

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теория государства и права,
конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 20__ г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

**ПОЛНОМОЧИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОР-
ГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА (НА
ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)**

ЮУрГУ – 40.04.01.2020.324 Юм

Руководитель магистерской
диссертации
д.ю.н., профессор,
профессор кафедры
_____ С.Г. Соловьев
_____ 20__ г. .

Автор магистерской
диссертации
магистрант группы Юм-324
_____ О.О. Мельникова
_____ 20__ г.

Нормоконтролер
_____ В.П. Худякова
_____ .20__ г.

Челябинск 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	9
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА	
1.1 Исторический и теоретический аспекты бюджета как основополагающего определения бюджетного процесса	13
1.2 Анализ теоретических основ и эволюционное развитие бюджетного процесса	25
1.3 Правовые основы бюджетного процесса и органы государственной власти как его участники	39
ГЛАВА 2. БЮДЖЕТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ	
2.1 Порядок рассмотрения областного бюджета и утверждения отчета об исполнении бюджета законодательным (представительным) органом государственной власти Челябинской области	48
2.2 Публичные слушания как одна из форм взаимодействия Законодательного Собрания Челябинской области с населением по проекту закона об областном бюджете и его исполнении.....	60
2.3 Реализация контрольной функции законодательного (представительного) органа государственной власти Челябинской области	65
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	77
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	81

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Бюджет представляет собой основополагающую составляющую бюджетного процесса, и является первичным. Внедрение в различные сферы жизни российского общества придало этому понятию разнообразные смысловые оттенки. В России исторически бюджет сложился, прежде всего, как экономическая категория, включающая в себя государственные доходы и расходы, кредитную и денежную системы. Правовой юридический аспект данное определение приобрело в условиях становления современного государственного устройства Российской Федерации и формирования бюджетной политики. Этот этап напрямую связан с принятием Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В непростых перестроечных и постперестроечных условиях развитие бюджетного процесса привело к несоответствию между собой практической реализации стадий бюджетного процесса и действующих нормативных правовых актов. Совершенствование принимаемых антикризисных экономических мер были не своевременны и не повсеместны. По этой причине в бюджетном законодательстве до сих пор имеют место правовые пробелы и коллизии.

Несовершенство законодательных актов о бюджетном процессе, как федерального уровня, так и субъектов Российской Федерации напрямую отражается на исполнении бюджетных полномочий законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В частности, жесткая рамочность, отсутствие четко установленных функций и порядка действий законодательного (представительного) органа власти Челябинской области является причиной отставания бюджетной политики и неэффективности бюджетного процесса требованиям российского общества, что, безусловно, оказывает влияние на уровень развития Челябинской области и страны в целом.

Переход на плановый «программный» бюджет и практическое применение национальных проектов должны способствовать экономическому и техническому

прорыву России, улучшению качества жизни населения. Для этого необходимо уделить особое внимание адаптации регламентированных компетенций законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации в части повышения уровня открытости бюджетного процесса, принятия закона о реализации механизма правового регулирования контрольно-бюджетных отношений, внедрения в практику понятия «нулевого чтения бюджета» на уровне субъекта Российской Федерации.

Действующие правовые нормы в Челябинской области в части реализации бюджетного процесса законодательным (представительным) органом государственной власти Челябинской области разработаны в соответствии с установленными правилами федеральным законодателем, по мнению которого имеющаяся законодательная база соответствует в полной мере уровню развития страны и общества и какие-либо изменения и дополнения не требуются.

Таким образом, актуальность данного исследования обусловлена необходимостью изучить бюджетный процесс, осуществляемый законодательным (представительным) органом Челябинской области, в целях определения соответствия действующего законодательства реалиям развития Челябинской области, а также необходимости изменения подходов и правового регулирования бюджетной деятельности в Челябинской области.

Степень научной разработанности проблемы. Анализ научных исследований определения компетенции законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по регулированию бюджетного процесса показал, что такие авторы как О.Б. Шемякина, О.В. Болтинова, Р.Е. Артюхин, Ю.В. Соболевская внесли научный вклад в развитие теоретических и практических основ бюджетного права.

Кроме того, при написании магистерской диссертации изучались работы М.П. Афанасьева, О.В. Болтиновой, Л.Д. Буриновой, Д.Л. Комягина, И.Т. Тарасова, А.И. Мастерова, Ю.В. Ледневой, Г.Н.Чеботарева, И.О. Епифанова, Н.А. Власенко, Д.Л. Комягина, Ю.А.Нисневич, Н.В. Омелехиной, М.В. Карасевой, Х.В.

Пешковой, В.А. Слепова, В.А. Тюльпанова, М.М. Утяшева, А.А. Корнилаевой, А.Б. Яблонской и других авторов.

Цель исследования заключается в изучении правовых норм, регламентирующих функции законодательного органа государственной власти Российской Федерации (на примере Челябинской области) в части рассмотрения и принятия областного бюджета, утверждения отчета о достижениях его показателей, открытости формирования доходной и расходной частей регионального бюджета и контроля за расходованием бюджетных средств, а также разработке предложений по совершенствованию бюджетного процесса на уровне Челябинской области.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач, среди них:

- изучить историю зарождения и становления бюджета и бюджетного процесса в Российской Федерации;
- проанализировать действующие нормы законодательных актов Российской Федерации, регламентирующих бюджетный процесс;
- рассмотреть компетенции участников и сущность реализации бюджетного процесса законодательным органом государственной власти Российской Федерации;
- раскрыть роль законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Челябинской области) в бюджетном процессе;
- предложить пути совершенствования принципов бюджетного процесса, реализуемых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Челябинской области).

В качестве объекта исследования выступают общественные отношения, возникающие в сфере полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Челябинской области) в бюджетном процессе, урегулированные нормами бюджетного права.

Предметом исследования являются законодательные акты, регламентирующие бюджетно-правовые отношения Российской Федерации, и их практическая реализация, научные исследования ученых-правоведов в сфере бюджетной деятельности.

В процессе написания магистерской диссертации наряду с эмпирическим и теоретическим методами применяются также исторический, формально-логический, диалектический, сравнительное правоведение, системный анализ, восхождение от общего к частному, моделирование и другие частнонаучные методы исследования.

Теоретическая и практическая значимость квалификационной работы заключается в использовании разработанных предложений при совершенствовании подходов к бюджетному процессу на законодательном уровне и в правоприменительной деятельности, а также в дальнейшем научном изучении полномочий законодательного органа власти субъекта Российской Федерации в сфере бюджетной политики.

Научная новизна. В научном исследовании впервые сделаны попытки изучить правовое регулирование бюджетного процесса, реализуемого законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Челябинской области) и представлены предложения по совершенствованию региональной бюджетной деятельности.

Апробация результатов работы. Автором написаны и опубликованы две научные работы, рассматриваемые основные вопросы магистерской диссертации.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

1.1 Исторический и теоретический аспекты бюджета как основополагающего определения бюджетного процесса

Бюджет является основным важнейшим элементом государственного устройства любой страны мира. Однако так было не всегда. Исторический анализ становления финансовой системы свидетельствует об отсутствии бюджета на различных этапах развития государств.

Впервые слово «budget» (далее – «бюджет») прозвучало в Англии в 1432 году, и, означало «сумку, кошелек». Изучив более подробно этимологию термина, историки пришли к выводу, что бюджет представлял собой мешок, в котором хранилась государственная казна в виде документа.

Изначально определение рассматривалось в качестве юридической нормы, состоящей из системы доходов и расходов. Экономическая категория слова «бюджет» возникла в период, когда государства Европы начали переходить на составление плана доходов и расходов на определенный период.

Основоположником развития данного направления была Англия как одна из развитых стран того исторического периода. В XIV – XV веках во время утверждения английским парламентом субсидий королям на ведение военных действий перед окончанием заседания канцлер казначейства (министр финансов) открывал портфель (сумку или кожаный мешок), где находился соответствующий законопроект. Это действие получило условное название «открытие бюджета».

В конце XVII века было дано первое определение. Бюджет – это документ, включающий в себя план доходов и расходов государства, утверждаемый парламентом.

Преобразования государственного управления, проходящие в европейских странах на рубеже XVIII – XIX веков, спровоцировали стремительное реформи-

рование экономики, способствующее изменению устоявшейся бюджетной системы. В этот период возникает такое понятие как «бюджет государства».

Бюджет – план государственного хозяйства на предстоящий определенный период.

Развитие финансовой системы способствовали изменению отношения к бюджетному устройству государств. В связи с экономической эволюцией чуть позже стали определять бюджет как роспись (исчисление) государственных доходов и расходов.

В частности, более подробно раскрывает термин бюджета в своих публикациях американский экономист, аналитик экономических явлений, основатель статистико-математического подхода С. Фишер (1867-1947 гг.). Он писал, что «бюджет – это формирование новых моделей государственных (муниципальных) услуг и их финансовое обеспечение, изменение принципов финансового контроля и развитие внутреннего контроля, т.е. переход на программное бюджетирование»¹.

Российское государство не является основоположником становления бюджетной системы. Развитие российской науки о бюджете связано с выдающимся государственным деятелем XIX века М.М. Сперанским (годы жизни 1772 – 1839).

Михаил Михайлович Сперанский предложил отличный от существовавшего в XIX веке план государственного устройства России. В первую очередь был реформирован Государственный совет. Это законодательный орган власти, единственный в своем роде рассматривающий и принимающий законы по всем отраслям управления.

1809 год ознаменовался тяжелым состоянием государственных финансов страны, которое усугублялось военными действиями и отсутствием внешнеторговых связей. «Дефицит бюджета составил около 85% от выручки, или 105 миллионов рублей. Доходы правительства составили 125 миллионов рублей, а расходы - 230 миллионов рублей. Выпуск необеспеченных векселей достиг 600 миллионов рублей, что фактически сделало Россию банкротом. По этой причине император

¹ Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика. – М.: Дело ЛТД, 1995. – С. 513.

Александр I поручил Сперанскому составить картину на 1810 год и предложить основные принципы российского бюджетного законодательства»¹.

По итогам работы Михаил Михайлович представил «финансовый план», который состоял из двух частей. «Часть I – структура финансов на 1810 год включала два отдела: первый описывал причины принятия мер, предложенных в плане; второй излагал сами меры и способы их осуществления. Часть II – структура финансов с 1810 года по будущее время – содержала четыре ветви: расходы; доходы; денежно-кредитная система; контроль»².

Некоторые современные экономисты считают, что в ходе реформирования управления денежной системой, стимулирования торговли и бюджетной структуры автор финансового плана опирался на идеи А. Смита «Богатство народов», а также на работы Ж. Кондорсе и Р. Кантильона (Р. Кантйона).

Историки утверждают, что финансовые инициативы Сперанского были продиктованы насущными потребностями современной российской экономической жизни. Они базировались на существующих тенденциях и указывали путь дальнейшего развития и совершенствования бюджетной системы страны. В предлагаемом «Плане финансов» классифицируются накопленные знания и опыт финансового менеджмента³.

Кроме того, участие в бюджетном процессе законодательной ветви власти заключается в рассмотрении и утверждении проекта закона о бюджете, и контроле за его исполнением. Однако парламент не обладает правом бюджетной инициативы. Это связано, прежде всего, с ограничением возможностей. В отличие от европейских государств того времени в России бюджет не имел силы закона, был секретным и не публиковался»⁴.

¹ Афанасьев М. Бюджет и бюджетная система: учебник для бакалавриата и магистратуры / М. Афанасьев, И. Кривоногов, А. Беленчук. – М.: Юрайт, 2018. – С. 24.

² Там же. – С. 25.

³ Там же. – С. 25.

