

На правах рукописи

РОМАНЬКО Анна Николаевна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2011

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

- Научный руководитель –** доктор юридических наук, профессор
Химичева Нина Ивановна
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор
Соколова Эльвира Дмитриевна;
кандидат юридических наук
Сорокина Мария Николаевна
- Ведущая организация –** **ФГБОУ ВПО**
«Саратовский государственный
социально-экономический университет»
(юридический факультет)

Защита состоится 30 января 2012 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104.

Автореферат разослан «__» _____ 2011 года.

И.о. ученого секретаря
диссертационного совета,
доктор юридических наук



В.С. Хижняк

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Достижение устойчивого экономического роста в Российской Федерации, стабильность социально-экономического развития регионов невозможны без создания оптимальной системы бюджетных отношений. Дальнейшее поступательное развитие экономики и улучшение благосостояния граждан во всех регионах может быть достигнуто только при условии совершенствования бюджетной и налоговой политики. Важнейшим фактором, обеспечивающим эффективность развития субъектов РФ как целостной системы, является внедрение механизмов бюджетирования, ориентированного на результат.

В любом государстве бюджет – это наиболее четкая форма выражения существа государственной власти. Процесс его планирования и исполнения наглядно демонстрирует ее характер. Сегодня бюджетный процесс в России во многом имеет политический характер. Однако излишняя политизация бюджетного процесса не способствует принятию реального, сбалансированного бюджета. В то же время от формирования реально выполнимого закона о бюджете зависит общая социальная и экономическая ситуация в стране, ее безопасность. Именно поэтому существует потребность максимально конкретизировать и детализировать бюджетный процесс, обеспечив принятие квалифицированного, экономически обоснованного, реального бюджетного плана на всех уровнях. Однако относительно установленных правовых основ бюджетного процесса можно выделить значительное число недостатков. Действующее бюджетное законодательство не отражает многих реалий бюджетного процесса, создает коллизии норм бюджетного и конституционного права, не всегда в достаточной мере регулирует механизм его реализации. Между тем современное развитие России как правового государства предполагает необходимость создания четкой системы законодательства, особенно в бюджетной сфере. Несовершенство бюджетного законодательства отрицательно сказывается на финансовой обеспеченности как Российской Федерации в целом, так и ее регионов и муниципальных образований, в итоге приводя к невыполнению государством в полной мере стоящих перед ним задач и функций.

Федеративное устройство России предполагает активное участие регионов и муниципальных образований в бюджетной деятельности. Процесс познания проблем, связанных с организацией бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации (далее – субъект РФ), осложняется тем, что отношения в этой сфере урегулированы и федеральным и региональным законодательством. При регулировании бюджетных отношений регионального уровня субъекты в своем законодательстве зачастую используют дублирование норм федеральных законов. С одной стороны, такое дублирование объясняется удобством

пользования нормативно-правовым актом субъекта РФ. Но с другой стороны, дублирование федеральных норм права в региональном законодательстве таит риск искажения, в результате чего возникает опасность путаницы в правоприменительной деятельности или многозначности толкования актов Российской Федерации. Наравне с дублированием норм федерального законодательства субъекты РФ неправомерно допускают расширение правотворческой деятельности в сфере бюджетной деятельности регионов. Эта тенденция является частью процесса реализации федеральных норм бюджетного права, так как именно на уровне регионов осуществляется их конкретизация.

Анализ организационно-правовых положений бюджетного законодательства в регионе позволяет четко определить весь механизм бюджетного процесса, который в основном строится на принципах бюджетного устройства и бюджетных правах различных публично-территориальных образований. Именно границы бюджетных прав определяют пределы полномочий представительных и исполнительных органов власти по составлению проекта бюджета, его рассмотрению и утверждению, исполнению и осуществлению бюджетного учета, а также по составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Правомерно организованный бюджетный процесс в регионе является одним из условий эффективности реализации бюджетно-правовой политики субъекта Федерации.

Таким образом, исследование механизма организации бюджетного процесса в регионах современной России имеет особую значимость и актуальность.

Несмотря на актуальность, вопросы, касающиеся бюджетного процесса в субъектах РФ, в научной литературе комплексно не рассматривались. В настоящее время назрела острая необходимость в разработке концептуального подхода к исследованию проблемы бюджетного процесса на региональном уровне, в рамках которого определялись бы: понятие исследуемой категории, состав и содержание правоотношений, складывающихся по поводу осуществления бюджетного процесса, а также непосредственно рассматривались вопросы совершенствования их законодательной регламентации.

Степень научной разработанности темы исследования. На современном этапе развития российской финансово-правовой науки можно отметить отсутствие комплексных исследований в области теоретических основ бюджетного процесса в субъектах РФ и перспектив его развития. Однако отдельные правовые вопросы бюджетного процесса исследовались некоторыми учеными-правоведами. В частности, по смежным проблемам были подготовлены диссертации такими авторами, как: *Лукина В.Д.* «Совершенствование программно-целевого финансирования в условиях реформирования бюджетного

процесса»: дис. ... канд. эконом. наук (М., 2007); *Придачук М.П.* «Бюджетный процесс в Российской Федерации: эволюционное развитие и качество управления»: дис. ... д-ра эконом. наук (Волгоград, 2006); *Артюхин Р.Е.* «Правовое регулирование отчетной стадии бюджетного процесса»: автореф. дис. ... канд. юрид. наук (М., 2008); *Болтинова О.В.* «Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития» (М., 2008); *Бехер В.В.* «Процессуальные правоотношения в сфере казначейского исполнения бюджета»: дис. ... канд. юрид. наук (Саратов, 2007); *Петрова И.В.* «Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов» (Саратов, 2008).

