

*На правах рукописи*

Клишина Марина Александровна

**Составление проекта бюджета как стадия бюджетного процесса**

12.00.14 – административное право, финансовое право,  
информационное право

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва - 2009

**Работа выполнена на кафедре финансового права Государственного  
университета – Высшей школы экономики**

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор  
**Козырин Александр Николаевич**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук  
**Болтинова Ольга Викторовна**  
кандидат юридических наук  
**Малиновская Виктория Михайловна**

Ведущая организация: Академия народного хозяйства  
при Правительстве Российской  
Федерации

Защита состоится \_\_\_\_\_ сентября 2009 года в \_\_\_\_\_ на заседании  
диссертационного совета Д 212.048.04 при Государственном университете –  
Высшей школе экономики, г. Москва, 109017, ул. М.Ордынка, 17, ауд.315.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного  
университета – Высшей школе экономики.

Автореферат разослан \_\_\_\_\_ августа 2009 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук,  
доцент

Т.Н.Трошкина

## I. Общая характеристика диссертационной работы

### **Актуальность темы исследования**

Бюджет является основным ресурсом, обеспечивающим возможности выполнения государством своих функций, реализации конституционных прав и свобод.

Этапы составления, рассмотрения и утверждения бюджета в совокупности представляют собой финансовое выражение политических приоритетов государства в краткосрочной либо среднесрочной перспективе. Составление бюджета отражает видение «главного финансового документа» исполнительной властью.

На стадии составления проекта бюджета точность оценки возможностей по сбору доходов, привлечению поступлений из источников финансирования дефицита бюджета и обоснованность их распределения между статьями расходов создают предпосылки для успешной реализации всех последующих стадий бюджетного процесса.

До недавнего времени обеспечению прозрачности деятельности исполнительной власти при составлении проекта бюджета уделялось недостаточно внимания: правовым регулированием затрагивались лишь процедурные стороны организации документооборота при составлении проекта бюджета, тогда как методология расчета сумм доходов, определения объемов привлечения средств из источников финансирования дефицита бюджета и распределения бюджетных ассигнований оставалась за рамками правового поля. Нередко обозначенные работы проводились путем итерационного балансирования расходных потребностей и доходных возможностей в рамках деятельности межведомственных коллегиальных органов. При этом ключевым становился вопрос «сколько» и «на приобретение/оплату чего», а не вопрос «зачем, с какой целью».

В последние годы благодаря проведению реформы бюджетного процесса интерес к повышению прозрачности составления проекта бюджета в

значительной степени увеличился. Кроме того, Правительством Российской Федерации в рамках Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004-2006 годах была заявлена необходимость перехода к модели бюджетирования, ориентированного на результат (далее – БОР). Регулирование составления проекта бюджета на основе новых подходов получило закрепление в Бюджетном кодексе Российской Федерации и целой серии законов (решений) и подзаконных правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней.

На региональном и муниципальном уровне появилось закрепление необходимости повышения публичности проекта бюджета в рамках проведения публичных слушаний. Данная процедура также требует четкой демонстрации ожидаемых результатов расходования бюджетных средств.

Таким образом, стадия составления проекта бюджета должна не только создавать надежные предпосылки для стабильного исполнения бюджета строго в соответствии с требованиями целевого использования бюджетных средств, но также обеспечивать результативность расходования бюджетных средств и прозрачность для общества бюджетной деятельности публично-правового образования. Накопленный за последние пять лет опыт работы по реализации заявленных в рамках бюджетной реформы идей дает основания для корректировки путей, механизмов, существующего правового регулирования и обоснования дальнейших направлений развития стадии составления проекта бюджета.

В связи с изложенным теоретическая разработка вопросов составления проекта бюджета представляется своевременной и актуальной.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, возникающие на стадии составления проекта бюджета, в том числе в связи с применением методов БОР.

#### **Предмет диссертационного исследования**

Предметом диссертационного исследования выступают бюджетное законодательство Российской Федерации и иные нормативные правовые

акты, акты СССР и РСФСР, регулирующие отношения по составлению проекта бюджета, акты судебных органов, документы и материалы правоприменительной практики, иные официальные документы (письма, телеграммы) государственных органов, опубликованные научные труды.

### **Цели диссертационного исследования**

Целью диссертационного исследования является комплексное изучение правового регулирования стадии составления проекта бюджета, теоретическое обоснование места и роли стадии составления проекта бюджета в бюджетном процессе, анализ возможностей применения на данной стадии механизмов БОР.

Реализация поставленной цели позволяет определить недостатки, сложившиеся в сфере правового регулирования составления проекта бюджета, предложить меры по их устранению и сформулировать дальнейшие направления развития правового регулирования стадии составления проекта бюджета с учетом особенностей внедрения БОР.

### **Задачи диссертационного исследования:**

- раскрыть значение, место, сформулировать правовую характеристику стадии составления проекта бюджета в бюджетном процессе,
- исследовать правовое регулирование процедур составления проекта бюджета в РСФСР и Российской Федерации,
- изучить и дать правовую оценку подходов к внедрению в бюджетный процесс методов БОР в Российской Федерации,
- провести анализ практики применения норм бюджетного законодательства при составлении проектов бюджетов,
- обосновать ключевые направления совершенствования правового регулирования основных принципов, понятий и процедур составления проекта бюджета.

