

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

Кафедра таможенного, административного и финансового права

**БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В ОРГАНАХ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 3 курса 366 группы
направления подготовки **40.04.01** «Юриспруденция»
юридического факультета

Бансова Арслана Алибековича

Научный руководитель: к.ю.н.,
доцент кафедры таможенного,
административного и финансового
права

Мошк. 09.01.18

подпись, дата

Н.А. Мошкина

инициалы, фамилия

Зав. кафедрой:
к.ю.н.

Овсянн. 09.01.18

подпись, дата

С.А. Овсянников

инициалы, фамилия

Саратов 2018

Введение. Бюджетный процесс – важная составляющая финансовой деятельности на всех уровнях власти. Не являются исключением и муниципальные органы власти, поскольку наличие достаточной финансовой базы местного самоуправления выступает необходимым условием жизнеспособности муниципальных образований. При этом муниципальные образования играют роль первичных территориальных ячеек в административно-территориальном устройстве Российской Федерации, в связи с чем вносят непосредственный вклад в развитие регионов и народного хозяйства страны в целом.

В условиях бюджетного федерализма органы местного самоуправления располагают собственным бюджетом и действуют в пределах, закрепленных за ними бюджетных полномочий. Между тем собственных источников доходов большинству муниципальных образований недостаточно. Поэтому существенную роль в формировании местных бюджетов играют межбюджетные трансферты.

Местный бюджет как система объективно существующих отношений оказывает активное воздействие на развитие экономики и социальной сферы. С помощью бюджета может изменяться структура общественного воспроизводства, обеспечиваться развитие отраслей, определяющих научно-технический прогресс, осуществляться перераспределение бюджетных средств в пользу определенных территорий в соответствии с целями и задачами бюджетной политики.

Важная роль местных бюджетов в социально-экономическом развитии России определяется их непосредственным финансированием социальной сферы на местах: детских дошкольных учреждений, школ, медицинских и социальных учреждений.

В этой связи особый интерес вызывает рассмотрение особенностей осуществления бюджетного процесса на местном уровне. Несомненно, бюджетный процесс в муниципальных образованиях в целом аналогичен бюджетному процессу на федеральном уровне. При этом он обладает некоторыми специфическими особенностями правового регулирования, обусловленными одновременным действием норм Бюджетного кодекса РФ и

Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Организация бюджетного процесса в муниципальных образованиях зависит от структуры бюджетной системы, принципов ее построения, бюджетных полномочий его участников, а также от основ и порядка: составления проектов бюджетов; рассмотрения и утверждения бюджетов; исполнения бюджетов; осуществления бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности. Поскольку местный бюджет предназначен для финансирования общесоциальных потребностей населения муниципального образования, постольку и контроль, проводимый на каждой стадии бюджетного процесса, приобретает особое значение в современных условиях для достижения органами местного самоуправления своих целей и задач.

Степень научной разработанности темы. Проблематика бюджетного процесса неоднократно выступала предметом научных исследований в теории финансового и бюджетного права.

В основу настоящего исследования положены работы ученых в области финансового и бюджетного права: Р.Е. Артюхина, О.В. Болтиновой, Е.Л. Васяниной, Т.А. Вершило, Л.К. Вороновой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, Ю.А. Крохиной, С.М. Мироновой, М.Б. Разгильдиевой, Н.И. Химичевой и некоторых других.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в сфере бюджетного процесса на уровне муниципальных образований.

Предметом исследования являются нормы финансового и бюджетного законодательства, регулирующие особенности осуществления бюджетного процесса в муниципальных образованиях.

Цель исследования заключается в анализе особенностей осуществления бюджетного процесса на муниципальном уровне.