В 2004 г. была защищена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук М.Л. Пешиным «Бюджетный процесс в субъектах Российской Федерации: региональный аспект» (г. Москва), между тем данная работа была написана на самом начальном этапе проведения в России бюджетной реформы в 2004–2006 гг., начатой в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, одобренной Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»¹, и не содержала анализа её результатов.

Учитывая, что вышеуказанные новеллы российского бюджетного законодательства оказали серьезное влияние на развитие социально-экономических и политико-правовых отношений как в Российской Федерации в целом, так и её субъектах, последние настоятельно требуют дополнительного анализа и переосмысления. Между тем самостоятельного комплексного исследования, раскрывающего правовую природу и сущность современного бюджетного процесса в субъектах РФ, в котором выявлялись бы дискуссионные проблемы его правового регулирования, не проводилось.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере бюджетного процесса в субъекте РФ, т.е. бюджетно-процессуальные правоотношения по составлению проекта бюджета, его рассмотрению и утверждению, исполнению и осуществлению бюджетного учета, а также по составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Предметом диссертационного исследования выступают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения в Российской Федерации и субъектах РФ, научные положения, разработанные

¹ См.: Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (с изм. от 6 апреля 2011 г. № 252) // СЗ РФ. 2004. № 22, ст. 2180; 2011. № 15, ст. 2131.

ные другими учеными, а также судебная и правоприменительная практика в данной области.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель работы состоит в том, чтобы на основе критического изучения монографических, литературных источников, анализа и обобщения действующей практики в области применения норм, регулирующих отношения в сфере бюджетного процесса, судебной практики, разработать концептуальные правовые основы бюджетного процесса в субъектах РФ, рассмотреть соответствующие теоретические положения, определить роль бюджетно-процессуальных норм в системе бюджетного права, исследовать перспективы развития бюджетного процесса в субъектах РФ, выявить недостатки в действующем законодательстве и предложить способы их устранения.

Достижение поставленной цели определено необходимостью решения следующих **задач**:

- 1) рассмотреть этапы становления бюджета и развития бюджетного процесса в Российском государстве;
- 2) обосновать место бюджетно-процессуальных норм в системе юридического процесса и бюджетного права Российской Федерации;
- 3) выявить сущность понятий бюджетного процесса как в Российской Федерации, так и ее субъектах, а также стадий бюджетного процесса;
- 4) обосновать количество стадий в современном бюджетном процессе и их содержание;
- 5) исследовать бюджетно-процессуальные правоотношения и провести их классификацию по различным основаниям;
- 6) сформулировать определение бюджетно-процессуальных правоотношений в субъектах РФ;
- 7) провести комплексный анализ состава участников бюджетного процесса субъектов РФ, определить их роль в бюджетном процессе;
- 8) проанализировать стадию составления проекта бюджета субъекта РФ с раскрытием значения прогноза социально-экономического развития, бюджетного планирования, долгосрочных целевых программ, программ социально-экономического развития, среднесрочного финансового плана;
- 9) исследовать стадию рассмотрения и утверждения бюджета, изменения количества чтений проектов региональных бюджетов;
- 10) рассмотреть стадию исполнения бюджета субъекта РФ, определить место и значение бюджетного учета в бюджетном процессе субъекта РФ;
- 11) доказать, что бюджетный контроль имеет место не только на стадии исполнения бюджета, но является неотъемлемой процедурой стадий составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Теоретическая основа исследования. При написании работы были использованы труды ученых, занимающихся проблемами финансового и бюджетного права: Н.М. Артемова, Е.М. Ашмаринной, К.С. Бельского, В.В. Бесчеревных, Д.В. Винницкого, Л.К. Вороновой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, Г.С. Гурвича, И.Г. Денисовой, Т.С. Ермаковой, А.А. Жданова, С.В. Запольского, М.Ф. Ивлиевой, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, Т.В. Конюховой, Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова, Н.П. Кучерявенко, С.Г. Пепеляева, Г.В. Петровой, М.И. Пискотина, Е.В. Покачаловой, Е.А. Ровинского, И.В. Рукавишниковой, Э.Д. Соколовой, А.Д. Селюкова, Г.П. Толстомятенко, Г.А. Тосуняна, Р.О. Халфиной, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова, С.Д. Цыпкина, Н.А. Шевелевой, С.О. Шохина.

В дореволюционный период значительный вклад в разработку науки финансового права внесли: С.И. Иловайский, В.А. Лебедев, Д.М. Львов, И.Х. Озеров, В.И. Тарасов, И.И. Янжул, Л.Н. Яснопольский и др.

