

На правах рукописи

Кузнецова Жанна Сергеевна

**ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ
ПРИНЦИПА СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТА**

12.00.14 – административное право; финансовое право;
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов 2010

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Ростовский государственный экономический университет «РИНХ»

Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор
Рукавишникова Ирина Валерьевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Селюков Анатолий Дмитриевич

кандидат юридических наук, доцент
Товмасын Регина Эдуардовна

Ведущая организация – Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования «Ростовский юридический
институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Защита состоится «13» декабря 2010г. в 13.00 на заседании
Диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном
образовательном учреждении высшего профессионального образования
«Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г.Саратов,
ул.Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО
«Саратовская государственная академия права» по адресу: г.Саратов,
ул.Чернышевского, 104.

Автореферат разослан «__» _____ 2010 г.

Ученый секретарь

Диссертационного совета

кандидат юридических наук

О.С.Ростова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Существенное превышение доходов над расходами федерального бюджета РФ в период высоких цен на нефтегазовые ресурсы позволило создать финансовый резерв, ввести в теорию и практику бюджетного процесса такие понятия, как «нефтегазовый баланс бюджета», «нефтегазовый ВВП», «ненефтегазовый дефицит бюджета», «нефтегазовый трансферт в бюджет». Однако, в связи с кризисными явлениями в мировой экономике, оказывавшими непосредственное влияние на все процессы общественно-политической и социально-экономической жизни российского государства¹, перед Правительством РФ встали новые задачи, изменились условия реализации основных направлений финансово-бюджетной политики РФ. Проблема формирования оптимальных бюджетных пропорций, отвечающих требованиям социального государства с инновационной экономикой, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие как отдельного человека, так и общества в целом, в условиях финансово-экономического кризиса приобретает особую актуальность.

Данные обстоятельства предопределяют необходимость более глубокого теоретического осмысления финансово-правового принципа сбалансированности бюджета, который проявляет новые черты и становится важнейшим инструментом в решении социально-экономических задач российского государства и преодоления последствий экономического кризиса.

В результате бюджетной реформы в Бюджетный кодекс РФ и бюджетное законодательство внесены изменения, касающиеся, в частности, принципов бюджетной системы, межбюджетных отношений, внедрение процесса бюджетирования, ориентированного на результат, перехода на

¹ Согласно данным Министерства финансов РФ дефицит бюджета в 2009 году достиг 5,9 % ВВП. На 2010 год прогнозируется дефицит федерального бюджета в размере 5 % ВВП // Ресурс Интернет: www.minfin.ru

среднесрочное планирование, введение института расходных обязательств. Указанные новации требуют пересмотра большинства финансово-правовых понятий и категорий, выработки нового подхода к финансово-правовому регулированию бюджетных отношений.

Объективное содержание пропорций бюджета, обеспечивающих необходимую бюджетную сбалансированность, реализуется в том или ином типе финансово-бюджетной политики государства. Формирование и регулирование бюджетных пропорций в настоящее время не соответствует финансовому потенциалу российского государства, противоречит динамизму экономических процессов в условиях глобализации, потребностям активизации экономической роли государства. Поэтому необходимо дальнейшее совершенствование основных бюджетных характеристик, реализуемых в бюджетной политике последующих лет. Все это определяет актуальность диссертационного исследования.

Актуальность темы исследования обусловлена также существенным изменением политики федеральных органов власти в сфере межбюджетных отношений и значительной централизацией бюджетных средств в федеральном бюджете. В условиях, когда центр тяжести экономических и социальных реформ перемещается на уровень регионов, особую актуальность приобретает внедрение финансовых и правовых предпосылок сбалансированности бюджетной системы в целом и каждого отдельно взятого бюджета бюджетной системы РФ.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о назревшей потребности более глубокого и качественного изучения принципа бюджетной сбалансированности и свидетельствует об актуальности исследования финансово-правовых основ механизма его реализации.

Степень научной разработанности темы. Ученые – специалисты в области финансов и финансового права, безусловно, признают значимость исследования финансово-правового принципа сбалансированности бюджета. Вместе с тем, имеется немало дискуссионных вопросов, отражающих

недостаточную степень познания затронутой проблематики. Многие аспекты регулирования финансово-правового принципа сбалансированности бюджета остаются не в полной мере разработанными.