Для достижения цели были поставлены и решены следующие задачи:

- исследовать понятие бюджетного процесса, а также его содержание на муниципальном уровне;
- рассмотреть основополагающие принципы бюджетного процесса на

муниципальном;

- дать общую характеристику бюджетных полномочий муниципальных образований и их финансовых органов, непосредственно осуществляющих бюджетный процесс;

- проанализировать процесс составления местного бюджета, а также бюджетное планирование и прогнозирование как неотъемлемые этапы данной стадии бюджетного процесса;

- изучить особенности рассмотрения и утверждения проекта бюджета муниципального образования;

- охарактеризовать стадию исполнения местного бюджета;

- проанализировать особенности осуществления бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности в муниципальных образованиях Российской Федерации.

Методологическую основу составляет комплекс общенаучных и частнонаучных методов исследования: метода аналогии, системный метод, анализ и синтез, структурно-функциональный, дедуктивный, формально-юридический, метод юридического толкования и др.

Нормативная основа исследования. Основополагающими нормативными актами для всестороннего исследования заявленной проблематики выступили Конституция РФ, Европейская Хартия местного самоуправления, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также иные федеральные и региональные законы.

Теоретическая основа исследования представлена трудами ученых, в том числе в периодической печати, занимающихся всесторонним изучением бюджетного процесса с точки зрения финансового, бюджетного и муниципального права, а также с позиции экономической науки.

Научная новизна исследования состоит в том, что проведенный анализ бюджетного процесса на муниципальном уровне позволил выделить его особенности, свойственные каждой стадии бюджетного процесса, определить основные проблемные вопросы и предложить варианты их решения.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Отмечена необходимость внесения изменений в нормативно-правовые акты, регулирующие бюджетное законодательство, прежде всего на федеральном уровне. Например, понятие бюджетного процесса, закрепленное в Бюджетном кодексе РФ, не отражает в полной мере его сущности в связи с отсутствием в нем указания на бюджетный контроль как неотъемлемую составляющую каждой стадии бюджетного процесса.

2. В качестве собственных принципов бюджетного процесса предложено рассматривать принцип законности, разделенной компетенции, подконтрольности бюджетного процесса, специализации бюджетных показателей, цикличности бюджетного процесса, которые являются равноценными и дополняющими иные принципы, находясь в системной связи между собой.

3. Бюджетный процесс – последовательное осуществление управленческих действий участниками бюджетного процесса, сгруппированных в отдельные стадии, обеспечивающее законное и эффективное формирование и использование бюджетного денежного фонда.

4. Правовые акты представительных органов местного самоуправления о бюджетном процессе в соответствующем муниципальном образовании копируют нормы Бюджетного кодекса РФ без учета особенностей местного устройства.

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка использованной литературы и источников.

Основное содержание работы. Бюджетный процесс – последовательное осуществление управленческих действий участниками бюджетного процесса, сгруппированных в отдельные стадии, обеспечивающее законное и эффективное формирование и использование бюджетного денежного фонда.

Основная задача бюджетной деятельности органов местного самоуправления заключается в удовлетворении общественных, социально-экономических и иных потребностей населения, проживающего на данной территории. Соответственно для решения задач, которые ставятся перед

местным самоуправлением, необходима хорошо отлаженная модель осуществления бюджетной деятельности муниципальных образований, признающихся самостоятельными субъектами бюджетного права и имеющих собственный бюджет.

Детальное регулирование бюджетного процесса в муниципальных образованиях должно осуществляться в соответствии с федеральным законодательством муниципальными правовыми актами, подробно регламентирующими с учетом особенностей территориального устройства и состава органов местного самоуправления порядок составления проекта местного бюджета, его рассмотрения, утверждения и исполнения.

Органы местного самоуправления самостоятельно разрабатывают и утверждают правовой акт о бюджетном процессе в конкретном муниципальном образовании, который должен учитывать территориальные особенности (в том числе структуру органов местного самоуправления, распределение между ними компетенции, сложившуюся практику управления, обычаи и т.д.). В то же время должны соблюдаться требования общего характера к осуществлению бюджетного процесса, установленные Бюджетным кодексом РФ.