Отдельные вопросы, касающиеся рассматриваемой области знаний, рассматривались такими известными учеными в области теории государства и права и конституционного права, как: С.С. Алексеев, М.В. Баглай, М.И. Байтин, А.М. Васильев, А.Б. Венгеров, Г.А. Гаджиев, В.М. Горшенев, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, В.О. Лучин, А.Л. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, В.С. Нерсисянц, И.В. Панова, В.И. Протасов, Ю.В. Сорокина, Л.С. Явич.

Существенное влияние на содержание работы оказали труды ученых в области административного права: К.С. Бельского, И.И. Веремеенко, И.А. Галагана, Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова и др.

При подготовке диссертационного исследования автор обращался к научным трудам экономического характера, содержащим вопросы бюджетного права и бюджетного процесса, которые выполнили: А.М. Бирман, Е.В. Бушмин, О.В. Врублевская, Л.А. Дробозина, В.А. Парыгина, В.М. Родионова, М.В. Романовский, А.А. Тедеев.

Полезными также оказались работы иностранных авторов, юристов и экономистов, в частности, А.С. Ангелова, П.М. Годме, Г. Жеза, Л. Штейна, Джона Кейнса и др.

Нормативной и эмпирической базой исследования послужили Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, федеральные законы, постановления Правительства РФ, правовые акты Министерства финансов РФ, правовые акты субъектов РФ и муниципальных образований.

В качестве эмпирического материала привлекались отдельные постановления Конституционного суда РФ, материалы научно-практических конференций, а также статистические сведения, в т.ч. содержащиеся в

справочно-правовых системах «Консультант Плюс» и «Консультант регион».

Методологическую базу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы познания: исторического и диалектического анализа, синтез, дедукция, индукция, системно-структурный, сравнительно-правовой, формально-логический, технико-юридический, статистический и другие методы.

Исследуемые в диссертации методы не исключают возможности в отдельных случаях простого изложения фактов с целью усиления соответствующей аргументации необходимой доказательной силы.

В настоящей работе **решена научная задача**, которая заключается: в формулировании определения и выявлении сущности бюджетного процесса в субъектах РФ, количества и содержания его стадий; в исследовании бюджетно-процессуальных правоотношений и проведении комплексного анализа состава участников бюджетного процесса субъектов РФ; правового регулирования стадий бюджетного процесса в субъектах РФ.

Научная новизна диссертационной работы состоит в том, что она является одной из первых обобщенных и системных работ, посвященных разработке концептуальных и теоретических основ и проблем современного бюджетного процесса в субъектах РФ, требующих переосмысления, что связано со сложностью и многогранностью темы.

Научная новизна диссертационного исследования состоит также в сформулированных автором теоретических и практических предложениях, выносимых на защиту.

На защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:

1. Под стадией бюджетного процесса следует понимать урегулированный нормами бюджетного права, логически выстроенный, самостоятельный и завершённый этап деятельности представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, представленный в виде определенной последовательности действий участников бюджетного процесса, связанный с образованием, распределением и использованием доходов бюджета, как финансово-правового и основного планового акта соответствующего публично-территориального образования.

2. Бюджетный процесс следует рассматривать как урегулированную нормами бюджетного права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению проектов бюджетов, их рассмотрению и утверждению, исполнению бюджетов и осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности, а также осуществлению бюджетного контроля на всех стадиях бюджетного процесса.

3. Предложено авторское определение дефиниции «бюджетный процесс в субъектах Российской Федерации», под которым следует понимать урегулированную бюджетным законодательством РФ деятельность органов государственной власти субъектов РФ и иных участников бюджетного процесса субъекта РФ по составлению проектов бюджетов субъектов РФ, их рассмотрению и утверждению, исполнению бюджетов и осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности, а также по осуществлению регионального бюджетного контроля на всех стадиях бюджетного процесса субъекта РФ.

4. Обосновано предложение о проведении классификации бюджетно-процессуальных правоотношений по различным основаниям:

а) исходным основанием, определяющим критерием классификации является структура бюджетной системы Российской Федерации, обуславливающая деление бюджетно-процессуальных правоотношений соответственно осуществлению бюджетного процесса в Российской Федерации, в ее субъектах и в различных муниципальных образованиях;

б) значимым критерием классификации исследуемых правоотношений являются различия в объеме и уровне нормативно-правового регулирования бюджетного процесса;

в) значимой является группировка в зависимости от направленности, сферы реализации бюджетно-процессуальных норм;

г) относительно предмета исследования имеет значение группировка бюджетных процессуальных правоотношений в зависимости от количественного состава участников, что позволяет выделить двухсторонние (между Российской Федерацией и муниципальными образованиями) и многосторонние правоотношения (между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями).