### **Научная разработанность темы**

Развитие в Российской Федерации бюджетного права требует решения большого числа теоретических и практических вопросов и в этой связи

привлекает внимание научного сообщества. С начала 1990-х годов по проблематике бюджетного права подготовлено и защищено более 70 диссертационных работ.

Проблемы правового регулирования бюджетной системы Российской Федерации в период интенсивных реформ были исследованы Н.А. Шевелевой. Проблемам бюджетного процесса в Российской Федерации и в регионах посвящены диссертационные исследования О.Ю. Горбачевой, И.Н. Мальцевой, В.Е. Мартыненко, М.Л. Пешина. Процессуальные нормы бюджетного права рассмотрены в диссертационном исследовании А.Г. Пауля.

Стадия рассмотрения и утверждения федерального бюджета была изучена О.В. Болтиновой, стадия исполнения федерального бюджета – В.В. Бехером, Д.Л. Комягиным и А.В. Кузьминой, отчетная стадия бюджетного процесса – Р.Е. Артюхиным.

В то же время стадии составления проекта бюджета в трудах ученых-правоведов внимания уделялось недостаточно. Это может быть объяснено превалированием на данной стадии слабо урегулированного нормами права межведомственного взаимодействия, направленного на согласование расходных потребностей и доходных возможностей бюджета. Более того, в первые годы постсоветского периода, в условиях либерализации цен осуществлять планирование даже на годовой период было затруднительно, что также отрицательно сказалось на возможности поднимать вопросы о совершенствовании правового регулирования стадии составления проекта бюджета.

Программно-целевой метод управления получил разработку в трудах ученых-экономистов еще в советский период. После начала реализации бюджетной реформы и установления перехода от «затратной» модели к модели БОР, тематика бюджетной реформы в качестве направления развития бюджетной деятельности стали затрагиваться в работах ученых-экономистов

(например, Е.В. Беляновой, С.Н. Золотарева, В.В. Климанова, А.М. Лаврова, С.М. Никифорова, А.Б. Серпилина, Л.И. Якобсона).

Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности было изучено А.С. Матненко. Исследование правовых проблем и особенностей отдельных инструментов БОР было осуществлено Е.И. Соминой. В.Ш. Цзян провел сравнительно-правовой анализ правовых основ бюджетной реформы в Российской Федерации и США.

В контексте внедрения БОР стали рассматривать деятельность государственной власти и местного самоуправления представители федеральных органов власти (например, В.А. Петров, В.В. Сидоренко, К.Ю. Носков), органов государственной власти и контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации (О.К. Атюкова, И.В. Бондарева, П.В. Дитятев, А.Ф. Дубиков, С.А. Гашкина, Е.В. Ковалева, Ю.В. Коростелев, Е.А. Перминова, Л.А. Петрова, В.И. Плиева, М.Г. Решетников, В.Б. Толоко, Р.Ф. Фомина).

Вместе с тем правовые возможности и направления применения методов БОР, на стадии составления проекта бюджета, до настоящего времени комплексно изучены не были.

Среди современных исследователей, к работам которых по теории финансов, финансовому и бюджетному праву, обращался диссертант, необходимо выделить таких ученых, как Р.Е. Артюхин, О.В. Болтинова, О.В. Врублевская, О.Ю. Горбачева, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, В.М. Зуев, М.В. Карасева, А.Н. Козырин, Д.Л. Комягин, Ю.А. Крохина, И.И. Кучеров, А.С. Матненко, А.Г. Пауль, Н.А. Поветкина, В.М. Родионова, И.В. Рукавишникова, Н.М. Травкина, Н.И. Химичева, А.А. Ялбулганов.

Помимо новейших исследований, диссертант в своей работе опирался на результаты научных изысканий российских и советских ученых в области финансового и бюджетного права: В.В. Бесчеревных, М.И. Боголепова, Б.Г. Болдырева, Л.К. Вороновой, М.А. Гурвича, М.И. Пискотина, Е.А. Ровинского, Н.Н. Ровинского, Р.О. Халфиной. Также влияние на

формирование подходов к решению ключевых проблем оказали труды по финансовому праву В.А. Лебедева, И.И. Патлаевского, И.Т. Тарасова, И.И. Янжула.

Учитывая комплексный характер затронутых проблем, в работе использованы труды юристов в области теории государства и права.

### **Методологическая основа исследования**

Методологическую основу исследования составили современные общенаучные и частнонаучные методы познания, включающие системный, логический, историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический и другие методы.

В процессе толкования конкретных юридических конструкций и норм использовались приемы формальной логики и лексико-грамматического анализа.

### **Научная новизна диссертационного исследования**

Существующие процедуры составления проекта бюджетов, в том числе основе методов БОР, до настоящего времени не получили достойного отражения в правовой доктрине. Крайне высока потребность в осмыслении новых разработок в данной сфере, оценке предлагаемых в рамках реформы бюджетного процесса изменений бюджетного законодательства, во встраивании их в существующую систему бюджетных правоотношений таким образом, чтобы максимально сохранить ранее полученные достижения реформ.

