

УДК 347.73

С. А. Нищимная

кандидат юридических наук, декан юридического факультета
Черниговский государственный институт экономики и управления
г. Чернигов, Украина

ЭФФЕКТИВНОСТЬ, ЭКОНОМИЧНОСТЬ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ КАК ПРИНЦИП БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы бюджетного процесса и его принципов. Анализируется правовой мониторинг бюджетного законодательства. Делается вывод о том, что действенный и реальный механизм оценки эффективности бюджетного законодательства и бюджетно-правового регулирования сейчас еще не разработан, он нуждается, прежде всего, в надлежащем научном обосновании. Бюджетно-правовое регулирование в Украине не может быть эффективным, если регулярно нарушаются сроки бюджетного процесса, несвоевременно принимаются законы и решения о соответствующих бюджетах. Очевидным является несовершенство правотворческой деятельности на всех ее уровнях. Правовой мониторинг бюджетного законодательства осуществляется преимущественно по факту выполнения периодических актов о бюджете и, как правило, его результаты содержат лишь констатацию фактов без дальнейших действий. Не вызывает сомнений тот факт, что действенный и реальный механизм оценки эффективности бюджетного законодательства и бюджетно-правового регулирования сейчас еще не разработан.

Ключевые слова: бюджетный процесс, принципы, эффективность, бюджетное законодательство.

S. A. Nischimnaya

*Candidate of law, dean of Law Faculty
Chernihiv State Institute of Economics and Management, Chernihiv, Ukraine*

RESULT-ORIENTED EFFECTIVENESS AND ECONOMY AS PRINCIPLES OF BUDGET PROCESS

Abstract. The article analyses budget process, its principles and legal monitoring of budget legislation. It is concluded that the effective and real impact assessments of the budgetary legislation, budget and legal regulation have not been developed yet, first of all we must ground it scientifically. Budget and legal regulation in Ukraine cannot be effective if you regu-

larly violated terms of the budget process, untimely passing laws and decisions of the respective budgets. Legislation is not perfect at all levels. Legal monitoring of budget legislation is implemented after periodic acts on the budget and, as a rule, the results contain facts without further action. It is also practically assured that an effective evaluation mechanism and real effectiveness of budget legislation, budget and legal regulation have not been developed yet.

Key words: budget process, principles, efficiency, budget legislation.

Уникальность бюджетного права состоит в том, что оно является материально-процессуальной подотраслью финансового права. Это объясняется тем, что весь процесс в области бюджета обеспечивает реализацию материальных бюджетных норм. Аналогично в отраслевых процессах также происходит реализация материальных норм, но только для бюджета существует комплексное сочетание материальных и процессуальных норм в бюджетном праве, и реализуется это в рамках бюджетной деятельности. В отличие от гражданского, уголовного, хозяйственного или арбитражного и административного процесса, бюджет не рассматривается как самостоятельный, отдельный от материального бюджетного права, это его неотъемлемая часть, он не имеет отделенных от бюджетного права объекта, предмета, задач и функций правового регулирования.

Исследование проблем бюджетного процесса появляются в советской и постсоветской финансово-правовой доктрине, в частности, в трудах Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой, М.И. Пискотина, Е.А. Ровинского, О.А. Ногиной, М.В. Карасевой, А.В. Старовой, Т.В. Конюховой. В современной Украине также вопросы бюджетного процесса, отдельных его стадий достаточно широко исследованы в работах Л.М. Касьяненко, И.Е. Криницкого, О.А. Музыки-Стефанчук, Л.А. Савченко и других ученых.

Рассматривая принципы процесса, В.Н. Баландин и А.А. Павлушин понимают их как нормы, обязательные большей степени, чем другие [1, с. 41]. В.Ф. Тараненко также понимает отраслевые принципы арбитражного процесса как правовые нормы [2, с. 5]. Исходя из такого утверждения, принципы любого процесса отождествляются с правовыми нормами, то есть кроме законодательно определенных принципов, других принципов юридического процесса не существуют. На наш взгляд, принципы процесса не следует понимать так узко, ведь

принципы – это произведение создателей норм, субъектов правоприменения и ученых.