⁴ Афанасьев М. Бюджет и бюджетная система: учебник для бакалавриата и магистратуры / М. Афанасьев, И. Кривоногов, А. Беленчук. – М.: Юрайт, 2018. – С. 25.

Проанализировав предложенную М.М. Сперанским модель бюджетной системы, можно утверждать о сходстве базовых теоретических положений и исторической преемственности основных принципов современной бюджетной политики, которые имеют место в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее БК РФ).

БК РФ определено понятие бюджета. Бюджет-это форма образования и расходования средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления¹.

Система бюджетов России включает в себя три уровня. К так называемому первому уровню относятся федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Федеральный бюджет - это форма образования и расходования средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств Российской Федерации. Органы государственной власти используют федеральный бюджет как формирование новых моделей государственных (муниципальных) услуг и их финансовое обеспечение, изменение принципов финансового контроля и развитие внутреннего контроля, т.е. переход на программное бюджетирование².

По мнению заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора экономических наук, профессора В.А. Слепова сущность федерального бюджета проявляется в его функциях, а именно:

- обеспечение финансовой базы федеральных органов власти для реализации основных функций государства;
- проведение сбалансированной бюджетной политики, направленной на поддержание экономического роста, проведение структурных реформ в экономике и социальной сфере;

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (ред. от 04.11.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 31. – Ст. 3823.

² Финансы: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим специальностям и направлениям подготовки под ред. В.А. Слепова / В.А. Слепов, В.К. Бурлачков и др. – М.: Магистр: ИНФРА-М, 2015. – С. 83 – 94.

- обеспечение устойчивости и сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации и выравнивание финансовых возможностей регионов посредством системы межбюджетных трансфертов, а также перераспределения части доходных и расходных полномочий между бюджетами;

- реализация активной социальной политики, определяющей качество и стандарты жизни населения, развитие социальных гарантий;

- финансирование бюджетной системы Российской Федерации и выравнивание финансовых возможностей регионов;

- укрепление безопасности государства, перевооружение армии и флота;

- формирование и управление специальными резервами (суверенными фондами государства) для обеспечения устойчивого финансирования государственных программ в периоды неблагоприятной экономической конъюнктуры;

- обеспечение приемлемого доступа на международные рынки капитала в форме государственных займов и поддержание инвестиционного суверенного кредитного рейтинга государства;

- развитие механизмов повышения результативности бюджетных расходов, ориентация их на конечные результаты посредством внедрения в бюджетный процесс программно-целевых методов¹.

Таким образом, федеральный бюджет является важнейшим инструментом регулирующего воздействия государства на экономическое и социальное развитие, на состояние финансовой системы, формируя ключевые финансовые и экономические показатели.

На второй ступени системы иерархии бюджетов располагаются бюджеты обеспечения устойчивости и сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации и выравнивание финансовых возможностей регионов посредством системы межбюджетных трансфертов, а также перераспределения части доходных и расходных полномочий между бюджетами.

¹ Финансы: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим специальностям и направлениям подготовки под ред. В.А. Слепова / В.А. Слепов, В.К. Бурлачков и др. – М.: Магистр: ИНФРА-М, 2015. – С. 83 – 94.

В.А. Слепов определяет бюджет субъекта Российской Федерации по форме образования и расходования средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего субъекта Российской Федерации¹.

По мнению автора к основным функциям субъектных бюджетов РФ относятся:

- «формирование финансовой базы органа власти субъекта РФ для реализации государственных полномочий на своей территории, в том числе для реализации публичных обязательств перед населением»;

- «обеспечение устойчивости и сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации и выравнивание финансовых возможностей регионов посредством системы межбюджетных трансфертов, а также перераспределения части доходных и расходных полномочий между бюджетами»;

- «реализация активной социальной политики, определяющей качество и стандарты жизни населения, развитие социальных гарантий»;

- «обеспечение финансовой базы федеральных органов власти для реализации основных функций государства»;

- «формирование инфраструктурного каркаса территории (дорожное хозяйство, транспорт и др.) как важнейшее начальное условие формирования и поддержания внутрирегиональных связей»;

- «рациональное использование природных ресурсов и экологического потенциала (земельные, подземные, лесные, водные, растительный и животный мир, воздушные бассейны) как естественной основы существования и развития района»;

- «формирование и управление специальными резервами (государственными фондами государства) для обеспечения устойчивого финансирования государственных программ во времена неблагоприятных экономических условий»¹.

¹ Финансы: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим специальностям и направлениям подготовки под ред. В. А. Слепова / В.А. Слепов, В.К. Бурлачков и др. – М.: Магистр: ИНФРА-М, 2015. – С. 94 – 98.

И последнее место занимают муниципальные бюджеты, в том числе муниципальные, районные с внутригородским делением, домохозяйства городских округов федерального значения в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе.

Муниципальный бюджет — это форма образования и расходования денежных средств для формирования и управление специальными резервами (суверенными фондами государства) для обеспечения устойчивого финансирования государственных программ².

Функции муниципальных бюджетов:

- обеспечение финансовой базы федеральных органов власти для реализации основных функций государства;
- проведение сбалансированной бюджетной политики, направленной на поддержание экономического роста, проведение структурных реформ в экономике и социальной сфере;
- обеспечение устойчивости и сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации и выравнивание финансовых возможностей регионов посредством системы межбюджетных трансфертов, а также перераспределения части доходных и расходных полномочий между бюджетами;
- реализация активной социальной политики, определяющей качество и стандарты жизни населения, развитие социальных гарантий;
- финансирование бюджетной системы Российской Федерации и выравнивание финансовых возможностей регионов;
- укрепление безопасности государства, перевооружение армии и флота;
- формирование и управление специальными резервами (суверенными фондами государства) для обеспечения устойчивого финансирования государственных программ в периоды неблагоприятной экономической конъюнктуры;

¹ Финансы: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим специальностям и направлениям подготовки под ред. В.А. Слепова / В.А. Слепов, В.К. Бурлачков и др. – М.: Магистр: ИНФРА-М, 2015. – С. 94 - 98.

² Там же. – С. 94 – 98.

- обеспечение приемлемого доступа на международные рынки капитала в форме государственных займов и поддержание инвестиционного суверенного кредитного рейтинга государства»¹.

В процессе реализации экономической политики выполнение субъектом РФ указанных функций оказывает влияние на соблюдение баланса общегосударственных и региональных интересов, что, безусловно, сказывается на стабильности состояния общества и государства в целом.

Региональный и местный бюджеты субъекта РФ формируют консолидированный бюджет на соответствующей территории без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами государственной бюджетной системы.

«Бюджет Российской Федерации и консолидированные бюджеты субъектов образуют консолидированный бюджет Российской Федерации (далее консолидированный бюджет РФ)»².

Консолидированные бюджеты РФ и субъектов РФ не выносятся на рассмотрение законодательными органами государственной власти всех уровней. Представленный вид бюджета бюджетной системы представляет собой статистический свод бюджетных показателей доходной и расходной частей различного уровня бюджетов, применяемый в бюджетном планировании.

В частности, общие параметры бюджета консолидированного типа используются для определения уровня государственного финансирования и значения при подсчетах величин стандартов налогообложения, уровня дотаций, четкого прогнозирования финансового баланса бюджетов, построения арифметического моделирования оценки экономического и социального развития, а также уточнения денежного обеспечения населения государства и многое другое.

¹ Финансы: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим специальностям и направлениям подготовки под ред. В.А. Слепова / В.А. Слепов, В.К. Бурлачков и др. – М.: Магистр: ИНФРА-М, 2015. – С. 94 – 98.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (ред. от 04.11.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 31. – Ст. 3823.

Данные консолидированного бюджета различных уровней бюджетной системы позволяют получить анализ о текущем состоянии финансовой системы, как субъектов Российской Федерации, так и государства в целом, прогнозировать ее развитие, осуществляя финансовый баланс каждой государственной единицы.

Экономистами также классифицируются бюджеты по способу формирования их расходов. Такого рода бюджеты получили название бюджет-брутто (валовый) и бюджет-нетто (чистый). Для организации бюджетного процесса, мобилизации доходов требуются определенные затраты на содержание государственных и муниципальных органов власти, организационные расходы. Бюджет-нетто представляет собой бюджет, где исключены затраты составления и принятия бюджета, в бюджет-брутто включаются все затраты. Представленная классификация не используется, потому что в условиях современной бюджетной политики бюджеты различных уровней являются бюджетами-брутто¹.

Следующий тип бюджета – это дефицитный и профицитный бюджеты различных уровней бюджетной системы.

Дефицит бюджета – это такое состояние бюджета, в условиях которого расходная часть превышает доходную.

Основными причинами бюджетного дефицита являются рост государственных расходов и неоплаченного государственного долга, сокращение доходов государства в связи с возникновением экономического кризиса, неэффективность финансовой системы государства и налоговой политики, возникновение чрезвычайных обстоятельств и военных действий.

Среди мер, принимаемых государством, в части сокращения дефицита называют денежную эмиссию. Увеличение объема денежной массы, с одной стороны позволит покрыть бюджетный дефицит, а с другой стороны спровоцирует рост инфляции.

¹ Комягин Д.Л. Бюджетное право: учебник для вузов / Д.Л. Комягин. – М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2017. – С. 31 – 35.

Изменение налоговой политики государства. Увеличение налоговых ставок или введение дополнительных налоговых сборов позволит наполнить бюджет или стать причиной сокращения производства и ухода предпринимателей «в тень», что, безусловно, уменьшит доходную часть бюджетов всех уровней.

Секвестирование бюджета, т.е. уменьшение бюджетных расходов позволит сэкономить часть денежных средств государства путем ограничения финансирования государственных программ и проектов. Данный способ сохранения денежных ассигнований может спровоцировать социальную напряженность в стране.

Профицит представляет собой такое состояние бюджета, в условиях которого доходная часть превышает расходную.

Можно выделить следующие условия возникновения профицита, а именно:

- доходы государства превышают над доходами источника финансирования бюджетного дефицита;
- доходы превышают расходную часть бюджета страны;
- отчет об исполнении бюджета показал, что государство сэкономило на выполнении своих обязательств.

Следует отметить, что государственный бюджет Российской Федерации 2019 года и на плановый период 2020 – 2021 годов по прогнозам финансовых аналитиков ожидается профицитным, бюджет Челябинской области отмечен как дефицитный с сокращением доходной части.

Кроме того, по сроку (периоду) принятия бюджета выделяют многолетние, годовые и дробные бюджеты.

С 2007 года сложилась практика рассмотрения законодательным органом государственной власти федерального и регионального уровня бюджета, составленного на следующие три года. Часть трехлетнего бюджета, выходящая за пределы предстоящего финансового года, просчитывается с учетом среднестатистических данных за прошедший период и имеет приблизительный характер. По этой причине плановые показатели бюджета подлежат дополнительной корректировке

и утверждению накануне начала соответствующего периода. Такие бюджеты имеют название скользящие, а бюджетный процесс, построенный на скользящем бюджете, является наилучшей практикой современной бюджетной политики¹.

Ранее до указанного периода в Российской Федерации существовало бюджетное правило разработки и утверждения годового (однолетнего) бюджета на ближайший предстоящий финансовый год.

Дробные бюджеты утверждаются на квартал, полгода или девять месяцев и осуществляли свою деятельность в Российской Федерации в недавнем прошлом. И является временной и непродолжительной практикой².

По содержанию и цели принятия имеют место быть такие бюджеты, как социальный бюджет, бюджет развития, военный бюджет, чрезвычайный бюджет (в целях ликвидации чрезвычайного положения) и многие другие.