5. Доказывается целесообразность выделения обобщающих признаков бюджетно-процессуальных правоотношений, которые:

- возникают в связи и по поводу осуществления бюджетного процесса;
- возникают в связи с формированием, распределением и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного для удовлетворения финансовых потребностей государства и муниципальных образований;

- носят сложный характер, обусловленный многообразием социальных взаимодействий, опосредующих бюджетно-процессуальную деятельность Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований;

- возникают вследствие принятия правового акта и возможны как следствие данного акта;

- определяют территориальные пределы действия процессуальных, бюджетных правоотношений границами Российской Федерации, субъек-

тов РФ и муниципальных образований (городской округ, муниципальный район, поселения);

- имеют содержанием данного правоотношения взаимные права и обязанности субъектов, наделенных полномочиями в сфере бюджетного процесса;

- имеют правовой основой соподчиненную систему правовых актов, включающую федеральные, региональные и местные носители;

- охраняют правоотношение от нарушений принудительными мерами государства.

6. Бюджетно-процессуальные правоотношения в субъектах РФ – это вид общественных отношений, возникающих в субъектах РФ и урегулированных законом соответствующего субъекта РФ в связи с реализацией стадий бюджетного процесса субъекта РФ.

7. Бюджетное планирование целесообразно рассматривать как регламентированную нормами бюджетного законодательства деятельность органов государственной власти субъектов РФ и иных участников бюджетного процесса, направленную на осуществление государственного прогнозирования социально-экономического развития, программно-целевого планирования, разработку стратегии социально-экономического развития, в целях повышения уровня социально-экономического развития конкретного публично-территориального образования.

8. Под долгосрочной целевой программой субъекта РФ следует понимать документ, разрабатываемый, утверждаемый и реализуемый в порядке, установленном исполнительным органом государственной власти субъекта РФ на основе долгосрочного прогноза социально-экономического развития, содержащий комплекс стратегических мероприятий, направленных на достижение перспективных целей и решение задач, требующих комплексного подхода, по финансовому обеспечению региона сроком не менее чем на пять лет.

9. Составление проекта регионального бюджета целесообразно рассматривать как стадию регионального бюджетного процесса, регулируемую процессуальными нормами российского бюджетного права, начинающуюся с Бюджетного послания Президента РФ, с Бюджетного послания высшего должностного лица субъекта РФ. Указанная стадия представляет собой деятельность исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, состоящую из предварительного этапа, включающего разработку прогнозных документов и (или) среднесрочного финансового плана и прогнозирование бюджетных показателей (характеристик бюджета), а также основного этапа, предусматривающего непосредственное составление проекта регионального бюджета и внесение его в представительный орган государственной власти субъекта РФ для рассмотрения и утверждения.

10. Под бюджетным контролем следует понимать осуществляемую на всех стадиях бюджетного процесса деятельность представи-

тельных и исполнительных органов государственной власти, местного самоуправления и специализированных контрольных органов по проверке законности, эффективности образования и использования средств бюджета, а также сбалансированности их распределения.

Теоретическая и практическая значимость результатов настоящего диссертационного исследования предопределена актуальностью темы работы и рассмотренных в ней проблем. Содержащиеся в работе выводы имеют целью способствовать совершенствованию российского бюджетного законодательства. Результаты исследования могут быть использованы в дальнейшей разработке и решении теоретических и практических проблем финансового и бюджетного права; в учебном процессе при изучении и подготовке курсов «Финансовое право», «Бюджетное право»; учебных и методологических материалов, а также при проведении научных исследований указанной направленности.

Апробация результатов диссертации осуществлялась в различных формах. Работа обсуждена и одобрена на кафедре финансового, банковского и таможенного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», апробирована при проведении семинарских занятий по учебным дисциплинам «Финансовое право» и «Налоговое право» в ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Ряд предложений и выводов, содержащихся в исследовании, нашли отражение в докладах диссертанта на следующих научных конференциях: межвузовской научно-практической конференции «Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права» (г. Саратов, 18 апреля 2008 г.); Международной научно-практической конференции «Социально-экономические и правовые проблемы инновационного развития России» (г. Саратов, 4 февраля 2009 г.); Международной научно-практической конференции «Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях мирового кризиса» (г. Саратов, 27 мая 2009 г.); Всероссийской научно-практической конференции, проводимой в рамках Вторых Саратовских правовых чтений «Современная юридическая наука и правоприменение» (г. Саратов, 28–29 мая 2009 г.); Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы модернизации российской экономики в условиях глобализации» (г. Саратов, 28–29 января 2010 г.); Международной научно-практической конференции «Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях)» (г. Саратов, 2 июня 2010 г.); Международной научно-практической конференции «Институциональные проблемы современного финансового права»: (г. Саратов, 2 июня 2011 г.).

Основные выводы и результаты проведенного исследования изложены в научных публикациях, в том числе в ведущих рецензируе-

мых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя восемь параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются выбор темы исследования, ее актуальность; характеризуется степень научной разработанности проблемы; определяются цели и задачи, объект и предмет исследования, его методологическая и теоретическая основы, научная новизна, теоретическая и практическая значимость; формулируются основные положения, выносимые на защиту; приводятся данные об апробации результатов исследования.