Мы читаем, что принципы бюджетного процесса по своей юридической природе являются исключительно правовыми принципами, зато принципы бюджетной системы и бюджетного устройства могут иметь также и экономическую сущность. Рассматриваемые принципы характеризуют важнейшие финансово-экономические и правовые черты бюджетного права.

Согласно п.10 ст.2 БК Украины бюджетный процесс – это регламентированный бюджетным законодательством процесс составления, рассмотрения, утверждения, исполнения бюджетов, отчетности об их выполнении, а также контроля над соблюдением бюджетного законодательства. Стадиями бюджетного процесса являются: составление проектов бюджетов; рассмотрение проекта и принятия закона о Государственном бюджете Украины (решения о местном бюджете); исполнения бюджета, включая внесение изменений в закон о Государственном бюджете Украины (решения о местном бюджете), подготовка и рассмотрение отчета о выполнении бюджета и принятия решения по нему. Контроль над соблюдением бюджетного законодательства, аудит и оценка эффективности управления бюджетными средствами как стадия бюджетного процесса отдельно не выделяется, а осуществляется параллельно с другими стадиями.

Бюджетно-процессуальная деятельность органов публичной власти осуществляется в соответствии с общими, присущими всей публичной финансовой деятельности, и специальными принципами – речь идет о принципах бюджетного процесса. Последние, в свою очередь, являются гарантией четкого и беспристрастного планирования, эффективного использования средств, соблюдения финансовой (бюджетной) дисциплины и осуществление постоянного контроля за исполнением бюджетов и выражают важные признаки бюджета [3, с.168].

В рамках принципов бюджетного процесса выделяют принципы исполнения бюджетов, к которым относятся такие [4, с. 245-247]: 1) казначейское исполнение бюджетов – счета бюджетов могут открываться в банках исключительно специально созданным органам, другие лица (распорядители и получатели бюджетных средств) не могут напрямую открывать счета в банках и имеют лишь лицевые счета в указанных органах и поэтому они лишены прямого доступа к бюджетным средствам, что позволяет предупредить нецелевое использование бюджетных средств; 2) кассовое исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы через органы казначейства – означает, что

счета бюджетов всех уровней могут открываться исключительно Казначейству (на наш взгляд, данный принцип поглощается первым); 3) единство кассы (предусматривает зачисление всех доходов и осуществления расходов бюджетов с использованием единого счета соответствующего бюджета); 4) подведомственность расходов бюджетов – означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

Профессор Л.К. Воронова также писала о том, что «одним из принципов распределения доходов и расходов бюджетов всех звеньев является равномерность их поступления и ежемесячного расходования» [5, с. 37].

По нашему мнению, принципы бюджетного процесса: 1) ежегодность разработки и принятия бюджетов всех уровней; 2) плановость, 3) надлежащая правовая форма бюджета, 4) распределение бюджетных полномочий между органами представительной и исполнительной власти общегосударственного и местного уровней; 5) приоритет расходных полномочий над доходными, 6) последовательность вовлечения в бюджетную деятельности органов публичной власти; 7) равенство бюджетных полномочий органов местного самоуправления; 8) эффективность, экономичность и результативность; 9) общее (совокупное) финансирование расходов; 10) адресность и целевое использование бюджетных средств, 11) публичность и прозрачность; 12) ответственность участников бюджетного процесса.

Относительно таких принципов, как сбалансированность, самостоятельность, субсидиарность и целевое использование бюджетных средств, то они, по мнению О.П. Гетманец, «принадлежат к принципам организации бюджетной деятельности всех участников бюджетного процесса и косвенно влияют на справедливое распределение бюджетных средств» [6, с.46].