Указом Президента Российской Федерации (далее Президент РФ) от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» определены основы социальной политики государства с 2019 по 2024 годы, направленной на реализацию стратегических приоритетов в сфере повышения качества жизни населения, развития социальной инфраструктуры и человеческого капитала³. В связи с указанными задачами федеральный бюджет на 2020 год и на плановый период 2021–2022 годы имеет социальную направленность.

Также следует рассмотреть бюджет с точки зрения нормативного акта, которым утверждаются расходы и доходы публично-правового образования.

Итак, бюджет как правовой акт, в котором отражаются совокупность обязательств федерации, субъекта либо муниципального образования, утверждается за-

¹ Комягин Д.Л. Бюджетное право: учебник для вузов / Д.Л. Комягин. – М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2017. – С. 32.

² Комягин Д.Л. Бюджетное право: учебник для вузов / Д.Л. Комягин. – М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2017. – С. 33.

³ Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. – 14.05.2018. – № 20. – Ст. 2817.

конодательным (представительным) органом государственной власти соответствующего уровня.

Необходимость принятия закона о бюджете связана с его особой важностью для общественной жизни. Бюджет изначально представляет собой цифровой прогнозный план на следующий трехлетний период. Чтобы придать финансовому плану статус взыскания, ему должно быть предоставлено законное право в форме закона.

«Хозяйственный план государства, государственная предварительная смета» осуществляется властью государства и считается обязательным императивом»¹.

И.Т. Тарасов отмечал, что «правомерными могут быть признаны только доходы и расходы государства, определенные в законодательном порядке на конкретный период времени. Причем акт, в котором дано такое определение, называется государственной росписью или бюджетом»².

Таким образом, определяют следующую терминологию бюджета. Во-первых, бюджет является центральным государственным фондом, в котором сосредоточены необходимые ресурсы для выполнения государственных задач и задач. Во-вторых, бюджет – это финансовый план государства, предусматривающий доходы и расходы на очередной финансовый год и плановый период. В-третьих, бюджет является нормативным актом, обладающий высшей юридической силой, утверждаемый представительными органами государственной власти в форме закона или решением местного самоуправления³. Изучив историю возникновения и развития бюджета, можно сделать вывод, что современная финансовая наука не привнесла ничего нового в понимание бюджета.

1.2 Анализ теоретических основ и эволюционное развитие

¹ Комягин Д.Л. Бюджетное право: учебник для вузов / Д.Л. Комягин. – М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2017. – С. 30.

² Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права / И.Т. Тарасов. – М., 2004. – С. 126.

³ Болтинова, О.В. Становление и развитие бюджетного законодательства Российской Федерации / О.В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 3 (52). – С. 75.

бюджетного процесса

Историки выделяют четыре этапа становления и развития бюджетного законодательства Российской Федерации.

Период с 1991 по 1996 годы определяют как первый этап формирования основных положений бюджетной системы страны.

Образование в 1991 году суверенного российского государства послужило началом становления бюджетного процесса. В частности, Законом РФ от 10.10.1991 года № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса» были закреплены правовые основы современной бюджетной системы, даны понятия бюджета, бюджетного устройства и бюджетного процесса¹.

Кроме того, Конституцией Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года, определена трехуровневая бюджетная система и компетенция органов государственной власти и местного самоуправления в области бюджета.

В связи с темой исследования необходимо более подробно рассмотреть понятие бюджетного процесса.

Итак, в указанном выше Законе бюджетный процесс определен статистический свод бюджетных показателей доходной и расходной частей различного уровня бюджетов, применяемый в бюджетном планировании².

Сравнив представленное определение с указанными конституционными нормами, можно сделать выводы, что «бюджетный процесс – деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления»³, а также в понятии отсутствуют такие стадии бюджетного процесса как составление, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета при фактическом их наличии.

¹ Болтинова О.В. Становление и развитие бюджетного законодательства Российской Федерации / О.В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 3 (52). – С. 74 – 75.

² Закон Российской Федерации от 10 октября 1991 года № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса» // Собрание законодательства РФ. – 1994. - № 28. – Ст. 2929.

³ Там же. – С. 77.

На втором этапе (с 1997 по 2002 годы) наблюдается совершенствование бюджетной системы страны.

Данный исторический временной отрезок ознаменован принятием Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ, который способствовал возникновению бюджетно-процессуальных отношений.

БК РФ говорит, что «бюджетный процесс – деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и лиц, вовлеченных в бюджетный процесс, по составлению и рассмотрению бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов и контролю за их исполнением»¹.

Частью 3 БК РФ установлены стадии бюджетного процесса, среди них: разработка законопроектов о бюджете; принятие закона о бюджете; исполнение, составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности; контроль за его исполнением².

Необходимо указать на несоответствие регламентированных кодексом стадий и определения бюджетного процесса.

Следующий период становления бюджетной деятельности связан с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Принята Концепция по реформированию бюджетного процесса в 2004 – 2006 годов (далее Концепция).

Концепция направлена на реформирование процесса по составлению, рассмотрению и принятию бюджета и определению правил реализации принципов финансовой системы в зависимости от основных направлений социально-экономического развития страны³.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

² Там же. – Ст. 3823.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 22. – Ст. 2180.

Предполагалось совершенствовать бюджетную классификацию Российской Федерации и бюджетный учет в целом, определить вид бюджетных обязательств, изменить принципы среднесрочного финансового планирования и расширить сферу применения программно-целевых методов, а также систематизировать процедуру составления и рассмотрения бюджета.

Основным ее (Концепции) инструментом является «бюджетирование, ориентированное на результат» (далее БОР), принцип которого заключается в обязательном достижении поставленных целей при помощи бюджетных ресурсов.

При переходе на БОР государством уделяется особое внимание оценке эффективности расходной части бюджетов всех уровней, учитывая ограниченность данных ресурсов. В представленных условиях деятельность участников бюджетного процесса, прежде всего, направлена не на саму деятельность, а на ее результат, отдачу и уровень достижения поставленных задач государственного управления¹.

В рамках модели управления по результатам применяется способ анализа, способствующий наилучшему пониманию бюджетного процесса, начиная с этапа формирования бюджета до его исполнения и составления отчета.

Кроме того, при переходе к многолетнему планированию внедрение БОР позволило уменьшение бюджетных расходов позволит сэкономить часть денежных средств государства путем ограничения финансирования государственных программ и проектов. Данный способ сохранения денежных ассигнований может спровоцировать социальную напряженность в стране. Среднесрочное рассмотрение бюджета представляет собой управляемую модель эффективного распределения ресурсов и рентабельного предоставления услуг государства².

Федеральным законом № 63-ФЗ поменян понятийный аппарат БК РФ и методологические основы управления бюджетной системы государства.

¹ Афанасьев М.П. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации / М.П. Афанасьев, Н.Н. Шаш // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 52.

² Там же. – С. 55.

Согласно закону, бюджетный процесс - это «деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и других сторон, вовлеченных в бюджетный процесс, который регулируется законодательством Российской Федерации, по подготовке и рассмотрению бюджетных предложений, утверждению и исполнению бюджетов, а также контролю над ними, составлению и бюджетный учет, подготовка, внешняя проверка, проверка и утверждение бюджетной отчетности»¹.

Проанализировав данное определение, можно констатировать, что законодателем по-прежнему не разграничены стадии бюджетного процесса.

Методология бюджетного процесса направлена на повышение эффективности формирования и расходования бюджетных средств, и заключается в переходе к среднесрочному финансовому планированию бюджетной системы на трехлетний период; установлении единых требований к бюджетному планированию, рассмотрении закона о бюджете в трех чтениях, системном регулировании исполнения бюджетов; планировании расходов на реализацию долгосрочных целевых программ; реформировании состава и полномочий участников бюджетного процесса и источников финансирования; повышении эффективности управления региональными и муниципальными финансами, а также пересмотре принципов бюджетной классификации с учетом расширения полномочий органов власти различных уровней.

Ранее в БК РФ было закреплено положение о рассмотрении бюджета в четырех чтениях. Однако с принятием Федерального закона № 63-ФЗ законодателем предложено сократить сроки рассмотрения федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

БК РФ говорит, что «Парламент Российской Федерации (далее Государственная Дума РФ) рассматривает проект закона о федеральном бюджете на сле-

¹ Закон Российской Федерации от 10 октября 1991 года № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 28. – Ст. 2929.

дующий финансовый год и запланированный шестидневный период в трех чтениях»¹.

Законопроект о федеральном бюджете вносится на рассмотрение ГД РФ и представляется Президенту страны.

После текст с законопроектом передается в ответственный Комитет Государственной Думы РФ – это Комитет по бюджету для рассмотрения разделов бюджета, уменьшение бюджетных расходов позволит сэкономить часть денежных средств государства путем ограничения финансирования государственных программ и проектов. Данный способ сохранения денежных ассигнований может спровоцировать социальную напряженность в стране материалов требованиям БК РФ.

Кроме того, депутатами Государственной Думы заслушиваются доклады Председателя Правительства Российской Федерации (далее Правительства РФ), доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации, содоклады Комитета по бюджету и соисполком, который отвечает за рассмотрение прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на следующий финансовый год и следующий плановый период и в первом чтении принимает решение о принятии или отклонении закона.

Предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и следующего планового периода во втором чтении являются текстовые статьи проекта федерального закона о федеральном бюджете и приложения к нему:

- бюджетные ассигнования по направлениям;
- основные показатели государственного оборонного заказа;
- перечень субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;
- распределение между субъектами Российской Федерации межбюджетных трансфертов;

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (ред. от 04.11.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

- перечень государственных внутренних и внешних государственных облигаций Российской Федерации на следующий финансовый год и следующий плановый период и другие.

Поправки будут отправлены в комитет по бюджету для информации в таблице поправок после того, как они были рассмотрены соответствующим комитетом, который представит результаты поправок в комитет по бюджетам, который примет эти документы во внимание, примет решение, составит сводные таблицы поправок, рекомендованных для принятия или отклонения.

В третьем чтении утверждается заявка, в которой описывается разбивка расходов федерального бюджета на уровень государственного финансирования и значения для расчета значений налоговых стандартов, суммы субсидий, четкого прогноза финансового баланса и непрограммных областей деятельности, а также содержит группы видов расходов для классификации расходов федерального бюджета по распределению бюджета утверждается во втором чтении.

Законопроект будет поставлен на голосование для рассмотрения в третьем чтении.

Федеральный закон о федеральном бюджете, принятый Государственной Думой на следующий финансовый год и следующий плановый период, будет представлен на рассмотрение Федерального Собрания в течение пяти дней после его принятия.

В течение 14 дней Федеральный совет рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на следующий финансовый год и следующий плановый период.

Принятый федеральный закон о федеральном бюджете предлагается на подпись Президенту РФ. Опубликовывается через 5 дней.

Следует обратить внимание на сложившуюся практику в бюджетной деятельности в части применения процедуры «нулевого чтения».

«Нулевое чтение» - это процедура, не предусмотренная БК РФ, которая предполагает предварительные консультации Правительства с законодательным

органом РФ до внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период по координации позиций правительства с нижней палатой парламента¹.

Практика совместной работы исполнительной и законодательной ветвей власти над основными принципами бюджетной политики зародилась еще в 2002 году и до сих пор положительно оценивается Правительством РФ.

Рассмотрев более подробно указанные в части 3 БК РФ стадии бюджетного процесса, можно отметить, что они имеют регламентированный процедурный характер и устанавливают порядок деятельности соответствующих государственных органов власти.

При этом выделяют следующие признаки периодов формирования бюджета:

во-первых, наличие определенных задач, присущих каждой стадии отдельно;

во-вторых, присутствие определенного состава субъектов с набором полномочий, соответствующих той или иной стадии бюджетного процесса;

в-третьих, каждому периоду формирования бюджета законодателем предусмотрен установленный срок исполнения;

в-четвертых, каждой из стадий процесса рассмотрения бюджета регламентирован набор действий.