Анализируя разнообразные муниципальные правовые акты, касающиеся бюджетного процесса, зачастую можно прийти к выводу о нежелании представительных органов муниципальных образований использовать предоставленную им возможность собственного нормотворчества в целях повышения эффективности правового регулирования бюджетных отношений.

Представляется необходимой разработка на региональном уровне модельных нормативных правовых актов, касающихся бюджетных правоотношений и, в частности, организации бюджетного процесса для органов местного самоуправления. Целью таких актов должна быть унификация нормативной базы муниципальных образований в сфере бюджетного регулирования во избежание разночтений, неоднозначного понимания терминов и понятий, а также разработка бюджетного процесса как тщательно и подробно описанной процедуры.

Принципы бюджетной системы являются исходными для осуществления бюджетного процесса на муниципальном уровне и в целом присущи последнему, с некоторыми особенностями их интерпретации. Исходными принципами для осуществления бюджетного процесса на муниципальном уровне являются принципы бюджетной системы, однако последние не в полной мере характеризуют сущность бюджетного процесса. В этой связи предлагается в качестве собственных принципов бюджетного процесса рассматривать принцип законности, разделенной компетенции, подконтрольности бюджетного процесса, специализации бюджетных показателей, цикличности бюджетного процесса, которые являются равноценными и дополняющими иные принципы, находясь в системной связи между собой.

Для уяснения сущности и значения бюджетного процесса на муниципальном уровне рассмотрены особенности бюджетных полномочий муниципальных образований. Муниципальные образования реализуют свои бюджетные полномочия через свои органы, которые действуют не в своем интересе, а в интересе публичного субъекта.

Законодатель предусмотрел возможность перераспределения отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных районов и сельских поселений, входящих в их состав. В этой связи сделан вывод о том, что многие поселения не стремятся к самостоятельности, в связи с чем заключают соглашения о передаче большинства своих полномочий, в том числе и таких важных как формирование, исполнение бюджета поселения. Особо настораживает факт передачи полномочия по контролю за исполнением полномочий, переданных на районный уровень, без осуществления которых муниципальное образование нельзя считать полностью самостоятельным участником межбюджетных отношений.

Перечень бюджетных полномочий органов местного самоуправления, закрепленный в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и иных федеральных законах, должен быть в максимальной степени системным и научно

обоснованным. Четкое видение органами местного самоуправления структуры и содержания своей компетенции создаст условия для более эффективной организации и осуществления ими деятельности по организации бюджетного процесса, от которых, в свою очередь, зависит повышение качества жизни населения соответствующих муниципальных образований.

Каждая стадия бюджетного процесса имеет свое предназначение.

Составление проекта бюджета муниципального образования является деятельностью, имеющей фиксированный результат - проект бюджета. Однако муниципальные образования зачастую не стремятся к детальной разработке порядка составления проекта местного бюджета.

Стадия составления проекта местного бюджета является основополагающей стадией бюджетного процесса. Вместе с тем правовое регулирование указанной стадии на муниципальном уровне нельзя признать совершенным, поскольку правовые акты представительных органов местного самоуправления о бюджетном процессе в соответствующем муниципальном образовании копируют нормы Бюджетного кодекса РФ без учета особенностей местного устройства.

Рассмотрение и утверждение решений о бюджете является важнейшим этапом, в рамках которого утверждаются основные бюджетные показатели, разработанные при составлении проектов бюджетов, а также нормы, необходимые для исполнения бюджета в очередном финансовом году и плановом периоде.

Процедура рассмотрения местного бюджета состоит, как правило, из двух этапов (чтений). В первом чтении согласовываются основные параметры проекта бюджета, заслушивается бюджетное послание. Вторым этапом рассмотрения бюджета характеризуется проведением публичных слушаний, в процессе которых собираются и анализируются мнения и предложения населения и общественных организаций. Основная задача публичных слушаний – обеспечение баланса частных и публичных интересов при принятии бюджета муниципального образования, так как именно с этой целью проводится обсуждение их проектов с участием граждан. Публичные

слушания, по сути, являются формой обратной связи, исходящей от населения, при принятии местного бюджета.