В диссертации использованы достижения в общей теории финансового права таких ученых, как: Н.М.Артемов, Е.М.Ашмарина, К.С.Бельский, А.Ю.Викулин, Д.В.Винницкий, Л.К.Воронова, О.Н.Горбунова, Е.Ю.Грачева, В.В.Гриценко, С.В.Запольский, З.М.Казачкова, М.В.Карасева, А.Н.Козырин, Ю.А.Крохина, И.И.Кучеров, Н.П.Кучерявенко, С.А.Лушин, А.А.Нечай, О.А.Ногина, Г.В.Петрова, М.И.Пискотин, Е.В.Покачалова, Е.А.Ровинский, И.В.Рукавишников, А.Д.Селюков, Э.Д.Соколова, Р.Э.Товмасян, Г.А.Тосунян, Н.И.Химичева, С.Д.Цыпкин, Н.А.Шевелева, С.О.Шохин, Н.Д.Эриашвили, А.А.Ялбулганов.

Общетеоретические вопросы функционирования государственных финансов и формирования бюджетного законодательства представлены в трудах ученых-экономистов, таких как: Д.А.Аллахвердян, Э.А.Вознесенский, О.В.Врублевская, А.Г.Грязнова, О.Г.Дмитриева, А.Г.Игудин, А.М.Лавров, Л.Н.Лыкова, Ю.И.Любимцев, В.Г.Пансков, И.В.Подпорина, Б.Г.Поляк, К.Н.Плотникова, В.М.Родионова, М.В.Романовский, Б.М.Сабанти, В.Б.Христенко, Г.К.Шеховцов.

Большой теоретический интерес в изучении вопросов бюджетной сбалансированности представляют работы классиков экономической теории: Дж.Кейнса, Ф.Кенэ, П.А.Самуэльсона, А.Смита, А.Тюрго.

Учитывая комплексный характер правового регулирования отношений, связанных с реализацией финансово-правового принципа сбалансированности бюджета, автор также опирался на труды ученых-административистов, теоретиков права и специалистов в иных областях права, таких как: С.С.Алексеев, А.М.Васильев, В.И.Зажицкий, В.Б.Исаков, Д.А.Керимов, Н.М.Конин, В.В.Лазарев, Е.А.Лукашева, А.В.Малько, В.М.Манохин, Н.И.Матузов, Т.М.Морозова, О.Ю.Рыбаков, Ю.Н.Старилов, В.М.Сырых, Ю.А.Тихомиров, Л.С.Явич и др.

Историческую основу диссертационного исследования составили труды ученых М.И.Боголепова, И.А.Михайлова, И.Х.Озерова, М.М.Сперанского, Н.И.Тургенева, И.И.Янжула.

Нормативно-правовую базу настоящей работы составили источники финансового, административного, гражданского и других отраслей законодательства. Использовались также материалы судебной практики с целью подтверждения теоретических положений настоящего диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования расходной и доходной частей бюджета; управления дефицитом и профицитом бюджетов; взаимодействие бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования выступают правовые нормы, регулирующие механизм реализации принципа сбалансированности бюджета.

Цели диссертационного исследования заключается в теоретическом исследовании категории «сбалансированности» в бюджетном праве, углублении научных знаний о месте принципа сбалансированности бюджета в системе правовых принципов построения бюджетной системы Российской Федерации, выявлении недоработок действующего законодательства на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и разработке предложений по совершенствованию бюджетного законодательства.

Задачи исследования:

- изучение исторических предпосылок формирования современной концепции сбалансированности бюджета;
- уточнение понятия принципа сбалансированности бюджета как финансово-правовой категории;
- определение роли принципа сбалансированности бюджета в процессе

развития и функционирования бюджетной системы РФ;

- исследование правового содержания категорий дефицита и профицита бюджета, определение особенностей их законодательного регулирования;

- определение роли финансово-правовых норм, регулирующих межбюджетные отношения, в достижении сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации;

- формулирование предложений, направленных на совершенствование законодательства РФ в сфере бюджетных отношений.

Методология и методика исследования. В качестве методологической основы диссертационного исследования выступают общенаучные и частнонаучные методы познания: диалектико-материалистический, исторический, метод анализа, синтеза, дедукции, индукции, системно-аналитический, сравнительно-правовой, формально-юридический.