Также при составлении проекта бюджета зачастую возникают спорные ситуации в связи с наличием достаточно большого количества решений, которые не всегда продуманы и взвешены. Практическое применение «нулевого чтения» позволяет предотвратить конфликты между органами государственной власти, повышая мобильность принятия проекта закона о бюджете.

¹ Болтинова О.В. «Нулевое чтение» проекта федерального закона о федеральном бюджете в новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации / О.В. Болтинова// Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 1 (86). – С. 48.

С другой стороны, данная форма работы противоречит принципу разграничения компетенции между законодательной и исполнительной ветвью власти в бюджетном процессе.

Участие в формировании и реализации бюджетной деятельности принимает Правительство Российской Федерации в виде структурных подразделений. Однако БК РФ детально регламентирует полномочия только федерального Министерства финансов.

Многие исследователи-экономисты приходят к мнению, что БК РФ требует дополнения установленным кругом полномочий других министерств и ведомств, принимающих участие в составлении проекта бюджета¹.

Кроме того, участие в бюджетном процессе законодательной ветви власти заключается в рассмотрении и утверждении проекта закона о бюджете, и контроле за его исполнением. Однако парламент не обладает правом бюджетной инициативы. Это связано, прежде всего, с ограничением возможностей оппозиционных партий по включению в текст законопроекта не проработанных и не эффективных статей расходов.

В целях дальнейшего использования «нулевого чтения» требуется правовая основа данной процедуры. Совершенствование бюджетного законодательства должно способствовать повышению прозрачности, открытости и эффективности бюджета.

Четвертый этап эволюции российского бюджетного законодательства включает в себя период с 2008 года по настоящее время.

В статье 2 БК РФ определена структура бюджетного законодательства Российской Федерации, состоящая из настоящего Кодекса и федеральных законов о федеральном бюджете, принятых в соответствии с настоящим Кодексом, законов о бюджетах государственных специальных фондов Российской Федерации, зако-

¹ Болтинова, О.В. «Нулевое чтение» проекта федерального закона о федеральном бюджете в новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации / О.В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 1 (86). – С. 50.

нов о бюджетах государственных специальных фондов Российской Федерации, законов о бюджетах государственных учреждений. Государственные специальные фонды Российской Федерации, муниципальные правовые акты муниципальных представительных органов по муниципальным бюджетам.

Постановление Правительства Российской Федерации о Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации правительственная программа повышения качества предоставления государственных услуг государственными и местными органами власти для их управление и реализация проходит в условиях социально-экономического развития страны¹.

Для реализации данных задач требовалось разработка и принятие программы организации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, использование норм бюджетного законодательства в части формирования планового трехлетнего бюджета, внедрение на местах «программного» бюджета, формирование новых моделей государственных (муниципальных) услуг и их финансовое обеспечение, изменение принципов финансового контроля и развитие внутреннего контроля, т.е. переход на программное бюджетирование.

Как было отмечено ранее, отличительная черта программно-целевых подходов заключается в оценке результативности. По этой причине произошло переупорядочивание бюджетной политики страны на разработку государственных программ, которые оцениваются уровнем достижения специально подобранных целевых индикаторов.

На этапе формирования государственной программы разрабатываются целевые показатели, которые являются индикаторами достижения запланированного уровня благосостояния населения. Плановый коэффициент выполнения поставленных задач влияет на результат показателей программ реализации государственных полномочий и управление государственными расходами. Успех про-

¹ Болтинова, О.В. Становление и развитие бюджетного законодательства Российской Федерации / О.В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 3 (52). – С. 80.

граммно-целевого бюджетирования имеет прямую зависимость от эффективности и результативности показателей программ государства, достижения целей и задач государственного управления, количества используемых показателей и критериев государственных программ, достижения результатов на практике госпрограммы¹.

Для повышения прозрачности бюджетного процесса разработан Портал госпрограмм РФ². Данный электронный ресурс направлен на информирование о структуре государственных программ, их целях, задачах и целевых показателях, а также достижении плановых значений показателей (индикаторов) за прошедший финансовый год.

Проанализировав практику применения программного формата бюджетирования, можно определить нижеследующие проблемы:

- начальный этап становления программно-целевого бюджетирования;
- формальность программных подходов в бюджетном процессе;
- отсутствие единых методологических подходов в определении цели, задач и целевых индикаторов программ;
- отсутствие результативности достижения инвестпроектов;
- дефицит отраслевых показателей при формировании прогноза развития направления государственного устройства³.

В связи с переходом на программный бюджет с 2013 года Правительством Российской Федерации принято решение о разработке и реализации государственных программ. Например, в 2019 году число федеральных программ насчитывается более сорока, государственных программ Челябинской области утверждено в количестве тридцати восьми.

В целях повышения качества жизни населения, а также прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации

¹ Мастеров, А.И. Проблемы и пути совершенствования программно-целевого бюджетирования в России / А.И. Мастеров // Финансы: теория и практика. – 2019. – № 2. – С. 47 – 49.

² Портал госпрограмм РФ / Режим доступа: <http://programs.gov.ru/opendata>, свободный (Дата обращения: 02.11.2019).

³ Мастеров, А.И. Проблемы и пути совершенствования программно-целевого бюджетирования в России / А.И. Мастеров // Финансы: теория и практика. – 2019. – № 2. – С. 49 – 50.

Президентом РФ В.В. Путиным представлен новый перечень национальных проектов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации о национальных целях Российской Федерации.

Перед Правительством РФ поставлены следующие национальные цели развития страны, которые необходимо достичь до 2024 года. К ним относятся обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, численности населения, повышение продолжительности жизни до 78 лет, сокращение вдвое уровня бедности, улучшение условий жизни не менее 5 миллионов семей в год, ускорение технологического развития в Российской Федерации, внедрение цифровых технологий в экономику и социальный сектор, а также вхождение в Российскую Федерацию в число пяти крупнейших экономик мира путем создания основные отрасли промышленности экономики высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора¹.

В соответствии с пунктом 2 настоящего Указа разработаны национальные и федеральные проекты (программы) стратегического развития по следующим направлениям, а именно:

1. Демография направлена на увеличение продолжительности здоровой жизни, повышения уровня рождаемости, профилактику заболеваний, пропаганду спорта среди населения страны.

2. Здравоохранение. Данный нацпроект необходим для снижения смертности населения, в том числе младенческой смертности, ликвидации нехватки персонала в медицинских организациях, которые предлагают базовую медицинскую помощь, обеспечивают оптимальную доступность медицинских организаций для населения и предоставляют всем гражданам ежегодные обследования.

3. Образование признано обеспечить конкурентоспособность российской системы обучения и просвещения на мировой арене, воспитание гармонично раз-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 года № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. – 14.05.2018. – № 20. – Ст. 2817.

витой личности на основе интеллектуально-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций

4. Жилье и городская среда. С помощью указанной программы осуществляется предоставление возможности приобретения доступного жилья семьями со средним достатком, увеличение объема жилищного строительства, повышение комфортности места проживания при прямом участии граждан в формировании комфортной городской среды, устойчивое сокращение непригодного для проживания жилищного фонда.

5. Экология. Ключевые мероприятия заключаются в эффективном обращении с отходами производства, снижении уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных городах, повышении качества питьевой воды, сохранении биологического разнообразия флоры и фауны, экологическом оздоровлении водных объектов страны, установление баланса выбытия и воспроизводства лесных участков.

6. Безопасные и качественные автомобильные дороги. Реализация мероприятий необходима в связи с повышением безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах, профилактикой риска возникновения дорожно-транспортных происшествий, детского травматизма, снижением смертности при дорожно-транспортных происшествиях.

7. Производительность труда и поддержка занятости. Здесь приоритетными направлениями деятельности являются рост производительности труда в средних и крупных компаниях базовых отраслей экономики, увеличение количества вовлеченных в реализацию национального проекта субъектов РФ и отраслей экономики.

8. Наука. Основные цели национального проекта – это обеспечение привлекательности работы и жизни на территории Российской Федерации для ведущих российских и зарубежных ученых и молодых исследователей, увеличение объема отечественных инвестиций на научные исследования и разработки.

9. Цифровая экономика направлена на создание стабильной и безопасной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры для высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных с использованием отечественного программного обеспечения.

10. Культура. При реализации нацпрограммы увеличиваются посещения организаций культуры, создаются условия для творческой реализации граждан.

11. Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы представляют собой меры поддержки, оказываемые частному сектору экономики на каждом этапе жизненного цикла развития бизнеса.

12. Международная кооперация и экспорт. Мероприятия национального проекта необходимы для увеличения экспортного объема несырьевых неэнергетических товаров, продукции агропромышленного комплекса, обрабатывающей промышленности, а также формирования эффективная система сотрудничества между разделением труда и производством в рамках Евразийского экономического союза для увеличения объема торговли между странами–членами Союза.

13. Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года, реализация которого позволит обеспечить развитие транспортных коридоров «Запад – Восток» и «Север – Юг» для перевозки грузов, повышение уровня экономической связанности территории России за счёт расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры, гарантированное обеспечение доступной электроэнергией.

Таким образом, программный подход позволил уйти от командно-административной системы управления государственными финансами, что абсолютно является неприемлемым в условиях рыночных отношений. Переход к плановости способствовал реализации целевых программ и национальных проектов, эффективному решению социально-экономических проблем. Привлечение управ-

ленческих, финансовых, технических, информационных ресурсов направлены на укрепление стабильности государства и бюджетной устойчивости.

1.3 Правовые основы бюджетного процесса и органы государственной власти как его участники

Стороны бюджетного процесса:

- Президент РФ;
- высшее должностное лицо субъекта РФ, глава муниципального образования;
- законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления (далее - законодательные (представительные) органы);
- исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований);
- Центральный банк Российской Федерации,
- органы государственного (муниципального) финансового контроля;
- органы управления государственными внебюджетными фондами;
- главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;
- получатели бюджетных средств и другие¹.

В науке финансового права имеет место несколько подходов в определении круга участников бюджетного процесса. Анализ действующего бюджетного законодательства указывает на наличие проблемы юридической идентификации юридических лиц как субъекта бюджетного права.

Следует напомнить, что под субъектом бюджетного права понимается лицо с личностью домохозяйства или обладатель бюджетных прав и обязанностей в области образования, распределения и использования бюджетных средств. Субъектами бюджетного права являются юридические лица публичного права.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (ред. от 04.11.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

При изучении разновидности субъектов бюджетного права можно обобщить существующие мнения, выделив следующую классификацию.

Во-первых, согласно установленным нормам Бюджетного кодекса в состав субъектов бюджетного права включаются юридические лица, получаемые субсидии из бюджетов, бюджетные инвестиции, а также бюджетные кредиты и принимаемые участие в бюджетном процессе на стадии исполнения бюджета.

Во-вторых, субъекты бюджетного права представляют собой только государственные и муниципальные юридические лица, отнесенные БК РФ к участникам бюджетного процесса и обслуживаемые бюджетные счета учреждений.

И, в-третьих, хозяйствующие субъекты не являются субъектами бюджетного права. Данный подход сформирован в советский период и регламентирует только бюджетные траты бюджетной системы государства, что не в полной мере согласуется с состоянием действующего правового регулирования бюджетной сферы¹.

Таким образом, рассматривая с представленной точки зрения перечень участников бюджетного процесса, можно сделать вывод, что Президент РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, органы государственной власти и местного самоуправления не являются юридическими лицами. Центробанк РФ, главный администратор (администратор) доходов бюджетов, главный распорядитель и получатель бюджетных средств наоборот отнесены к участникам бюджетного процесса, представляя собой юридические лица.