Первая глава **«Общая характеристика бюджетного процесса в Российской Федерации»**, состоящая из трех параграфов, посвящена анализу бюджетного процесса; рассмотрению этапов становления и развития бюджетного процесса в России; определению места бюджетно-процессуальных норм в системе юридического процесса и бюджетного права в системе финансового права Российской Федерации; выявлению сущности понятий бюджетного процесса Российской Федерации и бюджетного процесса субъектов РФ; определению количества стадий в современном бюджетном процессе Российской Федерации и бюджетном процессе субъектов РФ; исследованию бюджетно-процессуальных правоотношений; проведению комплексного анализа состава участников бюджетного процесса в субъектах РФ и определению их роли в бюджетном процессе.

В первом параграфе *«Историко-правовые аспекты становления бюджета и развития бюджетного процесса в Российском государстве»* проводится историко-правовой анализ становления и развития бюджетного процесса. Автором установлено, что как такового бюджетного процесса в дореволюционный период не существовало, но органы, осуществляющие функции и ставшие прототипом современной структуры органов, наделенных полномочиями в бюджетной сфере, получили свое первоначальное развитие.

При доктринальном изучении понятия «бюджет» отмечено, что на данную дефиницию оказывали влияние политические и экономические отношения в стране, а также развитие бюджетного законодательства, что являлось предметом пристального внимания и изучения представителей научного сообщества в различные периоды существования государства. В результате термин «бюджет» постепенно стал

отождествляться со всей росписью государственных доходов и расходов, что соответствует реалиям о содержании бюджетного процесса в настоящее время. Автором выявлено, что в России порядок становления «государственной росписи», или «сметы доходов и расходов», ведет начало с 1863 г. До этого времени бюджетного права в России не существовало, так как бюджетная практика отрицала все его принципы. В 1860 г. был учрежден Государственный банк. Единственным распорядителем бюджета стал министр финансов. Для всеобщего сведения стала публиковаться роспись доходов и расходов. Отмечено, что развитию российского бюджетного законодательства способствовали реформы 60-х гг. XIX в. Дореволюционный период явился коренным этапом в становлении и развитии бюджетного процесса в России, а одним из его наиболее значимых моментов стало избрание в 1906 г. первой Государственной Думы.

Далее в работе автором выделяется и анализируется следующий этап становления и развития бюджетного процесса – бюджетный процесс в условиях Советского государства. Установлено, что первый советский бюджет на январь–июнь 1918 г. утвержден СНК 11 июля 1918 г. Он явился началом системы полугодовых бюджетов, просуществовавшей в течение 1918–1919 гг.

Автор предполагает, что с 1920 гг. происходит возврат к годовым бюджетам.

Установлено, что основанием для создания новой бюджетной системы явилось образование в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик. Бюджеты союзных республик создаются с 1921 по 1924 г. Автор обращает внимание на то, что в Положении 1924 г. отсутствовала статья, регламентирующая порядок составления и утверждения отчетов об исполнении бюджетов, тогда как на практике были предприняты первые попытки ввести систематические отчеты об исполнении бюджетов, утверждаемые законодательными органами, и предполагает, что раздел о порядке составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении единого Государственного бюджета СССР стал новым разделом, так как данного раздела не было в ранее изданных нормативных актах, регулирующих нормы бюджетного права. Отмечено, что в 1936 г. была принята Конституция СССР, которая установила, что бюджетная система СССР складывается из союзного, республиканского и местных бюджетов, закрепив право всех местных Советов устанавливать свой бюджет. С 1938 г. все бюджеты, действующие на территории Советского государства, объединяются в единый Государственный бюджет СССР, который состоял из союзного бюджета и государственных бюджетов союзных республик. Государственный бюджет союзной республики включал в себя республиканский бюджет союзной республики, государственный бюджет автономной республики (если таковая имела в составе данной союзной рес-

публики) и местные бюджеты: бюджеты областей, краев и городов республиканского подчинения; а в республиках, не имеющих областного деления, – бюджеты районов и городов республиканского подчинения. Установлено, в Советском Законодательстве была сделана попытка закрепления понятия бюджета, а именно: в ст. 1 Закона СССР от 30 октября 1959 г. «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» государственный бюджет СССР определяется как основной финансовый план образования и использования общегосударственного фонда денежных средств Советского государства.

Коренные изменения в существующей бюджетной системе произошли в 1991 г. в связи с распадом СССР и образованием самостоятельного суверенного Российского государства.

Диссертантом установлено, что впервые законодательное определение понятия бюджетного процесса в условиях рыночных отношений было закреплено именно в Законе РСФСР от 10 октября 1991 г. «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса». В ходе дальнейшего исследования автором отмечено, что в Российской Федерации появился первый кодифицированный источник бюджетного права – 31 июля 1998 г. был принят Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ), введенный в действие 1 января 2000 г., который установил общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определил основы бюджетного процесса и межбюджетных правоотношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Диссертант обращает внимание на то, что в понятийном определении существовали противоречия как по вопросу разграничения стадий бюджетного процесса, так и по структуре БК РФ.

Установлено, что были внесены изменения в БК РФ в части регулирования бюджетного процесса и признания утратившими силу отдельных законодательных актов РФ Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». Данная работа осуществлялась именно в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», направленной на комплексное регулирование организации бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Отмечено, что бюджет и бюджетный процесс претер-

пели длительный путь становления и развития в Российской Федерации, но законодательное определение бюджетного процесса в целом все еще нуждается в совершенствовании и уточнении.