Рассмотрев доктринальные подходы в определении того, какие принципы являются бюджетно-процессуальными, остановимся подробнее на одном из принципов, связанном с применением программно-целевого метода в бюджетном процессе.

Закрепление в 2010 г. в Бюджетном кодексе Украины (БК Украины) программно-целевого метода в бюджетном процессе повлекло закрепление и принципа эффективности, экономичности и результативности, который означает, что при составлении и исполнении бюджетов все участники бюджетного процесса должны стремиться к достижению целей, запланированных на основе национальной системы ценностей и задач

инновационного развития экономики, путем обеспечения качественного предоставления услуг, гарантированных государством, Автономной Республикой Крым, местным самоуправлением, при привлечении минимального объема бюджетных средств и достижению максимального результата при использовании определенного бюджетом объема средств. Программно-целевой метод в бюджетном процессе – это метод управления бюджетными средствами для достижения конкретных результатов за счет средств бюджета с применением оценки эффективности использования бюджетных средств на всех стадиях бюджетного процесса (п. 42 ст. 2 БК Украины).

На стадии составления или исполнения бюджета участники бюджетного процесса, ответственные за составление и исполнение бюджетов, должны исходить из двух целей: первая – достижение намеченной цели, вторая – достижение максимального результата. При достижении намеченной цели участники бюджетного процесса также должны стремиться к экономии бюджетных средств, а при достижении максимального результата (по сравнению с запланированным) – имеют право использовать все предусмотренные в бюджете средства для финансирования соответствующих мероприятий. Контроль над соблюдением принципа эффективности осуществляется путем проведения аудита и оценки эффективности управления бюджетными средствами в соответствии с законодательством [7, с. 41].

Иногда ученые отдельно рассматривают принцип эффективности, который заключается в максимальном достижении запланированных целей всеми участниками бюджетного процесса независимо от того, выступают они распорядителями бюджетных средств или их потребителями. Реализация этого принципа направлена на наиболее оптимальное обеспечение средствами потребностей государства и регионов, направляет бюджетную деятельность на достижение конечного результата – удовлетворения общественных и личных потребностей за счет полного, стабильного использования централизованных денежных фондов [6, с.46].

В ст. 34 БК Российской Федерации раскрывается принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, который означает, что «при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего

результата с использованием определенного бюджетом объема средств».

Эффективность в любой деятельности, в любом процессе зависит и одновременно определяется эффективностью нормативно-правовых актов, регулирующих такую деятельность.

Если обратиться к трудам по проблемам теории государства и права, то можно увидеть, насколько важным является решение теоретико-прикладных вопросов эффективности права. И такая эффективность зависит, прежде всего, от самого человека. Сейчас важно обеспечить соответствие законодательства основополагающим духовно-правовым принципам, в частности, гуманности, справедливости, личностного роста [8, с. 3].

Как отмечает С.А. Жинкин, эффективность права как социально-духовного регулятора является многоаспектным феноменом, который может быть определен в нескольких ракурсах. Прежде всего эффективность права означает успешное осуществление им своего духовного и социального назначения в конкретный исторический период, осуществления господства правовых начал в общественной жизни, когда поведение лица, общественные отношения, деятельность государства оцениваются с позиций права как справедливости, гуманизма, упорядоченности, предсказуемости, разумности, единства свободы и ответственности. Эффективность права в психологическом ракурсе означает максимальное обеспечение им возможности для социально позитивной самореализации личности в конкретном обществе в конкретный исторический период, максимальное развитие качеств и способностей человека в соответствующих культурно-исторических рамках. В широком философско-антропологическом смысле эффективность права представляет собой нахождение и осуществление правом осмысленного, безопасного, психологически комфортной как для отдельного индивида, так и для общества в целом способа существования человека, обеспечения правом личностного роста и творческого функционирования человека в конкретном обществе [8, с.10].