Кроме того, существует иная теория определения полномочия участников бюджетной процедуры. Принцип разделения властей является основой для регулирования бюджетных отношений, организации и осуществления бюджетного процесса. Замысловатая система бюджетной политики не позволяют разграничить бюджетные полномочия между законодательной и исполнительной ветвями власти.

¹ Леднева, Ю.В. Юридические лица как субъекты бюджетного права: проблемы правовой идентификации / Ю.В. Леднева // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 8 (93). – С. 86 - 87.

Правовое регламентирование бюджетных правоотношений не относится к преимуществу органов законодательной ветви власти, также как и реализация бюджетного процесса только к органам исполнительной власти.

В целях нормативного развития и становления бюджетной политики закрепляется нормативными актами представительной и исполнительной органов власти страны. Конституцией РФ установлено, что Правительство РФ осуществляет исполнительную власть Российской Федерации; обеспечивает исполнение федерального бюджета; издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение¹.

Существуют примеры реализации полномочий законодательных органов в сфере исполнения бюджета наряду с органами исполнительной ветви власти. Следует заметить, что принцип разделение властей является основоположником стабильно развивающейся государственной системы. Этот принцип регулирует распределение властных полномочий между ветвями власти, координируя и управляя распределением властных полномочий между полномочиями государственных органов власти².

На основании данного заключения можно выделить признаки, при помощи которых возможно провести анализ действующей нормы законодательства и обосновать предлагаемые ее изменения.

В научной литературе указаны следующие признаки реализации принципа разделения властей на законодательную и исполнительную в бюджетном процессе:

- регламентирование бюджетных полномочий в нормативных правовых актах;

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (ред. от 21.07.2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – ст. 4398.

² Чеботарев, Г.Н. Разделение властей в Российской Федерации – важнейший конституционный принцип функционирования правового демократического государства / Г.Н. Чеботарев // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2013. – № 3. – С. 19.

- реализация активной социальной политики, определяющей качество и стандарты жизни населения, развитие социальных гарантий;

- проведение сбалансированной бюджетной политики, направленной на поддержание экономического роста, проведение структурных реформ в экономике и социальной сфере;

- существование правовых норм, регламентирующих взаимодействие и контроль законодательных и исполнительных органов власти при реализации своих полномочий¹.

В продолжении данной темы следует отметить, что в статье 153 БК РФ закреплен подход сформирован в советский период и регламентирует только бюджетные траты бюджетной системы государства. Согласно правовой нормы, установленной пунктом 1 указанной статьи, законодательными (представительными) органами рассматриваются и утверждаются бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и отчеты об их исполнении, проводится контроль в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения соответствующих бюджетов, а также называется орган государственной власти, осуществляющий внешние контрольные функции.

Федеральным законом об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ установлено положение о законодательной (представительной) государственной власти субъекта Российской Федерации. Это региональный парламент субъекта РФ².

В Челябинской области – Законодательное Собрание Челябинской области.

Статьей 2 Закона области № 1-ЗО по реализации бюджетного процесса определены полномочия Законодательного Собрания, среди них:

1. Утверждение областного бюджета и отчета о его исполнении, представленные Правительством Челябинской области.

¹ Епифанов, И.О. Понятие принципа разделения властей в бюджетном процессе / И.О. Епифанов // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2018. – № 7. – С. 104.

² Федеральный закон от 06 ноября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

2. Утверждение бюджетов внебюджетных фондов.
3. Проведение публичных слушаний по проектам законов области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.
4. Осуществление контроля за исполнением областного бюджета, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов.
5. Представление на должности председателя, заместителей председателя и аудиторов Контрольно-счетной палаты Челябинской области¹.

Бюджетным кодексом РФ предусмотрено рассмотрение исполнения бюджетов на заседаниях комитетов представительных органов субъектов РФ.

Статьей 7 Закона «О Законодательном Собрании Челябинской области» установлено создание комитетов для предварительного внесения законопроектов, иных законодательных актов Законодательного Собрания области². Из состава депутатского корпуса сформированы 11 комитетов по рассмотрению установленных вопросов ведения. В состав комитета входят председатель комитета, заместители председателя комитета, другие члены комитета.

Постановлением Законодательного Собрания Челябинской области о Положении о комитетах Законодательного Собрания Челябинской области комитет по бюджету и налогам принимает участие в:

- финансово-бюджетной политике и финансовом контроле, в том числе анализе и контроль за формированием и исполнением доходов и расходов областного бюджета, областных государственных специальных фондов, использованием государственных средств Челябинской области;

- налоговая политика;

- с учетом формирования налоговых и неналоговых доходов в бюджетной системе Российской Федерации;

¹ Закон Челябинской области от 28 февраля 2006 года № 1-30 «О Законодательном Собрании Челябинской области» // Ведомости Законодательного Собрания Челябинской области. – 2006. – № 2 (февраль).

² Закон Челябинской области от 28 февраля 2006 года № 1-30 «О Законодательном Собрании Челябинской области» // Ведомости Законодательного Собрания Челябинской области. – 2006. – № 2 (февраль).

- анализ и формирование межгосударственных отношений между органами государственной власти в Челябинской области с органами государственной власти и местного самоуправления;

- экспертиза вопросов финансирования государственных программ в Челябинской области;

- работа с КСП Челябинской области, внесение предложений в Законодательное собрание по результатам проверок и проверок, проведенных Счетной палатой Челябинской области.¹

Председателем комитета ЗСО по бюджету и налогам является председатель Законодательного Собрания Челябинской области Владимир Викторович Мякуш. В состав комитета входят 16 депутатов областного парламента, состоящие в следующих депутатских объединениях:

- от фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в областном парламенте 13 членов комитета;

- в Законодательном Собрании Челябинской области фракция «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» представлена 2 депутатами;

- от фракции ЛДПР работает 1 депутат.

Таким образом, исследование компетенций органов законодательной и исполнительной власти в бюджетной деятельности с учетом принципа разделения властей показали, что органы государственной власти на основе взаимодействия самостоятельно осуществляют законодательно установленные полномочия по формированию, принятию и исполнению бюджетов федерального и регионального значения.

Подводя итоги первой главы магистерского исследования, необходимо отметить, что бюджет является основополагающим элементом бюджетного процесса. Изначально в Англии бюджет употреблялся в качестве определения законодательному документу. И позже он рассматривался как экономическая категория.

¹ Постановление Законодательного Собрания Челябинской области от 24 сентября 2015 года № 5 «О Положении о комитетах Законодательного Собрания Челябинской области» // Южноуральская панорама. – 2015. – № 138.

В России основоположником современной бюджетной модели стал Михаил Михайлович Сперанский. Именно он сформулировал принципы бюджетной политики и этапы бюджетного процесса, правила формирования которых применяются и спустя 210 лет.

Кроме того, основными законодательными источниками, регламентирующими бюджетное устройство и бюджетный процесс, называются Конституция России, БК РФ, Концепция реформирования бюджетного процесса, законодательные акты о бюджетном процессе и межбюджетных отношениях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и другие.

Изучив указанные законодательные акты и их правоприменительную практику, можно сделать вывод:

1. Федеральный законодатель не определил границы стадий бюджетного процесса;
2. Отсутствие регламентирующих норм такого понятия как «нулевое чтение» по согласованию позиций бюджета;
3. Переход к трехлетнему бюджету повлиял на формирование подхода к принятию «программного» бюджета;
4. Перепрофилирование бюджетной политики повлияло на критерии оценки эффективности и результативности бюджетных показателей;
5. Принцип разделения властей, который лежит в основе бюджетного законодательства, регулирует функции государственных органов власти Российской Федерации и субъектов в реализации положений бюджетного процесса.

ГЛАВА 2. БЮДЖЕТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАР- СТВЕННОЙ ВЛАСТИ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1 Порядок рассмотрения областного бюджета и утверждения отчета об исполнении бюджета законодательным (представительным) органом государ- ственной власти Челябинской области

Представленный в главе 1 настоящей магистерской диссертации анализ бюджетного законодательства Российской Федерации демонстрирует отсутствие регламентированного порядка реализации бюджетного процесса в субъектах РФ. Следует более подробно рассмотреть отведенную роль законодательному (представительному) органу государственной власти Челябинской области в бюджетной системе Челябинской области.

Закон Челябинской области о бюджетном процессе принят для определения в соответствии с Бюджетным кодексом РФ бюджетного процесса и финансового регулирования и функционирования областного бюджета как составной части бюджетной системы Российской Федерации.

Действие областного закона направлено на отношения в сфере формирования доходной и расходной частей бюджета Челябинской области, реализация активной социальной политики, определяющей качество и стандарты жизни населения, развитие социальных гарантий, утверждения и исполнения, формирование и управление специальными резервами (суверенными фондами государства) для обеспечения устойчивого финансирования государственных программ в периоды неблагоприятной экономической конъюнктуры¹.

Законом о бюджетном процессе обозначен участвующий круг лиц. Среди них выделяют главу субъекта Российской Федерации – Губернатора, депутаты области, Правительство области, Министерство финансов области и другие упол-

¹ Закон Челябинской области от 16 октября 2007 года № 205-ЗО «О бюджетном процессе в Челябинской области» // Южноуральская панорама. – 2007. – № 211.

номоченные органы исполнительной власти, органы финансового контроля области, органы управления территориальными государственными внебюджетными фондами, руководители и распорядители источников финансирования дефицита бюджета и получатели бюджетных средств.

Основополагающего областного закона определены бюджетные полномочия Законодательного Собрания Челябинской области, которые заключаются, прежде всего, в изучении внесенного Правительством Челябинской области проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в трех чтениях.

Законопроект об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период включает в себя материалы:

- данные реализации бюджетной политики Челябинской области;
- данные сбора налоговых поступлений в бюджет Челябинской области;
- данные социальной политики, определяющей качество и стандарты жизни населения, развитие социальных гарантий;
- финансирование бюджетной системы Российской Федерации и выравнивание финансовых возможностей регионов;
- обеспечение устойчивости основных показателей законопроекта об областной бюджет с методикой и расчетными понятиями основных показателей государственных программ Челябинской области;
- методы и расчеты формирования межбюджетных трансфертов на очередной финансовый год и плановый период;
- верхний предел регионального государственного внутреннего долга и (или) верхний предел регионального государственного внешнего долга на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода;
- реестр расходов областного бюджета области;
- проекта или утвержденные паспорта государственных программ;
- прогнозные данные по уровню исполнения бюджета области;

- программа реализации приватизации государственного имущества, которое находится в казне Челябинской области;
- бюджетный прогноз области на долгосрочный период.
- список источников доходной части областного бюджета.

Проект закона Челябинской области об областном бюджете представляется в Законодательное Собрание области до 1 ноября текущего года фельдьегерской почтой. Работа над законопроектом комитетами областного парламента осуществляется не более 60 календарных дней со дня его внесения Правительством области, и должна быть закончена до 01 января следующего года.

После регистрации данного документа организационно-аналитическим управлением в течение 24 часов председатель областного парламента принимает решение направить проект областного бюджета в бюджетный комитет для подготовки заключения о соответствии представленных документов и материалов требованиям бюджетного законодательства.

Далее проект закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с постановлением председателя ЗСО представляется в комитеты ЗСО, которые детально изучают представленные мероприятия государственных программ, субъектам права законодательной инициативы представить замечания и предложения к законопроекту, в счетную палату области и государственно-правовое управление аппарата ЗСО для заключения.

До недавнего времени законопроект о бюджете Челябинской области на очередной финансовый год и плановый период находился для определения уровня государственного финансирования.