Диссертантом изучены нормативные правовые акты в сфере бюджетного процесса, как действовавшие ранее, так и действующие в настоящее время, а также практика их применения, рассмотрены аспекты составления бюджета как одной из стадий бюджетного процесса и выработаны теоретически обоснованные предложения по его организации в условиях внедрения методов БОР.

В работе исследованы отношения, возникающие на стадии составления проекта бюджета. Изучена возможность регулирования бюджетным

законодательством вопросов применения при составлении проекта бюджета методов БОР.

Сформулированы предложения по совершенствованию организации и правового регулирования стадии составления проекта бюджета, направленные на повышение прозрачности и улучшение возможностей применения новых прогрессивных механизмов составления проекта бюджета.

**На защиту выносятся следующие основные положения и выводы, отражающие научную новизну работы:**

1) Стадия составления проекта бюджета на современном этапе развития бюджетного законодательства включает не только непосредственно деятельность по формированию проекта бюджета, но также составление среднесрочного финансового плана и иных документов, позволяющих обеспечить обоснованное и результативное распределение бюджетных ассигнований.

В то же время составление прогноза социально-экономического развития, являющегося источником необходимой информации для планирования параметров бюджета, входит в систему социально-экономического прогнозирования и планирования. Социально-экономическое прогнозирование на среднесрочный период подчинено срокам подготовки проекта бюджета, однако представляет собой самостоятельную деятельность, имеющую многоцелевой характер, для которой составление проекта бюджета – важная, но не единственная цель.

2) В рамках бюджетного процесса стадия составления проекта самым тесным образом связана со стадией рассмотрения и утверждения бюджета, поскольку качество подготовки проекта бюджета и сопровождающих его документов и материалов, обоснованность методологии планирования исполнительной властью параметров бюджета, удобство и наглядность материалов о проекте бюджета создают условия для наиболее эффективного

рассмотрения и утверждения бюджета представительным (законодательным) органом.

Стадия составления проекта бюджета связана также с отчетной стадией бюджетного процесса, которая обеспечивает деятельность по составлению проекта бюджета информацией о фактическом исполнении бюджета и создает основы для повышения точности финансового планирования.

Указанные взаимосвязи должны приниматься во внимание при организации составления проекта бюджета.

3) На деятельность по составлению проекта бюджета распространяется большинство принципов бюджетной системы, установленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации: единства бюджетной системы, разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета, равенства бюджетных прав, самостоятельности и сбалансированности, подведомственности, общего (совокупного) покрытия расходов, полноты отражения доходов и расходов, достоверности бюджета, результативности и эффективности использования бюджетных средств.

В соответствии с федеральным законодательством, общей логикой развития бюджетного процесса и международным опытом составление проекта бюджета также должно осуществляться в соответствии с принципом прозрачности. Однако до настоящего времени нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации о принципе прозрачности не распространяют его действие на стадию составления проекта бюджета, что, по мнению диссертанта, должно быть исправлено.

4) Методы БОР затрагивают весь бюджетный процесс и в целом изменяют модель организации деятельности публичной власти. Однако наиболее существенные изменения при внедрении БОР претерпевает именно стадия составления проекта бюджета, в силу необходимости организации планирования результатов деятельности, а также распределения объемов бюджетных ассигнований с учетом ожидаемых и фактических результатов.

Российской особенностью перехода к модели БОР стала концентрация основных усилий на планировании показателей деятельности и установлении их взаимосвязи с бюджетными ассигнованиями в ущерб последующим этапам работ, в том числе формированию отчетности о достижении заявленных планов.

Для целей совершенствования составления проекта бюджета на основе принципов БОР требуется создание адекватных процедур мониторинга достижения заявленных показателей во взаимосвязи с фактически понесенными расходами.

5) При регулировании отношений по составлению проекта бюджета используется императивный метод, характерный для финансовых правоотношений. В то же время с учетом фактических тенденций развития процедур подготовки бюджета диспозитивный метод также может применяться для регулирования отношений по составлению проекта бюджета на основе принципов БОР. Это способствует росту заинтересованности главных распорядителей и получателей бюджетных средств в повышении результативности и эффективности управления бюджетными ресурсами.

б) Закрепленный в Бюджетном кодексе Российской Федерации состав участников бюджетного процесса и правовое регулирование их деятельности на стадии составления проекта бюджета нуждаются в совершенствовании по следующим направлениям:

- закрепление за органом, осуществляющим экономическую политику, полномочия по представлению данных прогноза социально-экономического развития и применительно к федеральному уровню – данных сводного финансового баланса Российской Федерации,

- предоставление государственным (муниципальным) учреждениям полномочий по участию в составлении проекта бюджета в части взаимодействия с главными распорядителями бюджетных средств по вопросам формирования государственных (муниципальных) заданий.

7) Основные проблемы перехода в Российской Федерации к модели БОР состоят в недостаточной проработанности взаимосвязи новых элементов программно-целевого бюджетирования между собой, перегруженности предложенного способа реализации БОР большим количеством документов, непродуманности соотношения действий в рамках программно-целевого бюджетирования с составлением проекта бюджета.

Пути ускорения внедрения БОР в Российской Федерации находятся в плоскости упрощения набора и содержания используемых документов на основе уточнения назначения каждого из них и четкого определения их места в составе документов, используемых при составлении проекта бюджета.