Нормативно-правовую основу диссертационного исследования составили Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и подзаконные нормативно-правовые акты РФ, акты субъектов РФ и акты органов местного самоуправления, нормативные акты уполномоченных финансовых органов, содержащие положения, регламентирующие вопросы соблюдения, исполнения и применения бюджетно-правовых норм.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что впервые предпринята попытка комплексного исследования финансово-правового принципа сбалансированности бюджета; предложена авторская концепция данного принципа, его понятие, значение, место и роль в бюджетном законодательстве и в теории бюджетного права; с учетом комплексного изучения всех принципов бюджетной системы устанавливается их взаимосвязь с принципом сбалансированности бюджета; формулируется авторская концепция и понятие механизма реализации принципа сбалансированности; выдвинуты предложения по

совершенствованию бюджетного законодательства с целью повышения эффективности механизма реализации принципа сбалансированности бюджета.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы, являющиеся новыми:

1. Предлагается расширительное толкование определения принципа сбалансированности бюджета, закрепленного в ст. 33 Бюджетного кодекса РФ. Финансово-правовой принцип сбалансированности является основополагающим принципом функционирования бюджетной системы РФ, определяет порядок построения бюджетных отношений. Финансово-правовой принцип сбалансированности в широком понимании должен рассматриваться в качестве универсального принципа построения не только каждого отдельно взятого бюджета, но и бюджетной системы РФ в целом.

2. Сбалансированность бюджетной системы РФ представляет собой совокупность законодательно урегулированных экономических отношений, возникающих между субъектами межбюджетных отношений по формированию, распределению и использованию бюджетных фондов, с целью достижения оптимального соотношения основных характеристик бюджета, а также проведения взвешенной государственной политики, направленной на поддержание финансовой стабильности и устойчивого макроэкономического развития РФ.

3. Финансово-правовой принцип сбалансированности выступает не только как самостоятельный принцип бюджетной системы, но и взаимодействует со всеми принципами бюджетной системы, закрепленными в Бюджетном кодексе РФ. Каждый из закрепленных в Бюджетном кодексе РФ принципов бюджетной системы РФ влияет на эффективность реализации принципа сбалансированности.

4. Механизм реализации принципа сбалансированности бюджетной системы РФ надлежит рассматривать как систему правовых средств, используемых в процессе формирования, утверждения и исполнения

федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, бюджетов муниципальных образований, которые в своем функционировании приводят к практическому достижению сбалансированности основных бюджетных характеристик. Конечной целью реализации принципа сбалансированности бюджетной системы РФ является усиление социальных и инвестиционных функций бюджетной системы, повышение уровня экономической безопасности.

5. Аргументирована необходимость проведения ряда мероприятий в целях сбалансирования бюджетной системы РФ. Во-первых, закрепление в региональном и муниципальном бюджетном законодательстве принципа сбалансированности, приведение его в соответствие с основными направлениями государственной бюджетной политики, провозглашенной на федеральном уровне и отраженной в федеральном законодательстве. Во-вторых, разработка новых методик расчета уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований исходя из уровня не только налогового потенциала, но и общего доходного потенциала соответствующей территории. В-третьих, закрепление доходных источников за бюджетами бюджетной системы РФ должно быть эффективным и адекватным, исключая снижение финансовой самостоятельности территорий.

6. С целью более полного раскрытия сущности финансово-правового принципа сбалансированности предлагается:

- изложить ст. 33 БК РФ в следующей редакции:

«Статья 33. Принцип сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации

Принцип сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации означает, что при составлении, утверждении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации уполномоченные органы должны исходить из необходимости сбалансирования основных характеристик бюджета. Сбалансированность бюджетов бюджетной системы Российской Федерации означает, что объем предусмотренных бюджетом

расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов».

7. Наиболее полное понятие о характере и содержании сбалансированности бюджетной системы РФ можно получить, рассматривая не отдельно взятые бюджеты бюджетной системы РФ, а их совокупность. В связи с тем, что консолидированный бюджет не позволяет получить полное представление о всех доходах и расходах бюджетов, так как составляется без учета межбюджетных трансфертов, рекомендуется внесение изменений в Бюджетный кодекс РФ:

- дополнить ст.6 Бюджетного кодекса РФ понятием «сводного бюджета»: «Сводный бюджет — свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) с учетом межбюджетных трансфертов между этими бюджетами. Сводный бюджет является одним из главных макроэкономических параметров бюджетной системы Российской Федерации и выступает базисным прогнозным параметром, определяет потенциал сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации».