Профильные комитеты не могут детально проанализировать распределение бюджетных ассигнований по государственным программам Челябинской области, которых в областном бюджете порядка сорока.

26 декабря 2019 года депутатами принято решение внести изменения в абзац первый части 3 статьи 26 указанного Закона Челябинской области.

«Проект закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период рассматривается комитетами Законодательного Собрания области в срок, определяемый распоряжением председателя Законодательного Собрания области».

Таким образом, у профильных комитетов появляется возможность рассмотреть представленный законопроект об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период на очном заседании комитета с заслушиванием докладов представители соответствующих отраслевых исполнительных органов области, а также председателя (заместителя председателя, аудиторов) палаты области.

Решения комитетов (Приложение № 1) направляются в бюджетный комитет. Данный комитет формирует единое мнение ЗСО. По проекту закона области «Об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период» в соответствии с регламентом Законодательного Собрания области и проектом постановления Законодательного Собрания области о принятии проекта Закона Челябинской области в первом чтении формируется решение.

Также Регламентом Законодательного Собрания Челябинской области предусмотрено создание председателем ЗСО рабочих групп для разработки проектов законов или постановлений законодательного органа областного значения.

Помимо депутатов в состав рабочих групп могут входить должностные лица и представители государственных органов, организаций, общественных объединений.

В частности, в целях подготовки к рассмотрению на заседании Законодательного Собрания Челябинской области законопроекта Челябинской области «Об областном бюджете на предстоящий год и на плановый период», а также подготовки и проведения публичных слушаний по нему в ноябре текущего года создается рабочая группа, которая прекращает свою деятельность после принятия закона об областном бюджете в трех чтениях (Приложение № 2).

На очередном заседании областного парламента после внесения законопроекта о бюджете области министр финансов области докладывает депутатам ЗСО, заключение Счетной палаты области. Председатель бюджетного комитета в совместном докладе поддерживает доклад министра финансов и утверждает решение о принятии или отклонении законопроекта в первом чтении.

При положительном решении обсуждаются его концепция и прогноз социально-экономического развития региона на очередной финансовый год и плановый период, сбалансированная бюджетная политика, направленная на поддержку экономического роста, проведение структурных реформ в экономике и социальной сфере. К ним относятся:

- общие доходы, расходы и дефицит (профицит) областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период;

- источники финансирования дефицита областного бюджета;

- общий объем межбюджетных трансфертов, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в следующем финансовом году и плановом периоде;

- нормативы распределения доходов между областным бюджетом, бюджетом территориального государственного внебюджетного фонда, бюджетами муниципальных образований;

- общая сумма условно утвержденных расходов за первый год планового периода в размере не менее 2,5 процента от общей суммы расходов областного бюджета, за второй год планового периода в размере не менее 5 процентов от общей суммы расходов областного бюджета;

- верхний предел регионального государственного внутреннего долга и (или) верхний предел регионального государственного внешнего долга на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода;

- дифференцированные нормы отчислений в местные бюджеты на территории Российской Федерации.

Следует обратить внимание, что с момента принятия Закона Челябинской области о бюджетном процессе в Законодательном Собрании Челябинской области отсутствует практика отклонения в первом чтении проекта закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. В случае отклонения в первом чтении проекта закона области «Об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период» Законодательное Собрание области вправе: передать указанный законопроект согласительной комиссии для уточнения основных характеристик областного бюджета (далее-согласительная комиссия), состоящей из представителей Законодательного Собрания области и представителей исполнительных органов власти области, для разработки согласованного варианта основных характеристик областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с предложениями и рекомендациями, изложенными в заключениях бюджетного комитета и Контрольно-счетной палаты области.

В течение 10 календарных дней указанная комиссия разрабатывает вариант основных характеристик областного бюджета. Решение согласительной комиссии принимается отдельным голосованием членов комиссии от Законодательного Собрания области и органов исполнительной власти области (далее - партия). Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство присутствующих на заседании согласительной комиссии, обе стороны поддержали его.

По завершении работы согласительной комиссии правительство области в течение 10 календарных дней представляет на рассмотрение Законодательного Собрания области согласованные основные характеристики областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

2) вернуть законопроект в Правительство Челябинской области для дальнейшей работы.

В этом случае Законом о процессе составления бюджета предусмотрено, что Министерство финансов области в течение 15 календарных дней дорабатывает законопроект с учетом предложений и рекомендаций, изложенных в заключениях

бюджетного комитета и Контрольно-счетной палаты области. Доработанный законопроект вносится правительством области на повторное рассмотрение Законодательного Собрания области в первом чтении. При повторном внесении указанного законопроекта Законодательное Собрание области рассматривает его в первом чтении в течение 7 календарных дней со дня повторного внесения.

Рассмотрение проекта закона области «Об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период» во втором чтении.

Во втором чтении ЗСО утверждаются общий объем бюджетных ассигнований, выделяемых на исполнение государственных нормативных обязательств региона, объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, текст статьи проекта закона области об областном бюджете и приложения к нему, устанавливающие:

- перечень главных распорядителей доходов областного бюджета и источников финансирования дефицита областного бюджета ;

- распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям (государственным программам региона и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов, разделам и подразделам классификации расходов бюджета на очередной финансовый год и плановый период;

- ведомственная структура расходов областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период; - реформатирование наличных денег;

- перечень помощи из областного бюджета муниципальным бюджетам Челябинской области в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при исполнении полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

- программа региональных государственных внутренних и внешних заимствований на очередной финансовый год и плановый период;

- программа региональных государственных гарантий на очередной финансовый год и плановый период;

- методика расчета размера субсидий местным бюджетам, предоставляемых из областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период;
- дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от НДФЛ, подлежащих зачислению в региональный бюджет;
- объем бюджетных ассигнований, направляемых на государственную поддержку семьи и детей, в том числе на развитие социальной инфраструктуры для детей.

Методология бюджетного процесса направлена на повышение эффективности формирования и расходования бюджетных средств, и заключается в переходе к среднесрочному финансовому планированию бюджетной системы на трехлетний период; установлении единых требований к бюджетному планированию, рассмотрении закона о бюджете в трех чтениях, системном регулировании исполнения бюджетов; планировании расходов на реализацию долгосрочных целевых программ; реформировании состава и полномочий участников бюджетного процесса и источников финансирования.

26 декабря 2019 года изменения принимаются. Теперь поправки в проект закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период вносятся в течение 5 дней субъектам права законодательной инициативы. При рассмотрении во втором чтении проекта областного закона на очередной финансовый год и плановый период поправки, изменяющие основные характеристики областного бюджета, могут вноситься только губернатором.

В течение 7 календарных дней комитет по бюджету рассматривает внесенные поправки, составляет сводные таблицы поправок и направляет их в соответствующие профильные комитеты и Губернатору области. Дальнейшему рассмотрению подлежат те поправки, которые были рассмотрены бюджетным комитетом.

Поправки, по которым у бюджетного комитета и профильного комитета возникли разногласия, являются обязательными для рассмотрения Законодательным Собранием области.

Если у губернатора области есть возражения против проекта бюджета, то он направляется в согласительную комиссию. Предложения, содержащиеся в первоначальном варианте проекта областного бюджета, представляются в ЗСО. При рассмотрении проекта закона области «Об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период» в третьем чтении за документ проводится голосование.

Принятый Законодательным Собранием области закон области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период направляется Губернатору области для подписания и опубликования в течение пяти календарных дней.

С другой стороны, такая форма работы противоречит принципу разделения полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти в бюджетном процессе.

Участие в формировании и осуществлении бюджетной деятельности принимает информация об исполнении областного бюджета за прошедший период текущего финансового года и пояснительная записка, обосновывающая предлагаемые изменения, а также ожидаемые результаты социально-экономического развития региона и оценка ожидаемого исполнения областного бюджета за текущий финансовый год.

Следующей функцией, определяемой бюджетной политикой Челябинской области, является представление, рассмотрение и утверждение годового отчета об исполнении областного бюджета региональным парламентом.

Кроме того, участие в бюджетном процессе законодательной ветви власти заключается в рассмотрении и утверждении проекта закона о бюджете, а также контроле за его исполнением. Однако парламент не имеет права на бюджетную инициативу. Это связано, прежде всего, с ограниченной способностью оппозиционных партий включать в текст законопроекта не проработанные и не эффективные статьи расходов.

Совершенствование бюджетного законодательства должно способствовать повышению прозрачности, открытости и бюджетной эффективности деятельности Правительства Челябинской области по устранению фактов недостоверного или неполного отражения данных и вновь выносятся на рассмотрение Законодательного Собрания региона в срок, не превышающий одного месяца.

Годовой отчет об исполнении областного бюджета представляется правительством области в Законодательное Собрание области не позднее 1 июня текущего года о расходовании средств резервного фонда Правительства области, о предоставлении и погашении бюджетных кредитов и гарантий правительства области, государственных заимствований правительства области, состоянии государственного долга области за первый и последний день отчетного финансового года, межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета.

Утвержден закон об исполнении областного бюджета. Для реализации этих задач потребовалось внедрение программно-ориентированных принципов организации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, применение бюджетного законодательства в части формирования планового трехлетнего бюджета с указанием совокупных доходов, расходов и дефицита (профицита) областного бюджета и показателей доходов областного бюджета по кодам классификации доходов бюджета, по разделам и подразделам классификации расходов и источников финансирования дефицита регионального бюджета.

Таким образом, Законом Челябинской области о бюджетном процессе определены место и компетенция Законодательного Собрания области в бюджетной системе Челябинской области. Изучив бюджетные полномочия законодательного органа власти Челябинской области в части рассмотрения и принятия областного закона о бюджете и его исполнении, необходимо указать на их неотъемлемость и значимость в бюджетном процессе, как областного уровня, так и бюджетной системы Российской Федерации в целом.

2.2 Публичные слушания как одна из форм взаимодействия Законодательного Собрания Челябинской области с населением по проекту закона об областном бюджете и его исполнении

Законодательный акт о бюджетном процессе регулирует полномочия органов государственной власти в бюджетном процессе, в соответствии с которыми Законодательное Собрание области проводит публичные слушания по проектам законов области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об исполнении областного бюджета в порядке, установленном законом Челябинской области «О порядке проведения публичных слушаний по проектам законов Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об исполнении областного бюджета».

Закон о порядке проведения публичных слушаний по проектам законов определяет публичные слушания, представляющие собой собрание граждан Российской Федерации, место жительства которых находится на территории Челябинской области, для публичного и открытого обсуждения проектов законов Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об исполнении областного бюджета (далее - законопроекты).

Публичные слушания проводятся в целях:

- 1) информирование населения области о внесении Правительством Челябинской области на рассмотрение Законодательного Собрания законопроектов, а также об их содержании;
- 2) выявлять и обеспечивать учет общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии законов Челябинской области «Об

областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об исполнении областного бюджета».

Следует отметить, что в октябре 2019 года депутатами областного парламента в ходе очередного заседания Законодательного Собрания Челябинской области рассмотрен проект областного закона «О внесении изменений в Закон Челябинской области «О порядке проведения публичных слушаний по проектам законов Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об исполнении областного бюджета», разработанный по результатам анализа практики применения закона.

Законопроект предусматривает снятие излишних ограничений по срокам проведения публичных слушаний (предлагается установить крайний срок по распоряжению председателя Законодательного собрания до даты рассмотрения законопроектов в первом чтении Законодательным Собранием). Ранее этот срок был ограничен 15 календарными днями.

И в соответствии с этими изменениями статья 4 Закона Челябинской области «О порядке проведения публичных слушаний по проектам законов Челябинской области об областном бюджете»... устанавливает, что публичные слушания проводятся с даты внесения законопроектов в Законодательное Собрание до даты их первого чтения Законодательным Собранием включительно.