Во втором параграфе *«Понятие и содержание бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации на современном этапе»* теоретически осмыслены «процесс» и «процедура» как правовые категории с позиции их внутреннего содержания и соотношения.

В результате проведенного анализа диссертант приходит к выводу, что понятие «процесс» не только обосновано в специальной юридической литературе, но и признается содержательно более широким, относительно понятия «процедура». Автором отмечено, что «бюджетный процесс» – это деятельность по реализации материальных норм бюджетного права, т.е. прохождение бюджета (его движение). Установлено, что бюджетный процесс предусматривает прохождение бюджета по строго регламентированным стадиям, а именно: составление проекта бюджета, рассмотрение и утверждение проекта бюджета, исполнение бюджета и осуществление бюджетного учета, составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности. С учетом достижений общей теории права и науки финансового права диссертант рассматривает указанные стадии движения бюджета в качестве процедур бюджетного процесса. При этом отмечает, что «процедура» – это внутреннее содержание бюджетного процесса, так как процедура – это порядок применения процессуальных норм на каждой из стадий бюджетного процесса, а именно, регламентация состава участников бюджетного процесса, их полномочий и предметов ведения в сфере бюджетной деятельности; а также порядок и сроки их реализации.

С учетом особой значимости бюджетной деятельности для социально-экономического развития Российской Федерации существенное место в системе бюджетного права занимают нормы процессуального характера. Указанные нормы, а также регулируемые ими процессуальные отношения качественно однородны и направлены на достижение единой цели – эффективной реализации норм материального бюджетного права.

Исходя из указанных теоретических положений диссертант приходит к выводу, что юридические нормы, регулирующие общественные отношения по поводу составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности, образуют институт бюджетного процесса в рамках бюджетного права (как подотрасли права финансового).

Аргументируется, что содержащаяся в актах федерального и регионального законодательства дефиниция бюджетного процесса попрежнему полностью не отражает существенные для данной правовой

категории признаки. По этой причине формированию доктринального понятия бюджетного процесса на региональном уровне должно предшествовать исследование бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы РФ как родового понятия.

Прежде чем дать определение стадии бюджетного процесса, диссертант указывает на признаки, отличающие друг от друга каждую из существующих стадий бюджетного процесса.

Таковыми отличительными признаками являются:

- задача, лежащая в основе каждой из стадий. Например, задачей стадии составления проекта бюджета является своевременное составление проекта бюджета на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств;
- состав участников, а также круг их полномочий, характерные для каждой конкретной стадии бюджетного процесса;
- срок, которым ограничивается каждая стадия бюджетного процесса;
- действие, которым каждая из стадий бюджетного процесса завершается.

Исходя из вышеизложенного, формулируется авторское содержание данной дефиниции, выносимое как положение на защиту.

Указано, что бюджетный контроль должен сопровождать все стадии бюджетного процесса от составления проекта бюджета до осуществления бюджетной отчетности. При формулировании дефиниции понятия бюджетного процесса диссертант исходит из того, что составной его частью является не только деятельность по составлению проектов бюджетов, их рассмотрению и утверждению, исполнению бюджетов и осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности, но и деятельность по осуществлению бюджетного контроля на всей стадиях бюджетного процесса.

Исходя из этого, предлагается закрепить в БК РФ авторское понятие «бюджетный процесс», вынесенное в положение на защиту.

При анализе бюджетного законодательства субъектов РФ указано на его технико-юридическое несовершенство в части отсутствия легального определения бюджетного процесса.

Установлено, что законодательство субъектов РФ нуждается в качественной переработке, в том числе и в части определения бюджетного процесса. Логично, что оно не должно противоречить федеральному БК, однако также не должно его дублировать, поскольку бюджетная деятельность субъектов РФ характеризуется определенной спецификой, выражающейся в некоторых ограничениях установления и исполнения расходных обязательств субъектов РФ.

Основываясь на ранее сформулированном определении бюджетного процесса как общей категории бюджетного права, диссертантом

сконструировано понятие бюджетного процесса субъекта РФ, вынесенное на защиту.

В третьем параграфе *«Участники бюджетного процесса и бюджетно-процессуальные правоотношения в субъектах Российской Федерации»* диссертант, прежде чем непосредственно приступить к анализу бюджетно-процессуальных правоотношений в субъектах РФ и их структуры, рассматривает общеправовую природу правоотношения с точки зрения философии и общей теории государства и права. И приходит к выводу о том, что бюджетные правоотношения представляют собой отношения, возникающие между различными сторонами в ходе движения бюджетных средств в соответствии с нормативно-правовым актом. С одной стороны, эти отношения являются едиными, а с другой – прослеживается их разнообразие.