В Бюджетном кодексе РФ отсутствует норма о публичных слушаниях, в т.ч. и в муниципальных образованиях, что является серьезным пробелом, хотя проведение публичных слушаний по проекту бюджета на местном уровне предусмотрено Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Анализ правовых актов, касающихся организации бюджетного процесса на местном уровне, показывает, что зачастую в них отсутствует указание представлять для обсуждения общественностью одновременно с проектами решений о бюджетах приложения к ним и другие сопутствующие материалы, что весьма затрудняет анализ самих проектов.

На втором этапе также осуществляет свою деятельность согласительная комиссия.

Бюджет муниципального образования, как и любой местный нормативный акт, вступает в силу только после его опубликования (обнародования). При этом нередки случаи, когда городские и сельские поселения в силу слабой материальной базы не имеют возможностей для опубликования местного бюджета. При этом органы местного самоуправления указанных муниципальных образований обязаны обеспечить жителям возможность ознакомления с ними любыми доступными способами, например, с помощью досок информации, через газету муниципального района и т.д.

Исполнение бюджета – процесс, который обеспечивает своевременное и полное поступление доходов, законодательно закрепленных за бюджетом соответствующего уровня, а также финансирование главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных законом (решением) о бюджете и фактически осуществляемых согласно сводной бюджетной росписи.

Исполнение местного бюджета обеспечивается местной администрацией муниципального образования, а организация исполнения местного бюджета возлагается на финансовый орган местной

администрации. Однако нельзя не отметить, что органы местного самоуправления не исполняют самостоятельно местный бюджет, а осуществляют отдельные прямо предписанные Бюджетным кодексом РФ полномочия по исполнению местных бюджетов. Бюджетный учет и отчетность в финансовых органах занимают важное место в бюджетном процессе на муниципальном уровне, поскольку учет доходов и расходов любого бюджета является основополагающим в функционировании органов местного самоуправления и выполнении им своих функций.

Система учета муниципальных финансов, обеспечивая формирование полной, своевременной, достоверной информации о ходе исполнения местных бюджетов, позволяющей провести анализ результатов принимаемых решений в бюджетной сфере, является одним из важных элементов управления бюджетным процессом.

От правильной организации учета во многом зависит целевое и эффективное использование бюджетных ассигнований, ресурсы которых с каждым годом возрастают. Это требует постоянного совершенствования бюджетного учета на всех уровнях бюджетной системы, что во многом зависит от повышения квалификации кадров, проведения аналитической работы среди работников экономических и финансовых отделов и т.д.

Бюджетный учет и отчетность муниципальных образований играют важную, основополагающую роль в формировании достоверной и полной информации о финансовой деятельности местных органов власти в Российской Федерации.

Из анализа местного законодательства относительно «отчетной» стадии бюджетного процесса, следует сделать вывод о том, что оно в целом дублирует соответствующие нормы Бюджетного кодекса РФ.

На стадии составления и утверждения бюджетной отчетности происходит выявление результатов бюджетной деятельности участников бюджетного процесса на муниципальном уровне, подведение итогов качества исполнения местного бюджета, проверка полноты и законности его исполнения, результатом которой становится утверждение в форме решения отчета об исполнении бюджета.

Таким образом, в зависимости от вида муниципального образования бюджетный процесс на местном уровне имеет свои особенности. Но в целом, он должен соответствовать показателям прозрачности, таким как, своевременное предоставление в доступном виде бюджетной документации, возможности контроля со стороны законодательной власти и общественности качества принимаемых бюджетных решений и исполнения бюджета, повышенной ответственности органов исполнительной власти за разработку и исполнение бюджета.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, формулируются выводы и предложения по теме исследования.