На публичные слушания в качестве участников приглашаются Губернатор Челябинской области, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Челябинской области, областные депутаты, главный федеральный инспектор по Челябинской области аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе, председатель Челябинского областного суда, председатель Арбитражного суда Челябинской области, прокурор Челябинской области, депутаты представительных органов муниципальных образований, главы муниципальных образований, председатель Контрольно-счетной палаты Челябинской области, представители обще-

ственных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, средств массовой информации и другие граждане.

Уведомления направляются лицам, включенным в список приглашенных на слушания, не позднее чем за десять дней до дня заседания, в соответствии с которым они имеют право участвовать в мероприятии (Приложение № 5).

Население Челябинской области и представители общественных объединений, желающие участвовать в публичных слушаниях, подают заявления в письменной или электронной форме на имя председателя Законодательного Собрания или руководителя рабочей группы.

При участии в слушаниях каждый участник проходит обязательную регистрацию.

В течение 24 часов с момента представленного к изучению законопроекта об областном бюджете председателем ЗСО принимается решение о проведении публичных слушаний, определение даты, времени и места их проведения, состава рабочей группы по подготовке и проведению публичных слушаний (далее – рабочая группа), плана мероприятий по подготовке и проведению публичных слушаний, путем издания соответствующего приказа (Приложение № 6).

Для проведения публичных слушаний по законопроектам рабочая группа:

- составить программу проведения слушаний (Приложение № 7);
- рассмотреть предварительный список участников (Приложение № 8);
- назначает председателя общественных слушаний и определяет состав президиума для проведения общественных слушаний;
- собирает заявки на участие в публичных слушаниях от граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, средств массовой информации;
- собирает предложения и рекомендации по законопроектам, обобщает их и проверяет их соответствие законодательству Российской Федерации и Челябинской области.

Согласно предъявляемым требованиям предложения и рекомендации должны содержать обоснования, а если такие предложения приводят к увеличению расходов областного бюджета, то предложения по источникам их финансирования.

Предложения и рекомендации по законопроектам, соответствующим законодательству Российской Федерации и Челябинской области, рекомендуются к утверждению на общественных слушаниях.

Предложения и рекомендации по законопроектам, не соответствующим законодательству Российской Федерации и Челябинской области, отклоняются рабочей группой.

Дополнительные предложения и рекомендации к законопроектам, внесенным в ходе публичных слушаний, представляются на рассмотрение президиума в письменной форме.

Предложения к законопроектам, поступившие в Законодательное Собрание после истечения срока их представления, при составлении протокола не учитываются.

- готовит проект рекомендаций для публичных слушаний (Приложение № 9);
- организует регистрацию участников публичных слушаний и обеспечивает их необходимыми материалами;
- организует публикацию протокола, составленного по результатам публичных слушаний, в официальных печатных средствах массовой информации органов государственной власти Челябинской области и размещение его на официальном сайте Законодательного Собрания в телекоммуникационной сети «Интернет».

Законодательное Собрание уведомляет население не позднее чем за десять дней до дня проведения слушаний через официальные печатные средства массовой информации органов государственной власти Челябинской области, по радио, телевидению, на официальном сайте Законодательного Собрания о дате, времени

и месте проведения публичных слушаний, источнике опубликования законопроектов, телефоне «горячей линии», сроках внесения предложений и рекомендаций по законопроектам в Законодательное Собрание, а также порядке подачи заявлений об участии в публичных слушаниях.

Регламентом Законодательного Собрания Челябинской области установлено, что публичные слушания проводятся председателем Законодательного Собрания, первым заместителем председателя Законодательного Собрания, заместителями председателя Законодательного Собрания, руководителями профильных комитетов.

Слушания по рассмотрению законопроектов начинаются с краткого вступительного слова председателя, который информирует о сути обсуждаемого вопроса, его значении, порядке проведения слушаний и составе приглашенных лиц. Затем слово предоставляется для выступления продолжительностью до 20 минут члену Президиума или соответствующей комиссии с докладом по обсуждаемому вопросу, после чего выступают депутаты и приглашенные лица. После выступлений следуют вопросы депутатов и других присутствующих и ответы на них. Вопросы можно задавать устно или письменно.

Публичные слушания заканчиваются принятием рекомендаций по обсуждаемому вопросу, которые принимаются с их одобрения большинством депутатов, участвовавших в этих слушаниях.

В результате составляется протокол, содержащий обобщенную информацию о ходе общественных слушаний, в том числе о мнениях их участников, полученных предложениях и заявлениях, а также рекомендации по законопроектам, одобренным большинством участников слушаний.

В течение пяти рабочих дней после слушания он направляется на рассмотрение в Правительство Челябинской области, в другие органы государственной власти Российской Федерации и Челябинской области, местные органы власти, которым были даны рекомендации, а также размещается на официальный сайт Законодательного собрания (Приложение № 11).

В целях реализации принятых рекомендаций на очередном заседании Законодательного Собрания приняты соответствующие законы Челябинской области.

Федеральным закон 184-ФЗ отсутствует органом государственной власти субъекта Российской Федерации на этапе формирования государственной программы разрабатываются целевые показатели, являющиеся показателями достижения запланированного уровня благосостояния населения. Планируемые темпы выполнения поставленных задач влияют на эффективность реализации государственных программ и связанные с этим бюджетные расходы.

2.3 Реализация контрольной функции законодательного (представительного) органа государственной власти Челябинской области

Основным законодательным актом Челябинской области, регулирующий бюджетный процесс, определены бюджетные полномочия по осуществлению финансового контроля органов государственной власти в целях обеспечения соблюдения положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения и обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из областного бюджета, а также соблюдения условий государственных контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из областного бюджета.

Государственные органы Челябинской области проводят внешний и внутренний финансовый контроль.

Контрольно-счетная палата области признана за внешний контроль реализации финансовых средств государственными органами власти.

Также органы исполнительной власти имеют собственные подразделения, наделенные полномочиями реализации внутреннего контроля.

Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения областного бюджета. Ре-

гиональный парламент осуществляет текущий контроль за исполнением статей закона об областном бюджете. Мониторинг по результатам исполнения областного бюджета с целью установления законности его исполнения, достоверности бухгалтерского учета и отчетности – последующий контроль.

Согласно теме исследования следует более подробно рассмотреть осуществление контрольных полномочий Законодательным Собранием Челябинской области.

Итак, среди прочих установленных Регламентом Законодательное Собрание Челябинской области самостоятельно и через сформированные им контрольные органы он осуществляет контроль за исполнением областного бюджета, исполнением бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Челябинской области, используя следующие формы контроля:

- получение информации по запросам, сформированным Законодательным Собранием контрольных органов;

- заслушивание на заседаниях Законодательного Собрания, заседаниях комитетов должностных лиц органов исполнительной власти Челябинской области и органов местного самоуправления;

- принятие законов Челябинской области и других нормативных правовых актов о результатах, полученных при осуществлении контроля, и другие.

Комитеты и аппарат Законодательного Собрания в порядке и сроки, установленные председателем областного парламента, готовят информацию о выполнении инструкций, требований, рекомендаций, содержащихся в нормативных правовых актах, принятых Законодательным Собранием.

Контрольно-счетная палата подчиняется депутатам государственного парламента. Законодательное Собрание рассматривает вопрос о назначении председателя, заместителя председателя и аудиторов палаты контроля и аудита Челябинской области на пятилетний срок.

Предложения о выдвижении кандидатур на пост председателя и заместителя председателя палаты будут представлены Законодательному Собранию региона:

- 1) председатель Законодательного Собрания области;
- 2) члены Законодательного Собрания региона, равные не менее одной трети от числа указанных членов Законодательного Собрания региона;
- 3) Губернатор Челябинской области.

Председатель счетной палаты вносит предложения в парламент для кандидатов на должность аудитора Контрольно-ревизионной палаты.

Решение о назначении председателя, заместителя председателя и аудиторов Контрольно-счетной палаты принимается большинством голосов избранных депутатов и оформляется решением Законодательного Собрания.

Руководитель палаты возглавляет КСП как орган государственной власти, рассматривает и подписывает план работы и отчеты по КСП, передает результаты контрольных мероприятий ЗСО и Губернатору региона, проверяет стандарты внешнего государственного финансового контроля и общие требования к стандартам. Внешний муниципальный финансовый контроль, возглавляемый Министерством финансов Челябинской области уведомление о внедрении принудительных бюджетных мер при выявлении в ходе рассмотрения (пересмотра) нарушений бюджета, есть в Законодательном Собрании области предложений о выдвижении кандидатов на назначение аудитора, ведение плана составления смет, регулирование установленной должности работников палаты, подписание положений и идей счетной палаты.

Заместитель председателя палаты выполняет задачи в соответствии с административным регламентом счетной палаты и другими действиями. При отсутствии председателя КСП заместитель председателя может осуществлять руководство деятельностью палаты, конкретным содержанием которой будет председатель палаты.

Аудиторы Счетной палаты о деятельности включают важные детали решаемой проблемы, системные целевые показатели и индикаторы решают вопросы организации деятельности по указанным вами направлениям и несут ответственность за ваши результаты.

В контроле находится коллегия по формированию палаты, в состав которой входят председатель, заместитель председателя и аудитор счетной палаты.

Коллегия аудиторов принимает годовые отчеты о деятельности Счетной палаты, проектах годовых планов и текущих (квартальных) планов работы, нормативах внешнего государственного финансового контроля, методических рекомендациях по осуществлению контрольных мероприятий, результатах контрольной и экспертно-аналитической деятельности, которые направление идей и положений контрольно-ревизионного управления и др.

Следует отметить, что план будет представлен на заседании комитета к 30 декабря года, предшествующего запланированному, утверждает председатель палаты, а к 15 января следующего года поступит в Законодательное Собрание области и Губернатор области.

Закон о КСП по Челябинской области определяет исключительную компетенцию коллегии Счетной палаты. Рассмотрение предложений о внесении изменений в годовой план и текущие (квартальные) планы работы палаты, ведомственных ведомственных наград контрольно-ревизионной палаты, ведомственных ведомственных наград, счетной палаты, утверждение положений об ведомственных вознаграждениях.

Инспекторам КСП отвечают за организацию и немедленное осуществление внешнего государственного финансового контроля.

В упомянутом законе инспекторы определили КСП. Лицо, замещающее в аппарате Контрольно-счетной палаты должностей государственных служащих Челябинской области, начальник инспекции, начальник отдела, заместитель начальника управления, генеральный инспектор и инспектор.

Структура и штатное расписание контрольно-ревизионного управления утверждены постановлением Законодательного Собрания области по предложению руководителя Счетной палаты.

График расписания утверждает председатель Счетной палаты. Контрольно-счетная палата рассматривает вопросы:

- соблюдение положений правовых актов, бюджета по регулированию правоотношений и публичных нормативных обязательств и обязательств других служб перед частными лицами из областного бюджета, а также соблюдение условий государственных договоров, договоров (соглашений) о предоставлении средств из областного бюджета;

- контроль за достоверностью, полнотой и соблюдением составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов средств областного бюджета, квартальных и годовых отчетов об исполнении областного бюджета, а также контроль в других областях федеральным законодательством.