8) Содержание документов программно-целевого бюджетирования, используемых в Российской Федерации, в разной степени влияет на распределение объемов бюджетных ассигнований при составлении проекта бюджета.

Доклады о результатах и основных направлениях деятельности в силу ориентации на стратегическое планирование деятельности органов власти не содержат достаточной информации для подготовки расчетов бюджетных ассигнований, что не позволяет оценивать изменения показателей деятельности вследствие изменения предоставляемых бюджетных ассигнований. По этой причине на стадии составления проекта бюджета вышеуказанные доклады практически не используются, работа с ними к бюджетным правоотношениям не относится и Бюджетным кодексом Российской Федерации не регулируется.

9) Реализация реформы бюджетного процесса в Российской Федерации, благодаря закреплению в Бюджетном кодексе Российской Федерации норм о необходимости утверждения методологии планирования бюджетных ассигнований, создала предпосылки для большей прозрачности распределения бюджетных средств, перехода от переговорного процесса при составлении проекта бюджета к формальным расчетам. Именно в рамках данной методологии целесообразно урегулировать отношения по

использованию при составлении проекта бюджета данных из реестра расходных обязательств, ведомственных и долгосрочных целевых программ, государственных (муниципальных) заданий, информации о заключенных договорах, выходящих за пределы финансового года.

Выбор принимаемых обязательств и определение объемов их финансирования в ряде публично-правовых образований имеет политический подтекст. Эту особенность требуется учесть в бюджетном законодательстве, предоставив право высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местной администрации определять орган, уполномоченный устанавливать методологию планирования бюджетных ассигнований для принимаемых обязательств.

### **Практическая значимость исследования**

Выводы, сделанные в работе, могут послужить основой для совершенствования правового регулирования стадии составления проекта бюджета, а также для дальнейших научных изысканий в данной сфере в целях повышения прозрачности осуществления финансового планирования и результативности бюджетных расходов.

Предложения диссертанта могут быть использованы в деятельности Министерства финансов Российской Федерации, финансовых органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при осуществлении ими финансовой деятельности в рамках бюджетного процесса.

Также идеи и выводы, сформулированные в диссертации, могут найти применение в учебном процессе на правовых факультетах (дисциплина «Финансовое право», спецкурс «Бюджетное право» и др.), и экономических факультетах (курсы «Финансы», «Бюджетная система» и др.).

### **Апробация результатов исследования**

Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждены на заседании кафедры финансового права Государственного университета – Высшей школы экономики, а также представлены в статьях в

научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертационных исследований на соискание ученой степени кандидата юридических наук, иных научных и научно-практических периодических изданиях.

Часть выводов и предложений была использована при совершенствовании процедур составления проектов бюджетов и внедрении методов БОР в Воронежской, Омской, Ульяновской и Тверской областях, а также при реализации проектов United Kingdom Department for International Development (DFID), Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States (TACIS) и Всемирного банка.

Диссертантом были подготовлены и направлены в Министерство финансов Российской Федерации практические предложения по созданию правовой базы для работы с государственными заданиями.

Основные тезисы диссертации прошли апробацию при чтении диссертантом лекций на факультете права Государственного университета – Высшей школы экономики (курсы «Финансовое право», «Бюджетное право», «Управление публичными финансами»).

**Структура диссертации** определяется характером поставленной цели и сформулированных задач. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих 3 и 2 параграфа соответственно, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## **II. Основное содержание диссертационной работы**

**Во введении** обоснована актуальность выбранной темы диссертации, охарактеризована степень ее научной разработанности, изложены цели, задачи, объект, предмет, теоретическая и методологическая основы работы, сформулированы научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, научно-практическая значимость работы, приведена информация об апробации результатов исследования.

**Первая глава работы** «Организационно-правовые основы стадии составления проекта бюджета» состоит из трех параграфов.

**В первом параграфе** «Понятие стадии бюджетного процесса» на основе анализа содержания бюджетного процесса и подходов к выделению его стадий обоснована самостоятельность стадии составления проекта бюджета, проведен анализ ее цели и содержания. Оспорена позиция о целесообразности объединения стадий составления, рассмотрения и утверждения проекта бюджета, а также формирования росписей на стадии исполнения бюджета в единую стадию – планирование. Не ставя под сомнение правомерность отнесения деятельности, осуществляемой в рамках указанных стадий бюджетного процесса, к планированию, и наличие устойчивых взаимосвязей между ними, заметим, что для целей правового регулирования подобное объединение стадий представляется нецелесообразным. Оно повлечет ухудшение нормативного правового регулирования целей, субъектного состава, полномочий, итоговых документов по каждой из ныне существующих стадий бюджетного процесса, предложенных к объединению.

Обоснована первоочередность стадии составления проекта бюджета в комплексе последовательных работ с бюджетом на протяжении бюджетного цикла, определены сроки ее начала и завершения на федеральном уровне (с ноября отчетного года, до 26 августа текущего финансового года), на региональном уровне (до 15 октября), в муниципальных образованиях (до 15

ноября текущего финансового года). Начало данной стадии может знаменовать принятием документа, регулирующего взаимодействие органов и организаций при подготовке проекта бюджета в рамках очередного бюджетного цикла. К числу наиболее рано подготавливаемых при составлении проекта бюджета содержательных документов можно отнести основные направления бюджетной и налоговой политики.