8. Обосновано, что механизм управления средствами Резервного фонда РФ и Фонда национального благосостояния РФ законодательно не проработан. В настоящее время имеет место ежегодное внесение изменений в Бюджетный кодекс РФ. Подобная практика представляется нецелесообразной, так как Бюджетный кодекс РФ — это акт кодификации и его постоянное изменение влечет нестабильность и неопределенность законодательства. С целью упорядочения нормативного регулирования создания и деятельности Резервного фонда РФ и Фонда национального благосостояния РФ, сохранения стабильности бюджетного законодательства

предлагается:

- исключить из БК РФ статьи 96.9, 96.19, 96.11, 96.12. Закрепить в Бюджетном кодексе РФ одну общую норму, изложив ее в следующей редакции:

«Статья 96.9. Резервный фонд РФ и Фонд национального благосостояния РФ

1. Резервный фонд РФ представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта.
2. Фонд национального благосостояния РФ представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации»;

9. В связи с тем, что Резервный фонд РФ и Фонд национального благосостояния РФ являются неотъемлемой частью бюджетной системы РФ, обладают высокой социально-экономической значимостью не только в период стабильного развития российской экономики, но и в период кризисных явлений, предлагается разработать и принять Федеральный закон «О Резервном фонде РФ и Фонде национального благосостояния РФ». В данном законе рекомендуется установить: правовой статус фондов; механизм внесения изменений в правовые акты, регулирующие деятельность фондов; принципы формирования, основной механизм размещения средств фондов; определить минимальный неснижаемый остаток средств фондов; закрепить критерии эффективности инвестирования средств фондов и ответственности за их неэффективное использование.

Теоретическая значимость работы состоит в систематизации и

расширении научных знаний в области бюджетного права, а также в развитии теории современного финансового права в целом.

Практическая значимость работы. Диссертантом сформулированы предложения по изменению и дополнению ряда норм бюджетного законодательства. Материалы и результаты исследования могут быть использованы при чтении лекций и проведении практических занятий по предметам «Финансовое право», «Финансовые основы местного самоуправления». Научная разработка проблемы исследования финансово-правовых основ принципа сбалансированности бюджета представляет большой практический интерес, способствует комплексному анализу финансово-бюджетной сферы и совершенствованию правотворческой деятельности.

Апробация результатов исследования. Отдельные положения работы использовались для подготовки докладов для участия в научно-практических конференциях и международных научно-практических конференциях.

Структура работы определяется логикой поставленных задач. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность выбранной темы исследования, определены его цели и задачи, анализируется степень научной разработанности и новизны исследования, объект и предмет, а также практическая значимость работы, формулируются основные положения и выводы, предлагаемые к защите.

Глава первая «Понятие и содержание финансово-правового принципа сбалансированности бюджета» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Исторические особенности формирования принципа сбалансированности бюджета в процессе развития бюджетного законодательства и бюджетных отношений» отмечается, что существующие нормативно-правовые нормы, регулирующие отношения в процессе реализации принципа сбалансированности бюджета, являются результатом эволюционирования законодательства и развития правовой мысли в России.

Каждому периоду исторического развития правовой, политической и экономической систем государства соответствуют особенности правовой упорядоченности отношений, возникающих в процессе формирования доходов и расходов бюджета, и отношений в процессе составления, утверждения и исполнения бюджетов.

Сбалансированность бюджета и бюджетной системы в течение каждого из периодов отечественной истории включалась в число приоритетных направлений государственной финансовой политики. Ретроспективный анализ позволяет сделать вывод о том, что бюджетный дефицит являлся трудно преодолимым явлением. Основными источниками покрытия дефицита бюджета служили внешние и внутренние заимствования и денежная эмиссия.

Как экономическое явление бюджетная сбалансированность в полной мере присутствовала на всех этапах исторического развития российского государства, начиная с XVII века, когда были предприняты первые попытки

составления сметы государственных доходов и расходов.