КСП принимает меры внешнего контроля в отношении:

- главные исполнители (управляющие, получатели средств областного бюджета, главные администраторы (администраторы) доходов областного бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита областного бюджета;

- финансовые органы (ключевые исполнители (руководители) и получатели средств из местного бюджета, получивших межправительственные трансферты) в связи с выполнением задач и условий предоставления трансфертов, бюджетных кредитов, поступающих из регионального бюджета;

- из государственных учреждений;

- региональные компании;

- хозяйственные товарищества и общества с участием Челябинской области в их уставном медицинском страховом (складочных) капитале, а также коммерческие общества с долей таких объединений и компаний, которые составляют ваш уставный (складочных) капитал;

- юридические лица (за исключением государственных учреждений, региональных компаний, хозяйственных обществ и компаний с участием Челябинской области в их уставном медицинском страховом (складочных) капитале, а также коммерческих организаций с долей таких объединений и компаний, которые по вашему уставу, индивидуального предпринимателя, в том числе физических лиц с условиями договоров (соглашений) о предоставлении средств из областного бюджета, договоров (соглашений) о предоставлении государственных гарантий Челябинской области;

- орган территориального фонда обязательного медицинского страхования Челябинской области;

- юридические лица, бюджет из территориальных фондов обязательного медицинского страхования Челябинской области по договорам о финансовой защите обязательного медицинского страхования;

- кредитные организации, финансирующие отдельные операции с использованием бюджетных средств, в части соблюдения вами условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из областного бюджета и бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Челябинской области.

Статья 9 Закона Челябинской области о Контрольно-счетной палате Челябинской области определяет следующие формы осуществления контрольно-ревизионной палаты внешнего государственного финансового контроля.

1. Внешний государственный финансовый контроль осуществляется в соответствии с положениями нормативных правовых актов, бюджетов, регулирующих правоотношения и государственных нормативных обязательств и обязательств других служб перед физическими лицами из областного бюджета.

2. При осуществлении контрольного акта контроль и учет будут являться частью выполнения задач и условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, поступающих из областного бюджета.

Палата представляет отчет аудитора. Для ознакомления с аудиторским заключением должностные лица приглашают проверенные организации, где имеются нарушения.

Среди методов контроля используются:

- обзор применяемых к документальному и фактическому исследованию законности каждого финансово-экономического процесса, достоверности бюджетной (бухгалтерской) бухгалтерии и бюджетной (бухгалтерской) отчетности, связанной с деятельностью кандидата в данный период;

- пересмотр используется для проведения комплексного анализа деятельности субъекта контроля, который включает в себя выполнение актов о документальном подтверждении и фактической законности изучения всех совершенных финансово-хозяйственных операций, достоверности и правильности вашего отражения в обществе;

- расследование применяется для анализа и оценки объема испытываемого.

По результатам реализации контрольных мер контрольно-ревизионное управление находится в свободном доступе органов, органов местного самоуправления и органов местного самоуправления, органов, подлежащих расследованию, и представлению их руководителям для изучения и принятия мер по устранению выявленных нарушений. Недостатки, предотвращение материального ущерба в Челябинской области, местное образование или компенсация за ущерб, ответственность должностных лиц, лиц, ответственных за допустимые нарушения, и меры по борьбе, устранению и предотвращению травм.

Государственные органы области, органы местного самоуправления и муниципальные органы власти, а также органы власти и организации, подлежащие расследованию в течение одного месяца с даты получения отчета, обязаны направлять в контрольную и Счетную палату результаты рассмотрения представлений и решений. В случаях выявления нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, воспрепятствования проведению должностными лицами контрольных мероприятий Контрольно-счетная палата

направляет в государственные органы области, органы местного самоуправления и муниципальные органы, проверяемые органы и организации и их должностным лицам предписание.

Юридические лица (за исключением государственных учреждений, региональных компаний, хозяйственных обществ и компаний с участием Челябинской области в своих уставных фондах медицинского страхования (складочных) капитальных и коммерческих организаций с долей (вкладом) таких объединений и компаний, которые по вашему уставу, индивидуальный предприниматель, физические лица, в том числе с условиями договоров (соглашений) о предоставлении средств из областного бюджета, договоров (соглашений) о предоставлении государственных гарантий Челябинской области.

Регулирование основано на нарушении конкретных и конкретных причин компаний с участием Челябинской области в их уставном (складочных) капитале, а также коммерческих организаций с долей таких компаний.

Если в ходе проведения контрольных мероприятий установлены факты незаконного использования средств областного бюджета, местного бюджета, а также средств бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Челябинской области, в которых имеются узнаваемые признаки совершения преступления или административного подкупа, контролируется и палата. Документы немедленно полиция контрольных мер.

Как указывалось ранее, КСП действует на основе ежегодного планирования и текущих (квартальных) планов.

Контрольно-ревизионное управление формирует рабочий план с учетом результатов контрольно-экспертной аналитической деятельности и проведения аудита исполнения поручений и представлений, наложенных по результатам контрольных мероприятий.

Текущие (квартальные) планы обосновывают работу палаты: ежегодный план работы мероприятия, представляемый органу власти, будет утверждаться ежеквартально, на заседаниях колледжа КСП и утверждаться его председателем.

Задачи Законодательного Собрания области, оформленные в виде постановлений, предложений и ходатайств губернатора области обязательного вовлечения в годовой план и текущие (квартальные) планы работы Счетной палаты.

Поэтому контрольная функция законодательного (представительного) органа государственной власти Челябинской области является значимым элементом бюджетной системы, обеспечивая тем самым надлежащее выполнение государственными органами и должностными лицами своих обязанностей.

Реализация других полномочий Челябинского Законодательного Собрания зависит от организации и эффективности парламентского контроля, определяя его как наиболее важный и фундаментальный.

Бюджетные полномочия законодательного органа Челябинской области через федеральное и региональное законодательство. В частности, в Бюджетном кодексе Российской Федерации определен ряд проблем в порядке назначения, которые представительные органы субъектов Российской Федерации признают решенными.

Выполнение законодательной ассамблеей Челябинской области определенных обязанностей регулируется такими региональными нормативными актами, как законы «О бюджетном процессе в Челябинской области», «О порядке проведения публичных слушаний по проектам законов Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об исполнении областного бюджета», «О Контрольно-счетной палате Челябинской области», постановлением Законодательного Собрания Челябинской области «О Регламенте Законодательного Собрания Челябинской области».

В соответствии с нормативными правовыми актами областной парламент наделен полномочиями по рассмотрению и утверждению бюджета и принятию закона Челябинской области об областном бюджете, а также отчета об исполнении бюджета области. Процесс составления законопроекта об областном бюджете является утомительным, долгим и длительным, поскольку в нем полностью укомплектован депутатский корпус.

Функция обсуждения законопроекта о бюджете Челябинской области с резидентами в форме публичных слушаний и номера горячей линии также обеспечивает реализацию гласности и доступность бюджетного процесса для законодательного органа. В ходе мероприятий граждане становятся основными положениями доходной и расходной частей бюджета, мероприятий государственных программ и национальных проектов, которые планируется выполнить.

Одним из основных направлений деятельности, связанной с реализацией принципов бюджетной процедуры Законодательного собрания Челябинской области, является контроль за исполнением областного бюджета, а также соблюдение требований законодательства, соответствующих бюджету законодательства. Установлено, что орган осуществляет деятельность по проверке контрольных списков и через опосредовательный подотчетный орган - Контрольно-счетную палату Челябинской области.

Следует уточнить, что функция внутреннего надзора парламента не регулирует нормативный акт и является продолжением рассмотрения заседаний комитетов по бюджетным законопроектам.

На первый взгляд кажется, что реализация бюджетной системы полномочий Законодательного собрания Челябинской области регулируется, стабильна и не требует изменений. Однако это не так. Уровень экономического развития в стране, переход на «запланированный» программный бюджет и потребности общества также влияют на бюджетный процесс в целом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотренные в выпускной квалификационной работе вопросы, сделанные выводы и предложенные рекомендации затрагивают важнейшую проблему полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти Челябинской области по регулированию бюджетного процесса.

На основании представленной информации можно сделать следующие выводы.

Переход на трехлетний плановый бюджет повлиял на формирование нового инструмента государственного программно-целевого планирования. Государственные программы являются основой бюджета, разработка, утверждение и реализация которых осуществляется органами исполнительной власти. Однако при внесении законопроекта о бюджете в законодательный (представительный) орган государственной власти Челябинской области депутатами областного парламента рассматриваются государственные программы Челябинской области на заседаниях комитетов. Зачастую депутатами ЗСО расходная часть проекта бюджета отклоняется, отправляется на доработку и повторное согласование с Правительством Челябинской области или принимается с замечаниями по причине отсутствия единого мнения законодательной и исполнительной органов власти Челябинской области о перечне мероприятий и уровне финансирования государственных программ. При этом увеличивается срок принятия решения соответствующего комитета по рассмотрению законопроекта о бюджете. А также существует опасность не предоставления в установленный законом о бюджетном процессе период решения комитетов в профильный комитет по бюджету и налогам для обобщения.

В связи с этим предлагается внести изменение статьи 7 Закона Челябинской области № 205-ЗО «О бюджетном процессе в Челябинской области», приняв статью 6¹ в следующей редакции: «согласовывает государственные программы с Законодательным Собранием Челябинской области». Это позволит исключить

создание модели скрытых статей бюджета Челябинской области, повысив уровень открытости бюджетного процесса.

Практический анализ публичных слушаний продемонстрировал, что рекомендуемая к принятию резолюция публичных слушаний не может носить обязательное значение к исполнению.

В целях повышения значимости принимаемых на публичных слушаниях решений необходимо внести изменение в пункт 1 статьи 9 Закона Челябинской области «О порядке проведения публичных слушаний по проектам законов Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об исполнении областного бюджета», дополнив фразой «обязательных к исполнению».

Новая редакция пункта 1 статьи 9: «1. По результатам публичных слушаний составляется протокол, содержащий обобщенную информацию о ходе проведения публичных слушаний, в том числе о мнениях их участников, поступивших предложений и заявлениях, об одобренных большинством участников слушаний рекомендациях к законопроектам, обязательных к исполнению.».

Публикуемые законопроекты об областном бюджете обладают информацией сложной для восприятия обычному жителю Челябинской области, особенно проживающей в сельской местности. Для понимания основных статей областного бюджета необходимы знания по определенным наукам. В этом случае предлагается опубликовывать в средствах массовой информации и размещать на официальном сайте Законодательного Собрания Челябинской области в сети «Интернет» адаптированный вариант областного бюджета для повышения уровня информированности населения и открытости бюджетной политики Челябинской области.

Контрольная функция, осуществляемая законодательным (представительным) органом государственной власти Челябинской области, это основополагающая функция, под гнетом которого государственные органы власти Челябинской области занимаются выполнением регламентированных полномочий.

Однако контроль, осуществляемый законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ (на примере Челябинской области), как правовой институт развивается медленно, а как функция государственного органа — недостаточно эффективен на практике. Причиной этого является отсутствие научных критериев, на которые должны опираться региональные законодательные органы при правовом регулировании контроля, осуществляемого указанным органом государственной власти.

Следует напомнить, что существует внешний и внутренний парламентский контроль. И если внешний контроль, осуществляемый посредством Контрольно-счетной палаты Челябинской области, регламентирован нормами законов Челябинской области «О бюджетном процессе Челябинской области», «О Контрольно-счетной палате Челябинской области», то внутренний контроль не регулируется нормативными актами ни федерального ни регионального значения.

В связи с этим следует рассмотреть возможность закрепления контрольных полномочий Законодательного Собрания Челябинской области в части регулирования бюджетного процесса при рассмотрении и утверждении областного бюджета и отчета о его исполнении в Законах Челябинской области «О Законодательном Собрании Челябинской области», «О бюджетном процессе Челябинской области», постановлении Законодательного Собрания Челябинской области «О Регламенте Законодательного Собрания Челябинской области».

Таким образом, региональное законодательство, регламентирующее бюджетный процесс, требует дальнейшего совершенствования.