Исследована роль стадии составления проекта бюджета и ее взаимосвязь со стадией рассмотрения и утверждения бюджета, а также с отчетной стадией бюджетного процесса. Подчеркнута важность получения для целей составления проекта бюджета информации, агрегируемой в рамках отчетной стадии бюджетного процесса. Отмечено, что качество подготовки проекта бюджета, обоснованность расчетов, наглядность материалов, определяющим образом могут повлиять на успешность рассмотрения и утверждения бюджета представительным (законодательным) органом.

Состав документов, подготавливаемых на стадии составления проекта бюджета, не ограничивается проектом бюджета, оформленным в виде проекта закона (решения). Бюджетным кодексом Российской Федерации установлен перечень документов и материалов, которые должны вноситься в представительный (законодательный) орган одновременно с проектом бюджета. Их подготовка также должна рассматриваться как деятельность по составлению проекта бюджета.

Особая ситуация складывается с подготовкой прогнозов социально-экономического развития территории, данные из которых ложатся в основу составления проекта бюджета и затем представляются с проектом закона (решения) о бюджете в представительный (законодательный) орган. Указанные прогнозы, являясь незаменимым источником информации для формирования бюджета и будучи прямо указанными в Бюджетном кодексе Российской Федерации, входят в систему государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, регулируются специальным законодательством, оперируют нефинансовыми показателями и

могут также использоваться для целей, не связанных с составлением проекта бюджета. В этой связи социально-экономическое прогнозирование предлагается рассматривать как особую деятельность, результаты которой используются при составлении проекта бюджета, но при этом не являющуюся частью составления проекта бюджета.

Стадия составления проекта бюджета может быть разделена на несколько «подстадий», осуществляемых в зависимости от ситуации в публично-правовом образовании последовательно и/или параллельно:

1 - установление приоритетов в сфере бюджетной политики, принятие документов программного характера (ведомственных, долгосрочных целевых программ),

2 - планирование финансовым органом во взаимодействии с участниками бюджетного процесса доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета,

3 - распределение финансовым органом во взаимодействии с участниками бюджетного процесса бюджетных расходов,

4 - формирование проекта закона (решения) о бюджете и документов, подлежащих внесению в представительный (законодательный) орган одновременно с проектом бюджета,

5 - рассмотрение Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией проекта бюджета и документов, подлежащих внесению в представительный (законодательный) орган одновременно с проектом бюджета.

Данное деление носит условный характер и позволяет обособить деятельность по осуществлению собственно расчетов к бюджету от определения приоритетов в формировании бюджетных доходов и распределении расходов, от формирования проекта закона (решения) о бюджете с необходимым пакетом документов и от его рассмотрения

исполнительной властью перед внесением в представительный (законодательный) орган.

В рассматриваемом параграфе также проведен анализ правоотношений, возникающих на стадии составления проекта бюджета, как вида финансовых правоотношений. Дана характеристика особенностям применения к данной стадии бюджетного процесса метода финансового права. Основным методом финансового права – императивный, предполагающий дачу властных предписаний одним участникам бюджетного процесса другим, в полной мере проявляется в императивном определении процедур составления проекта бюджета, методологии планирования доходов, поступлений из источников финансирования дефицита бюджета и методологии распределения бюджетных ассигнований. В то же время элементы диспозитивности, просматриваемые в настоящее время в правовом регулировании бюджетных правоотношений, отмечаются и в регулировании стадии составления проекта бюджета. Так, субъекты бюджетного планирования (главные распорядители бюджетных средств) вносят по собственной инициативе предложения о распределении бюджета принимаемых обязательств, выстраивают системы показателей деятельности, осуществляемой за счет бюджетных средств, во взаимодействии с подведомственными учреждениями подготавливают государственные (муниципальные) задания.

На правоотношения по составлению проекта бюджета распространяются практически все принципы бюджетной системы. Особенно ярко проявляются на данной стадии принципы сбалансированности, достоверности бюджета, полноты отражения доходов и расходов, принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами разных уровней. Использование при составлении проекта бюджета методов БОР позволяет в полной мере реализовать принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств. В то же время принцип прозрачности нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации на стадию составления проекта бюджета не распространен.

На сегодняшний день смысл организации составления проекта бюджета требует открытости данной деятельности для общества. Признание законодателем важности подобной открытости подтверждается нормами федеральных законов об организации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, устанавливающих требования обязательности процедур публичных слушаний бюджета. Зарубежный опыт также придает первостепенное значение принципу публичности и наглядности информации о бюджете. В этой связи необходимо совершенствовать нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, регулирующие принцип прозрачности.

**Во втором параграфе** «Субъектный состав правоотношений по составлению проекта бюджета» на основе анализа понятий «субъект права» и «субъект правоотношений» изучен состав субъектов финансовых правоотношений, субъектов бюджетных правоотношений в целом и в частности – субъектов правоотношений по составлению проекта бюджета.

Из основных групп субъектов финансового права, выделяемых в науке (публично-правовые образования, коллективные субъекты и граждане), в правоотношениях по составлению проекта бюджета участвуют лишь коллективные субъекты – органы и организации. Они могут выступать сразу в нескольких ролях: главных распорядителей бюджетных средств по вопросам распределения бюджетных ассигнований, главных администраторов доходов бюджета по вопросам формирования доходов, главных администраторов поступлений из источников финансирования дефицита бюджета по вопросам планирования указанных поступлений.