В этом контексте большое значение имеет правовой мониторинг определения эффективности нормативно-правовых актов и законодательства в целом. Правовой мониторинг называют разновидностью юридической деятельности (на наш взгляд, – это разновидность правовой деятельности), особым духовно-материальным производством, что необходимо определенным образом организовывать и планировать [9, с.18].

Ученые также выделяют стадии технологического цикла правового мониторинга: подготовительная, сбор информации,

мониторинг экспертизы нормативно-правовых актов, оценка эффективности действия нормативно-правовых актов (правовых норм); прогнозирование потребности в правовом регулировании; заключительная [10, с.109-117].

По мнению А.С. Фадеевой, сама технология правового мониторинга является системным образованием, структурные элементы которого находятся в разновариантной функциональной связи. Его составляют следующие элементы: 1) стратегический компонент, содержание которого составляет цель, задачи, принципы правового мониторинга, планы и прогнозы его объектов, 2) институциональная составляющая (субъекты и участники правового мониторинга), 3) тактический компонент – действия и операции субъектов и участников правового мониторинга, с помощью которых становится возможным достижение и решение его целей и задач; 4) средства, приемы и способы осуществления указанных действий и операций, 5) правила применения соответствующих средств, приемов и способов, 6) методы познания объектов мониторинга [10, с.10].

Когда речь идет об условиях эффективности правовых норм, то выделяют следующие условия: 1) условия, относящиеся к процессу правотворчества (сюда включены: правильный выбор круга общественных отношений, принадлежащих к регулированию, определение цели правового воздействия и социальной полезности нормы; своевременность разработки правовых норм, установление адекватной формы нормативно-правового акта, учет принципов системного подхода; оптимальность средств и методов правового регулирования соблюдение правил законодательной техники и т.д.) 2) условия, связанные с действием, реализацией правовых норм; 3) условия, относящиеся к особенностям правосознания и поведения граждан, придерживающихся или нарушающих предписания нормы [11, с.71-73].

Эффективность бюджетно-правовых актов зависит от указанных условий и многих факторов. Бюджетно-правовое регулирование в Украине не может быть эффективным, если регулярно нарушаются сроки бюджетного процесса, несвоевременно принимаются законы и решения о соответствующих бюджетах. Очевидным является несовершенство правотворческой деятельности на всех ее уровнях.

Относительно правового мониторинга бюджетного законодательства, то он сегодня осуществляется преимущественно постфактум выполнения периодических актов о бюджете и, как правило, его результаты содержат лишь констатацию фактов без дальнейших действий. Не вызывает сомнений тот факт, что

действенный и реальный механизм оценки эффективности бюджетного законодательства и бюджетно-правового регулирования сейчас еще не разработан, он нуждается прежде всего в надлежащем научном обосновании.

Библиографический список

1. Баландин В.Н. Принципы юридического процесса [Текст] / В.Н. Баландин, А.А. Павлушина; Под общ. ред. В.М. Ведяхина, Волж. ун-т им. В.Н. Татищева. – Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2001. – 150 с.
2. Тараненко В.Ф. Принципы арбитражного процесса. Учебное пособие / В.Ф. Тараненко; Отв. ред.: М.С. Шакарян. – М.: РИО ВЮЗИ, 1988. – 67 с.
3. Фінансове право України: Навч. посібник (для студ. вищ. навч. закл.) / Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін. – К.: Правова єдність, 2009. – 395 с.
4. Бюджетное право: учебное пособие / под ред. М.В. Карасевой. – М.: Эксмо, 2010. – 320 с.
5. Воронова Л.К. Радянське фінансове право / Л.К. Воронова. – К.: Вид-во «Вища школа», 1973. – 204 с.
6. Гетманець О.П. Принцип справедливості в системі принципів бюджетного процесу / О.П. Гетманець // Держава та регіони. Серія: Право. – 2011. – № 1. – С. 44-47.
7. Управління державним бюджетом України : підручник / колектив авторів [заг. редакція М.Я. Азарова]. – К.: Зовнішня торгівля, 2010. – 816 с.
8. Жинкин С.А. Эффективность права: антропологическое и ценностное измерение: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / С.А. Жинкин. – Краснодар, 2009. – 41 с.
9. Фадеева А.С. Аналитическая функция правового мониторинга: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.С. Фадеева. – М., 2011. – 28 с.
10. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: : монография / Д.Б. Горохов, В.И. Радченко, Н.Н. Черногор и др.; под ред. Н.Н. Черногора. – М.: Изд-во Международного юридического института, 2010. – 232 с.
11. Зелепукин А.А. Проблемы эффективности российского законодательства: дисс.... канд. юрид. наук / А.А. Зелепукин. – Саратов, 2000. – 233 с.