Наука бюджетного права и бюджетное законодательство советского периода находились в рамках догматического понимания, что не позволяло в полной мере учесть происходящие изменения в экономической и финансовой сферах и привело к отсутствию как законодательного закрепления принципа сбалансированности бюджета, так и его научного обоснования. В то же время, финансово-экономические исследования по проблемам функционирования финансовой системы российского государства, с учетом потребностей ее сбалансирования, были успешно реализованы. Это можно отнести, в частности, к идеям среднесрочного и долгосрочного планирования и прогнозирования бюджетной политики и пропорций бюджета.

Развитие принципа сбалансированности бюджета до его закрепления в БК РФ в качестве одного из принципов бюджетной системы происходило параллельно с совершенствованием общественных отношений в финансовой сфере и отражало степень развития экономических отношений в обществе. Бесспорным является тот факт, что сущность принципа сбалансированности бюджета проявляется в полном виде, когда финансы государства окончательно превращаются в публичные, развивается бюджетное законодательство, государственные росписи начинают публиковаться для всеобщего сведения.

Законодательное закрепление в Бюджетном кодексе РФ принципа сбалансированности бюджета в качестве принципа бюджетной системы связано, в первую очередь, с трансформацией процессов, происходивших в экономике российского государства, осознанием необходимости адекватного отражения в бюджетном законодательстве объективно существующих экономических отношений. Политические, социальные и экономические факторы играли в этом процессе решающую роль, но также нельзя недооценивать роль таких факторов, как уровень правосознания, правовой культуры, совершенствование законодательной техники и др.

Во втором параграфе «Понятие и общая характеристика правовых

принципов» рассматриваются общетеоретические проблемы правовых принципов, основные подходы, существующие в правовой науке по проблеме понимания правовых принципов. Отмечается, что объективные экономические, социальные, политические отношения, прежде чем стать правовым принципом, вначале становятся частью правосознания и формулируются юридической наукой, а затем получают законодательное закрепление, становятся частью позитивного права.

Изложенные в данном параграфе научные суждения относительно понятия правовых принципов позволяют продолжить рассмотрение финансово-правового принципа сбалансированности бюджета с учетом ряда выводов. В частности, отмечается, что объективная предопределенность, научная обоснованность и законодательное закрепление правовых принципов еще не означает эффективность их реализации. Чтобы правовые принципы претворялись в жизнь, необходимы соответствующие условия и определенный комплекс мер, обеспечивающих их реализацию.

В третьем параграфе «Принцип сбалансированности бюджета в системе принципов бюджетной системы Российской Федерации», с учетом теоретических выводов второго параграфа диссертационного исследования, рассматриваются основные признаки финансово-правового принципа сбалансированности бюджета, а также раскрывается характер его взаимодействия с принципами бюджетной системы РФ, закрепленными в ст. 28 БК РФ.

Акцентируется внимание на неоправданном сужении понимания финансово-правового принципа сбалансированности бюджета, аргументируется необходимость его расширительного толкования.

Сфера действия принципа бюджетной сбалансированности распространяется на всю систему бюджетных правоотношений, проявляется в сбалансировании всех бюджетных характеристик (соотношении налоговых доходов и заемных средств в структуре бюджетных доходов, сбалансированное планирование расходов бюджета с учетом приоритета

задач социально-экономической политики российского государства и т.д.). В условиях федеративного государства принцип бюджетной сбалансированности распространяет свое действие и на проведение государственной политики в области межбюджетных отношений.

Установлено, что сбалансированность бюджетной системы и сбалансированность бюджета являются содержательно отличными друг от друга понятиями. Категория «сбалансированности» в бюджетном праве оказывает непосредственное влияние на бюджетную политику и развитие всей бюджетной системы российского государства, в связи с чем, предложены пути совершенствования законодательства по корректировке данной дефиниции в БК РФ.

При характеристике финансово-правового принципа сбалансированности в рамках диссертационного исследования автором рассмотрена его взаимосвязь с остальными, закрепленными ст. 28 БК РФ, принципами бюджетной системы РФ.

Глава вторая «Реализация принципа сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Основные направления финансово-правового регулирования системы межбюджетных отношений в Российской Федерации» проанализированы научные концепции и взгляды на систему межбюджетных отношений; выявлены недоработки в правовом регулировании межбюджетных отношений; описаны основные функции системы межбюджетных отношений в федеративном государстве.