Особая роль отводится финансовому органу, который, помимо выполнения полномочий главного распорядителя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета и главного администратора поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, непосредственно составляет проект бюджета, а также осуществляет

методологическое руководство вопросами планирования поступлений в бюджет и бюджетных расходов.

Специфическая роль по представлению данных о фактическом и прогнозируемом социально-экономическом развитии территории отведена также органу, ответственному за экономическое развитие, однако в Бюджетном кодексе Российской Федерации норм, устанавливающих данную специфику, не содержится.

В результате реализации административной реформы и реформы бюджетного процесса в последние годы возник новый субъект, участвующий в составлении проекта бюджета – субъект бюджетного планирования. Выделить критерий, позволяющий однозначно отделить субъекты бюджетного планирования федерального уровня от иных федеральных государственных органов затруднительно, в связи с чем как такового определения субъекта бюджетного планирования не существует, и в федеральных нормативных правовых актах приводятся перечни государственных органов, относимых к субъектам бюджетного планирования. По смыслу, задачи субъектов бюджетного планирования близки к задачам главных распорядителей бюджетных средств на стадии составления проекта бюджета.

Государственные (муниципальные) учреждения полномочиями по участию в составлении проекта бюджета с формальной точки зрения не обладают. Вместе с тем в связи с введением Бюджетным кодексом Российской Федерации инструмента государственных (муниципальных) заданий, которые следует использовать при планировании бюджетных ассигнований, государственные (муниципальные) учреждения фактически будут участвовать в составлении проекта бюджета в рамках работы по подготовке государственных (муниципальных) заданий.

В сложившейся ситуации правовое регулирование субъектного состава участников правоотношений по составлению проекта бюджета, а также их полномочий, нуждается в совершенствовании.

**В третьем параграфе** «Правовое регулирование составления проекта бюджета» на основе анализа нормативных правовых актов Российской Федерации, РСФСР и СССР исследована эволюция процедуры регулирования отношений по составлению проекта бюджета.

Регулирование отношений по составлению проекта бюджета в Бюджетном кодексе Российской Федерации недостаточно детально, что обусловлено особенностями содержания работ по составлению проекта бюджета, представляющими собой итерационную процедуру согласования расходных потребностей и доходных возможностей, закреплением полномочий по их осуществлению за исполнительной властью и, следовательно, отсутствием потребности в детальном регулировании данной деятельности в законодательстве, рядом причин исторического характера, в т. ч. регулированием данных вопросов подзаконными актами в советский период и сложностью организации прозрачных процедур социально-экономического и финансового прогнозирования в период либерализации цен. Высокий уровень «политической напряженности» финансового права и большое число сторон, желающих распределить бюджетные средства в собственных политических либо финансовых интересах, также может иметь своим следствием снижение прозрачности и подконтрольности процедур составления проекта бюджета.

В подзаконных актах, регулирующих составление проекта бюджета, основное внимание уделяется процедурам, описывающим документооборот при составлении проекта бюджета. При этом долгое время правового закрепления не получала методология расчетов доходов, поступлений из источников финансирования дефицита бюджета и распределения расходов.

Ситуация изменилась благодаря переходу Минфина России к практике ежегодной подготовки методических рекомендаций по составлению проекта федерального бюджета.

Состав документов и материалов, необходимых для составления проекта бюджета, за прошедшие годы изменился в сторону отказа от документов,

мало использовавшихся либо не использовавшихся для расчета и обоснования параметров бюджета (например, государственных минимальных социальных стандартов и нормативов, плана развития государственного или муниципального сектора экономики) и, напротив, введения документов, имеющих значение для внедрения программно-целевого бюджетирования (например, ведомственных целевых программ, долгосрочных целевых программ, реестров расходных обязательств).

Роль среднесрочного финансового планирования существенно повысилась. На смену перспективному финансовому плану пришел трехлетний бюджет (обязательный для федерального уровня и возможный для регионального и муниципального уровней) либо среднесрочный финансовый план на три года, дополняющий однолетний бюджет и однозначно сопоставимый с ним. Требования о высокой детализации среднесрочного финансового плана в части расходов ориентируют публично-правовые образования на переход к составлению трехлетних бюджетов.

В числе правовых последствий утверждения бюджета на три года, помимо создания финансовой основы для планирования результирующих параметров деятельности на среднесрочную перспективу, следует отметить возможность заключения договоров на приобретение товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд на сроки, выходящие за пределы финансового года. В то же время для создания правовых гарантий бюджетного финансирования подобных договоров представляется целесообразным внести некоторые уточнения в процедуры планирования бюджетных ассигнований и составления реестров расходных обязательств.

**Во второй главе** «Бюджетная реформа и развитие нормативно-правового регулирования составления проекта бюджета», состоящей из двух параграфов, рассматриваются механизмы работы с инструментами БОР применительно к стадии составления проекта бюджета.

**В первом параграфе** «Бюджетирование, ориентированное на результат, и реформирование бюджетного законодательства Российской Федерации» на

основе зарубежного и российского опыта, а также личного опыта диссертанта, приводится описание сути БОР, его сильных и слабых сторон, возможностей применения данного метода в Российской Федерации.