Подводя итог дискуссии о понятии правоотношения, автор отмечает, что правоотношение немислимо вне права или без права. Диссертант, придерживаясь позиции Н.И. Матузова и А.В. Малько, которые определяют правоотношение как «урегулированные правом и находящиеся под охраной государства общественные отношения, участники которых выступают в качестве носителей взаимно корреспондирующих друг другу юридических прав и обязанностей»¹, проводит дальнейшее исследование бюджетных правоотношений. При этом установлено, что для целей диссертационного исследования значимым является выявление характерных черт финансовых правоотношений, так как бюджетные правоотношения, и, в частности, бюджетно-процессуальные, существуют и развиваются «внутри» них. Прежде чем выявить правовую природу и сущность бюджетно-процессуальных правоотношений в субъектах РФ, необходимым представлялось исследование доктринального подхода к процессуальным правоотношениям в целом и к бюджетно-процессуальным правоотношениям в частности.

При рассмотрении процессуальных правоотношений выявлено, что актуальным остается исследование вопроса об их сущности, что обусловлено прежде всего неоднозначностью различных позиций в понимании процессуальных правоотношений.

В ходе диссертационного исследования автор пришел к выводу об острой необходимости закрепления легального понятия бюджетно-процессуальных правоотношений в субъектах РФ, что вынесено на защиту. В этих целях была проведена классификация данных правоотношений по различным основаниям – структуре бюджетной системы РФ; объему и уровню нормативно-правового регулирования; по на-

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 385.

правленности сферы реализации бюджетно-процессуальных норм; по количественному составу участников.

В целях теоретического осмысления бюджетно-процессуальных правоотношений с учетом проведенной классификации диссертантом выделены их обобщающие признаки, которые также вынесены в положения на защиту.

В ходе исследования субъектного состава бюджетно-процессуальных правоотношений автор приходит к выводу о том, что анализ законодательства субъектов РФ позволяет выделить субъектов бюджетно-процессуальных правоотношений, однако нормы, закрепляющие перечень и полномочия участников бюджетного процесса, содержатся не во всех региональных законах, при этом законодатель ограничивается лишь характеристикой стадий бюджетного процесса¹. Установлено, что вопрос об участниках бюджетно-процессуальных правоотношений в субъектах РФ является ключевым, разрешение которого имеет при этом первостепенное значение, поскольку, по сути, разработка и применение компетенционных норм – залог слаженной работы в бюджетном процессе региона. Правильность ответа на данный вопрос во многом будет зависеть от выводов относительно правовой природы бюджетной деятельности и бюджетного законодательства субъектов РФ. В регионах существует необходимость выработки единого механизма, в т.ч. единого аппарата участников бюджетного процесса, закрепления единой направленности бюджетной деятельности на региональном уровне. Такой единый подход к регламентации участников бюджетного процесса на более высоком уровне отражал бы качество и полноту регионально-правового регулирования отношений в этой области. Соответствие этих основ, их системное единство с правовыми нормами другого субъекта РФ, а также их внутренняя непротиворечивость являются необходимой основой становления и развития логически стройных, эффективно действующих и согласованных с другими уровнями регулирования бюджетных отношений региональных нормативных систем.

Однако данные теоретические вопросы до настоящего времени не разработаны в полном объеме. Как следствие, в практической работе органов государственной власти субъектов РФ по регулированию отношений, возникающих в процессе составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов субъектов РФ, неизбежно возникает целый ряд противоречий и недостатков, а в отдельных случаях встречаются и нарушения законодательства. Это, в свою очередь, приводит к финансовым издержкам и негативным социально-экономическим

¹ См., например: Закон Хабаровского края от 25 июля 2007 № 133 «О бюджетном процессе в Хабаровском крае» // Приамурские ведомости. 2007. № 110, 2010. № 98; Закон Ярославской области от 26 июня 2008 № 28-з «О бюджетном процессе» // Губернские вести. 2008. № 51; 2009. № 39.

последствиям как для региона, так и для Федерации в целом. В связи с этим автору представляется необходимым выяснить, насколько четко федеральное законодательство определяет границы предметов ведения субъектов РФ, предоставляет ли оно достаточный объем полномочий, позволяющих создать эффективную систему организации бюджетного процесса на уровне субъектов РФ.

На основе анализа законодательства субъектов РФ о бюджетном процессе автором сделан вывод о том, что в значительной степени полномочия участников бюджетного процесса различных регионов схожи между собой, однако имеют незначительные различия, которые выражаются в ряде особенностей, установленных законами субъектов РФ. Эти особенности заключаются в бюджетных полномочиях участников бюджетного процесса, определенных применительно к каждому из участников данного процесса, и их составе.

Вторая глава **«Правовое регулирование стадий бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации»**, объединяющая пять параграфов, посвящена изучению вопросов правового регулирования стадии составления проекта бюджета субъекта РФ; правового регулирования стадии рассмотрения и утверждения проекта бюджета субъекта РФ; правового регулирования стадии исполнения бюджета и осуществления бюджетного учета в субъектах РФ; правового регулирования стадии составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности в субъектах РФ; правового регулирования бюджетного контроля на стадиях бюджетного процесса в субъектах РФ.

