органами исполнительной власти за результаты социально-экономического развития в различных сферах;

- ввести в бюджетный процесс механизмы мониторинга и оценки результатов программ, позволяющие оперативно реагировать на отклонения от заданных параметров;

- усвоить новую программную классификацию бюджетов.

Таким образом, по мнению автора, выявленные проблемы бюджетного регулирования отражаются на эффективности и результативности бюджетной системы в целом. Правовые проблемы территориальных бюджетов, зачастую сложно регулировать, местным законодательством и нормативными актами. Для их разрешения необходимо, чтобы федеральные органы законодательной власти осознали необходимость регулирования и детально проработали существующие проблемы.

Отдельным параграфом проанализирована процедурасовершенствования законодательства регулирующейбюджетную систему Российской Федерации.

Заключениеработы отражает основные выводыавтора, сделанные в ходе всего исследования.