Плюсы использования принципов БОР лежат в плоскости оптимизации управления и варьируются от «улучшения управления государственными финансовыми ресурсами» и «повышения эффективности бюджетных расходов» (т. е. получения лучших результатов деятельности за меньшие средства либо получение с использованием одного и того же объема финансовых ресурсов лучших результатов) до оптимизации управления государственными органами, внедрения системы целеполагания в деятельность всех государственных органов и организаций и их работников, кардинальной перестройки механизмов мотивации труда на государственной службе, повсеместной ориентации на достижение запланированных целей и показателей.

БОР можно рассматривать как следующую, более высокую, ступень организации финансовых отношений, переход к которой может быть осуществлен после достижения «идеального» состояния реализации принципов так называемого «сметного финансирования», предполагающих достаточно детальное планирование бюджетных расходов и осуществление четкого предварительного и текущего контроля за исполнением намеченных планов финансирования. Программно-целевое планирование позволяет оптимизировать управление государственными органами, создать аналитическую базу для принятия решений и в системе управления, и при распределении финансовых ресурсов. Учет при распределении бюджетных ресурсов ожидаемых результатов их использования, организация расходования бюджетных ассигнований так, чтобы запланированные целевые ориентиры были достигнуты наиболее экономичным способом, также может стать позитивным следствием перехода на планирование по принципам БОР.

Идеи БОР и варианты повышения эффективности бюджетных расходов начали прорабатываться в Российской Федерации уже в 2003-2004 годах. Основными документами, составление которых связывается с внедрением БОР, являются доклады о результатах и основных направлениях деятельности, ведомственные и долгосрочные целевые программы, реестры расходных обязательств, государственные (муниципальные) задания. Также именно с переходом к новым методам связывается более активное использование механизмов среднесрочного финансового планирования. В последнее время вопрос разработки и применения при составлении проекта бюджета нормативов затрат также получает отображение в нормативных правовых актах и связывается с разработкой государственных (муниципальных) заданий и реестров расходных обязательств.

**Во втором параграфе** «Перспективы развития процедур составления проекта бюджета» представлена оценка возможностей дальнейшего развития БОР на федеральном уровне, а также внедрения данного метода в субъектах Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации демонстрируют высокую степень готовности к внедрению нововведений в сфере бюджетного процесса, а по некоторым позициям сумели создать правовую основу для применения БОР, даже превосходящую федеральное правовое регулирование. При этом утверждение в субъектах Российской Федерации процедур работы с малознакомыми инструментами (например, докладами о результатах и основных направлениях деятельности) в значительной степени осуществляется путем переноса федерального опыта на региональный уровень. Правовое регулирование знакомых на региональном уровне инструментов – целевых программ – видоизменяется по сравнению с федеральными примерами более существенно.

Основной вектор развития стадии составления проекта бюджета лежит в направлении повышения четкости и прозрачности данных работ в соответствии с принципами финансового права и бюджетной системы, в

направлении создания уже на данном этапе стимулов для как можно более эффективного использования бюджетных ресурсов при условии финансирования публичным образованием ранее принятых расходных обязательств.

Потребуется дальнейшего совершенствования на федеральном уровне и более детального описания на региональном и муниципальном уровнях методические подходы к расчету распределения объемов бюджетных ассигнований с разделением на бюджеты действующих и принимаемых обязательств.

К основным препятствиям для оперативного завершения внедрения метода БОР диссертантом отнесены:

- недостаточная проработанность взаимосвязи новых элементов программно-целевого бюджетирования между собой,
- недостаточная встроенность БОР в процесс составления проекта бюджета,
- непродуманность правового регулирования работы с некоторыми документами, приводящая к пробелам либо правовым коллизиям,
- отсутствие учета мероприятий по внедрению БОР при исполнении бюджета и формировании бюджетной отчетности, установлении бюджетной ответственности,
- недостатки юридической техники,
- недостаточный уровень подготовки и правовой культуры специалистов, их неготовность к оперативному внедрению в практику работы инструментов БОР, неисполнение принятых в рамках реформирования правовых актов.

Для решения перечисленных проблем необходимо принять комплекс мер, направленных на переосмысление назначения каждого из закрепленных в действующих нормативных правовых актах инструментов БОР, упрощение их содержания и документооборота, связанного с их применением.

При существующем в настоящее время наборе и назначении инструментов возможен следующий подход. Система целеполагания органов исполнительной власти базируется на документах средне- либо долгосрочного планирования развития территории (концепциях, программах социально-экономического развития на средне- либо долгосрочную перспективу). При этом данная система не должна претерпевать частых и/или радикальных изменений.

Составление бюджетных целевых программ (ведомственных и долгосрочных) должно базироваться на целях и задачах, сформулированных в докладах о результатах и основных направлениях деятельности. Далее параметры из целевых программ в части оказания услуг должны вводиться в государственные (муниципальные) задания. Финансовые ограничения реализации программ должны следовать из результатов подготовки среднесрочного финансово плана, в свою очередь, учитывающего информацию, включенную в реестр расходных обязательств. При подготовке последнего во внимание должны приниматься нормативы затрат (если они установлены). На основе составленного среднесрочного финансового плана и коррелирующего с ним распределения расходов между целевыми программами может быть подготовлен проект бюджета.