В условиях бюджетной системы федеративного типа, в которой существенную роль играют отношения и регуляторы бюджетного федерализма, сбалансированность бюджетной системы и каждого отдельного бюджета формируется на основе двух принципов: принципа централизации (властной бюджетной вертикали) и путем взаимодействия бюджетов всех уровней, т.е. на основе согласования интересов органов

власти и местного самоуправления на базе разграничения их полномочий и обязательств. Таким образом, механизм формирования и регулирования бюджетных пропорций все более конкретизируется и проявляется в практике формирования и исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и муниципальных бюджетов.

Механизм бюджетного регулирования призван создать условия для организации бюджетной системы России и межбюджетных отношений в ней. Данный механизм представляет собой нормативное установление условий формирования бюджетов бюджетной системы РФ, правил, регулирующих дефицит бюджета, формирование доходной базы, оптимальное распределение расходных обязательств и т.д.

В настоящее время законодательно закрепленный на федеральном уровне принцип сбалансированности бюджета не нашел отражения в законодательстве субъектов РФ. На региональном уровне четко прослеживается тенденция к неоправданному сужению понятия «сбалансированности бюджета» и сведению его к проблемам дефицитного финансирования. Связано это с недостаточным вниманием регионального законодателя к вопросам бюджетной сбалансированности.

В параграфе втором «Влияние принципа сбалансированности бюджета на формирование доходной базы государственного (муниципального) бюджета в Российской Федерации» с целью выявления существующих диспропорций бюджетной системы и определения мер по снижению межрегионального неравенства, сбалансированию бюджетной системы РФ рассмотрены вопросы формирования доходной базы для финансирования расходных обязательств территориальных бюджетов.

В России применяются два подхода при формировании доходной части территориальных бюджетов:

- 1) через межбюджетные трансферты;
- 2) через налоговые полномочия.

Отмечается, что в последние годы достаточно отчетливо

просматривается тенденция к концентрации налоговых доходов на федеральном уровне. В результате значительный объем расходных обязательств регионов не обеспечен доходными источниками. Рассмотрение налогов как источника пополнения доходной базы региональных бюджетов позволило выявить множество примеров несогласованности налогово-бюджетной политики. Отсутствие комплексного подхода на федеральном уровне к обеспечению сбалансированности бюджетов в разрезе субъектов РФ усугубляет территориальные различия в обеспеченности доходными источниками.

Методики распределения средств фондов, созданных в соответствии с БК РФ для целей финансового выравнивания, не позволяют оценить эффективность бюджетного выравнивания, скоординировать бюджетную политику федеральных и региональных властей.

В связи с принятием II ч. НК РФ (НК РФ отменил ключевой для муниципалитетов местный налог на содержание жилого фонда и объектов социально-культурной сферы; централизовал в федеральном бюджете весь НДС; ввел плоскую шкалу подоходного налога; отменил налог с продаж), произошло резкое сокращение доходов местных бюджетов.

Обосновано, что на сегодняшний день формирование финансово-бюджетной базы региональных и местных бюджетов не завершено. Остается актуальной проблема обеспечения финансово-бюджетной самодостаточности территорий, в связи с чем выдвинут ряд предложений по совершенствованию законодательства в данной сфере.

В параграфе третьем «Разграничение расходных обязательств между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации как условие реализации принципа сбалансированности» исследуются проблемы разграничения расходных обязательств между бюджетами бюджетной системы РФ как центральная проблема в обеспечении сбалансированности бюджетной системы РФ.

На всех уровнях бюджетной системы наиболее остро стоит вопрос

дефицита бюджетного финансирования бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Дефицит финансирования существует даже в пределах расходных обязательств территориальных бюджетов, не говоря уже об инвестиционных проектах.

Выявлены следующие причины сложностей в решении вопросов, связанных с разграничением расходных обязательств между бюджетами бюджетной системы РФ. Во-первых, отношения по распределению расходных обязательств между бюджетами бюджетной системы РФ непосредственно зависят от политических интересов, от баланса политических сил в момент принятия решения. Во-вторых, нормативно-правовое регулирование расходования бюджетных средств представляет собой значительный массив федеральных законов и правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований, которые ежегодно уточняются и детализируются. В результате научный и практический анализ нормативно-правовой информации является методологически сложным.