Referenses

1. Balandin V.N., Pavlushina A.A. *Printsipy iuridicheskogo protsessa* [Legal process principles]. Tolyatti, VUiT Publ., 2001, 150 p.

2. Taranenko V.F. *Printsipy arbitrazhnogo protsessa. Uchebnoe posobie* [Arbitration proceeding principles. Textbook]. Moscow, RIO VluZI Publ., 1988, 67 p.

3. Voronova L.K., Kucheriavenko M.P., Prishva N.Iu. *Finansove pravo Ukraïni: Navch. posibnik (dlia stud. vishch. navch. zakl.)* [Financial law of Ukraine: Textbook (for students of universities)]. Kyiv, Pravova ednist' Publ., 2009, 395 p.

4. Karaseva M.V. *Biudzhethnoe pravo: uchebnoe posobie* [Budget law: Textbook]. Moscow, Eksmo Publ., 2010, 320 p.

5. Voronova L.K. *Radians'ke finansove pravo* [Financial law of Soviet Union]. Kyiv, «Vishcha shkola» Publ., 1973, 204 p.

6. Getmanets' O.P. Printsip spravedlivosti v sistemi printsipiv biudzhethnogo protsesu [Principle of equity in budget process]. *Derzhava ta regioni. Serii: Pravo – State and regions, Law series, 2011, no.1*, pp. 44-47.

7. *Upravlinnia derzhavnim biudzhetom Ukraïni : pidruchnik* [State budget of Ukraine management: Textbook]. Kyiv, Zovnishnia torgivlia Publ., 2010, 816 p.

8. Zhinkin S.A. *Effektivnost' prava: antropologicheskoe i tsennostnoe izmerenie: avto-ref. diss. ... dokt. iurid. nauk: 12.00.01* [Law effectiveness: anthropological and value criteria: Doct. of law sci. diss. abstract. 12.00.01.]. Krasnodar, 2009, 41 p.

9. Fadeeva A.S. *Analiticheskaia funktsiia pravovogo monitoringa: avto-ref. diss. ... kand. iurid. nauk: 12.00.01*. [Analyzing of law monitoring: Cand. of law diss. abstract: 12.00.01.]. Moscow, 2011, 28 p.

10. Gorokhov D.B., Radchenko V.I., Chernogor *Pravovoi monitoring: aktual'nye problemy teorii i praktiki: monografiia* [Law monitoring: theoretical and practical problems. Monograph]. Moscow, Mezhdunarodnyi iuridicheskii institut Publ., 2010, 232 p.

11. Zelepukin A.A. *Problemy effektivnosti rossiiskogo zakonodatel'stva: diss.... kand. iurid. nauk* [Problems of Russian law effectiveness: Cand. law sci. diss.]. Saratov, 2000, 233 p.

Информация об авторе

Ницимная Светлана Алексеевна – кандидат юридических наук, декан юридического факультета, Черниговский государственный институт экономики и управления, 14000, г. Чернигов, проспект Мира 44, Украина, e-mail: lona_mm@hotmail.com.

Author

Nischimnaya Svetlana Alexeevna – Candidate of law, dean of Law Faculty, department of Chernihiv State Institute of Economics and Management, 44 Mira Avenue, Chernihiv, 14000, Ukraine, e-mail: lona_mm@hotmail.com.