С учетом российской специфики данная схема может быть упрощена: возможен отказ от составления докладов о результатах и основных направлениях деятельности, концентрация усилий органов исполнительной власти (местного самоуправления) на подготовке ведомственных и долгосрочных программ в развитие территориальных программ социально-экономического развития. Требования к содержанию ведомственных целевых программ и государственных (муниципальных) заданий предлагается упростить, сделав основной акцент на показателях результатов и финансовых ресурсов, а также требованиях к форматам и срокам отчетности.

Реестр расходных обязательств предлагается использовать исключительно для оценки стоимости исполнения принятых нормативных правовых актов. В этой связи представляется целесообразным уточнить его формат и акцентировать внимание именно на нормативных правовых актах, а не полномочиях и вопросах местного значения (как это сделано в настоящее время для регионального и муниципального уровней). Вносить изменения и дополнения в реестр расходных обязательств предлагается по мере принятия, изменения либо прекращения нормативных правовых актов. При этом представляется целесообразным дополнительно продумать возможности состыковки реестра расходных обязательств с реестром государственных (муниципальных) контрактов (в том числе с точки зрения учета договоров на поставку товаров, работ, услуг, заключенных на сроки, выходящие за пределы финансового года).

Обозначенные направления развития механизмов составления проекта бюджета потребуют изменения норм Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Более значимое место в составлении проекта бюджета должна занять методология планирования бюджетных ассигнований. При этом, поскольку определение состава принимаемых обязательств и объемов их бюджетного финансирования в ряде публично-правовых образований имеет политический подтекст, правовое регулирование методологии распределения бюджетных ассигнований из бюджета принимаемых обязательств выходит за пределы компетенции финансовых органов. Эту особенность требуется учесть в бюджетном законодательстве, предоставив право высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местной администрации определять орган, уполномоченный устанавливать методологию планирования бюджетных ассигнований в части принимаемых обязательств.

**В заключении** изложены основные выводы по результатам проведенного исследования.

**Основные положения диссертации опубликованы** в следующих ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Клишина М.А. Действие принципов бюджетной системы на стадии составления проекта бюджета // *Налоги*, 2009, № 5 – 0,4 п.л.
2. Клишина М.А. О новых подходах к финансированию учреждений // *Ежегодник российского образовательного законодательства*. Том № 4, 2009 (июнь) – 0,5 п.л.

**По теме диссертации опубликованы также следующие работы в иных изданиях:**

3. Основы внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат, в условиях казначейской системы исполнения бюджета / Авторский коллектив под ред. М.А.Клишиной - М.: РОХОС, 2004 (подготовлено в рамках Проекта DFID «Реформа исполнения бюджета: бюджетирование, ориентированное на результат, в условиях казначейского исполнения бюджета») (авторск. – 16 п.л.)
4. Практика внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в субъектах Российской Федерации / Под ред. М.А.Клишиной - М.: ЛЕНАНД, 2005 (авторск. – 4 п.л.)
5. Клишина М.А. Составление проекта бюджета: проблемы и перспективы // *Финансовое право*, 2006, №3 – 0,5 п.л.
6. Бараховский А.С., Клишина М.А. Реформа бюджетного процесса на субфедеральном уровне // *Бюджет*, 2006, № 11 (авторск. – 0,3 п.л.)
7. Клишина М.А. Актуальные проблемы составления региональных бюджетов // *Ежегодник Центра публично-правовых исследований*. М.: ЦППИ. 2006 – 1 п.л.
8. Клишина М.А., Шишов В.А. Реестр расходных обязательств в бюджетном процессе: практика применения и перспективы // *Бюджет*, 2007, № 6 (авторск. – 0,3 п.л.)

9. Клишина М.А. Бюджет, ориентированный на результат, и реформа бюджетного законодательства // Реформы и право, 2007, № 1 – 0,5 п.л.
10. Клишина М.А. Новое в порядке составления проекта бюджета // Финансовое право России: актуальные проблемы. Центр публично-правовых исследований; Под ред. проф.А.А. Ялбулганова. – М.: Academia, 2007 – 0,5 п.л. (Грант РГНФ № 06-0316122)
11. Клишина М.А. Место бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетном процессе и стратегическом планировании деятельности региона // Семинар-совещание «Совершенствование системы управления общественными финансами в субъектах РФ и муниципальных образованиях на основе современных информационных технологий» (сборник докладов и презентаций) [М., 2007] – 0,3 п.л.
12. Клишина М.А. Пути повышения качества государственных услуг // Бюджет, 2007, № 1 – 0,4 п.л.
13. Клишина М.А. Потребности в изменении норм регионального законодательства в связи с изменением Бюджетного кодекса РФ // Бюджет, 2007, № 8 – 0,4 п.л.
14. Клишина М.А. Некоторые вопросы применения государственных и муниципальных заданий // Бюджет, 2008, № 11 – 0,4 п.л.
15. Клишина М.А. Некоторые особенности финансового обеспечения выполнения задания учредителя для автономного учреждения // Бюджет, 2008, № 12 – 0,4 п.л.
16. Клишина М.А. Стандартизация государственных услуг: новые вопросы и новые возможности // Бюджет, 2009, № 2 – 0,5 п.л.