С 90-х годов XX века начался процесс передачи ведомственной социально-бытовой инфраструктуры и объектов федеральной собственности на балансы региональных органов власти и местных органов самоуправления, что резко увеличило нагрузку на расходы этих бюджетов и послужило фактором, определившим проблемы региональных и местных бюджетов в последние десятилетия. Данный процесс сопровождался централизацией доходов в федеральном бюджете, что неизбежно повлекло за собой диспропорцию бюджетной системы России: рост дефицитов территориальных бюджетов, государственного долга субъектов РФ, систематическому недофинансированию объектов социальной сферы и бытового обслуживания.

Установлено, что существенное значение для достижения сбалансированности бюджетов бюджетной системы РФ имеет методика оценки эффективности расходов территориальных бюджетов и, соответственно, определение на основе ее результатов порядка

распределения расходных обязательств.

Отдельно рассматриваются проблемы, связанные с наделением расходными обязательствами местных бюджетов. В частности, рассмотрен ряд законодательных недоработок, связанных с реализацией Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ», предложено внесение некоторых изменений в действующее законодательство с целью улучшения ситуации в сфере муниципальных финансов.

Третья глава диссертации «Финансово-правовой механизм реализации принципа сбалансированности федерального бюджета» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе «Дефицит и профицит бюджета: понятие и финансово-правовое регулирование» проведено исследование особенностей законодательного регулирования дефицита и профицита бюджета, рассмотрены вопросы дефицитного финансирования, причины и последствия возникновения бюджетного профицита.

Рассматривая этапы законодательного регулирования бюджетного дефицита в БК РФ, установлено, что последний этап внесения изменений в БК РФ создал законодательную основу для эффективного функционирования и развития бюджетной системы. В БК РФ введены такие понятия, как ненефтегазовый дефицит федерального бюджета и нефтегазовый трансферт.

С вопросами дефицитного финансирования и реализацией принципа сбалансированности бюджета тесно связаны вопросы государственных заимствований, источником регулирования которых в настоящее время является гл. 14 БК РФ «Государственный и муниципальный долг», расположенная в разделе IV БК РФ «Сбалансированность бюджетов».

Рассматривая этапы законодательного регулирования вопросов профицита бюджета, необходимо отметить, что законодатель шел по пути придания законного характера процессу создания финансового резерва и погашения внешнего долга с использованием профицитных средств федерального бюджета. Так, из БК РФ были изъяты глава 12 и ст. 88,

касающиеся запрета формирования бюджета с профицитом и механизма сбалансированности федерального бюджета при возникновении на стадии его формирования превышения доходов над расходами.

Однако при формировании финансовой политики рекомендовано учитывать, что профицит может служить не только способом погашения части государственного долга и базой для создания финансового резерва, но и активным инструментом инвестиционной и инновационной политики российского государства. Не следует также забывать и о социальной функции федерального бюджета, которая проявляется, прежде всего, в сбалансировании бюджетов регионов и местных бюджетов. Структурно федеральный бюджет имеет ярко выраженную социальную направленность, однако существенная часть средств федерального бюджета изымалась на протяжении десятилетия в виду налогов из национальной экономики, а также резервировалась правительством в огромном профиците, не возвращаясь в социальную сферу.

Именно в связи с отсутствием должного законодательного регулирования вопросов составления и утверждения федерального бюджета с профицитом, имеются основания констатировать, что формирование профицита обусловлено осмотрительностью правительства в планировании расходов и стремлением иметь финансовые резервы с целью снизить возможные риски в проводимой финансовой политике.

В параграфе втором «Финансово-правовые основы управления средствами Резервного фонда РФ и Фонда национального благосостояния РФ в условиях реализации принципа сбалансированности» уделено внимание рассмотрению вопросов формирования и использования средств фондов в условиях влияния на доходы бюджетной системы конъюнктуры цен на профилирующий экспортный продукт.

Добыча и реализация нефтегазовых продуктов на внутреннем и внешнем рынках являются ключевыми видами деятельности в российской экономике. Существенные изменения мировых цен на нефть приводят к

значительным колебаниям налоговых доходов федерального бюджета, создавая трудности финансирования расходов и осуществления платежей по внешнему долгу при неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуре.

Данные обстоятельства послужили основанием для создания в России в 2004 году Стабилизационного фонда РФ. В результате исследования деятельности Стабилизационного фонда РФ с момента его создания в 2004 году и до его реформирования с 1 января 2008г. к основным проблемам использования его средств можно отнести: во-первых, непрозрачное использование и неэффективное инвестирование средств фонда; во-вторых, отсутствие четкой правовой регламентации использования средств фонда, превышающей сумму в 500 млрд.рублей.

После внесения изменений в БК РФ введена гл. 13.2 «Использование нефтегазовых доходов федерального бюджета», которая регламентировала создание Резервного фонда РФ и Фонда национального благосостояния РФ.

Дана характеристика нормативно-правового регулирования формирования и использования средств фондов, выявлен ряд законодательных недоработок и обоснованы предложения по их устранению.

Фактически создание указанных фондов должно обеспечить нормальное функционирование и устойчивость бюджетной системы в целом. Сегодня стабилизационная направленность является наиболее актуальной для России.

Исследование финансово-правового законодательства о Резервном фонде РФ и Фонде национального благосостояния РФ позволяет прийти к выводу, что основным его недостатком является отсутствие федерального закона, регулирующего деятельность фондов и комплексно определяющего их правовой статус.

В заключении подведены основные итоги проведенного исследования, обобщены его важнейшие результаты.

Основные положения диссертации отражены в следующих

публикациях автора:

I. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК

1. *Кузнецова Ж.С.* Финансово-правовой принцип сбалансированности бюджета // Юрист-Правоведь. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 2009. № 1. (0,7 п.л.);
2. *Кузнецова Ж.С.* Разграничение расходных обязательств между бюджетами бюджетной системы РФ как фактор бюджетной сбалансированности // Право и государство. М.: ИД «Право и государство», 2009. № 1. (0,7 п.л.);

II. Статьи в иных изданиях, тезисы выступлений на международных научно-практических конференциях, круглых столах, семинарах

3. *Кузнецова Ж.С.* Влияние глобализационных процессов на финансовую политику РФ // Материалы международной научно-практической конференции 22 апреля 2005г. «Инвестиционное партнерство РФ-ЕС: стратегия и практика». Ростов-на-Дону: Изд-во «Ростовского государственного экономического университета «РИНХ», 2006. (0,1 п.л.);
4. *Кузнецова Ж.С.* Бюджетная политика РФ как правовая категория // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 6. Том 2. М.: Юрист, 2006. (0,2 п.л.);
5. *Кузнецова Ж.С.* Сбалансированность бюджета как экономическая и финансово-правовая категория // Юридический вестник РГЭУ. Ростов-на-Дону: Изд-во «Ростовского государственного экономического университета «РИНХ», 2007. № 1. (0,5 п.л.);
6. *Кузнецова Ж.С.* Повышение эффективности бюджетных расходов как фактор сбалансирования бюджета // Финансовое право. М.: Юрист, 2007. № 6. (0,4 п.л.);
7. *Кузнецова Ж.С.* Эффективность бюджетных расходов как фактор

- сбалансирования бюджета // Сборник «Российское право на современном этапе», материалы международной научно-практической конференции студентов и молодых ученых. Ростов-на-Дону: Изд-во «Ростовского государственного экономического университета «РИНХ», 2007. (0,2 п.л.);
8. *Кузнецова Ж.С.* Понятие и структура бюджетной системы РФ // Сборник статей аспирантов и соискателей ученой степени кандидата наук «Вопросы экономики и права», Вып. № 6. Ростов-на-Дону: Изд-во «Ростовского государственного экономического университета «РИНХ», 2008. (0,1 п.л.);
9. *Кузнецова Ж.С.* К вопросу об исторических аспектах формирования финансово-правового принципа сбалансированности бюджета // Юридический вестник РГЭУ. Ростов-на-Дону: Изд-во «Ростовского государственного экономического университета «РИНХ», 2008. № 3. (0,5 п.л.);
10. *Кузнецова Ж.С.* Актуальные проблемы формирования доходной базы региональных и местных бюджетов в контексте сбалансирования бюджетной системы РФ // Юридический вестник РГЭУ «РИНХ». Ростов-на-Дону: Изд-во «Ростовского государственного экономического университета «РИНХ», 2008. № 4. (0,4 п.л.).
11. *Кузнецова Ж.С.* Финансово-правовые основы управления средствами Резервного фонда РФ и Фонда национального благосостояния РФ // Юридический вестник РГЭУ «РИНХ». Ростов-на-Дону: Изд-во «Ростовского государственного экономического университета «РИНХ», 2010. № 4. (0,6 п.л.).