В первом параграфе *«Правовое регулирование составления проекта бюджета в субъектах Российской Федерации»* указывается на то, что реформирование бюджетного процесса затронуло и стадию составления проекта бюджета, реализация которой осуществляется с использованием элементов программно-целевого бюджетирования. Существенное влияние на вынужденное реформирование бюджетного процесса в субъектах РФ оказал экономически кризис, под влиянием которого была разработана и принята Концепция о межбюджетных отношениях и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года¹. Автор отмечает, что порядок составления проектов региональных бюджетов аналогичен порядку составления проекта федерального бюджета, однако существуют определенные отличия, связанные с различным правовым регулированием бюджетного механизма регионов – каждый субъект Федерации имеет свое бюджетное законодательство. В работе обосновывается анализ данной стадии бюджетного процесса, который

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 8 августа 2009 г. № 1123-р «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года» // СЗ РФ. 2009. № 33, ст. 4129.

предполагает выделение ее составляющих этапов и детальную регламентацию на основе сравнительного анализа федерального и регионального законодательства. Это позволит выявить особенности составления проекта регионального бюджета, нарушения бюджетного законодательства в целях формулирования предложений по совершенствованию норм, закрепляющих основы и порядок составления проекта бюджета как на федеральном, так и на региональном уровнях. Диссертант указывает на то, что особенность указанной стадии заключается в сроках составления и принятия бюджета: на очередной финансовый год; на очередной финансовый год и плановый период. Подготовительный период при составлении проекта регионального бюджета в зависимости от временной характеристики и состава документов и материалов, необходимых для реализации данной стадии, подразделяет на:

1. Подготовительный период при составлении проекта бюджета субъекта РФ на очередной финансовый год, характеризующийся обязательной разработкой и утверждением среднесрочного финансового плана.

2. Подготовительный период при составлении проекта бюджета субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период, при котором не разрабатывается и не утверждается среднесрочный финансовый план.

Кроме того, в диссертационной работе было обосновано, что одним из основных документов, на основе которого также осуществляется составление проекта регионального бюджета, является прогноз социально-экономического развития. Автором отмечена положительная региональная законодательная практика, выразившаяся, в отличие от федерального законодательства, в закреплении понятия прогноза социально-экономического развития области (далее – прогноз). Он определяется как документ, содержащий сбалансированную систему ожидаемых в перспективе показателей социально-экономического развития области, видов деятельности, муниципальных образований, которые используются для принятия конкретных решений в управлении экономикой и социальной сферой области, а также для разработки стратегии, программ и планов социально-экономического развития области (план)¹.

В ходе дальнейшего исследования названной стадии диссертантом разработаны и вынесены в положения на защиту определения «бюджетное планирование», «долгосрочная целевая программа», «составление проекта регионального бюджета».

Второй параграф *«Правовое регулирование рассмотрения и утверждения проекта бюджета субъекта Российской Федерации»* по-

¹ См. ст. 1 Закона Новосибирской области от 15 декабря 2007 г. № 166-ОЗ «О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития Новосибирской области» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2007. № 62; 2009. № 13.

священ выявлению специфики правового регулирования исследуемой стадии применительно к регионам. Автором отмечено, что рассмотрение проекта закона о бюджете субъекта Федерации и его утверждение до начала очередного финансового года обеспечивается путем установления даты внесения проекта закона (решения) о бюджете, а также установления даты, до которой должен быть утвержден закон (решение) о бюджете на очередной финансовый год. Анализируя законодательство регионов о понятии бюджетного процесса, диссертант приходит к выводу о том, что во всех из них соблюдены нормы, закрепленные в БК РФ, т.е.: «порядок рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете и его утверждения, определенный законом субъекта РФ, должен предусматривать вступление в силу закона (решения) о бюджете с 1 января очередного финансового года»¹. Сроки внесения проекта бюджета в орган законодательной (представительной) власти для бюджетов субъектов РФ устанавливаются законами субъектов РФ. Отмечено, что они в значительной степени варьируются в каждом субъекте РФ. Проекты законов субъектов о бюджете могут вноситься различными участниками бюджетного процесса. Список документов, представляемых вместе с проектом бюджета исполнительной властью на рассмотрение в орган законодательной (представительной) власти, в той или иной степени одинаков для всех, хотя и в этой области субъекты РФ обладают значительной самостоятельностью. Рассмотрение акта о бюджете происходит в нескольких чтениях. Кроме того, в региональном законодательстве предусмотрены различные сроки рассмотрения бюджета в каждом из чтений. В ходе проведенного исследования диссертант приходит к выводу о том, что необходимо установить оптимальный срок рассмотрения бюджета на очередной финансовый год и плановый период в каждом из чтений, чтобы достичь наиболее желаемого результата в последующем на дальнейших стадиях бюджетного процесса. В третьем чтении законопроект выносится на голосование в целом. Принятый закон направляется единоличному вышестоящему органу государственной власти субъекта для его подписания и обнародования. Кроме того, из проведенного автором анализа многочисленных региональных нормативно-правовых актов следует, что большинство законодателей субъектов РФ активно пользуются предоставленным им законом правом самостоятельно определять бюджетный процесс в своем регионе, что открывает перед региональным законодателем широкие перспективы в формировании бюджета и осуществлении бюджетного процесса. И хотя некоторые из них все же пренебрегают этим правом, полностью полагаясь на федерального законодателя, почти дословно копируя нормы БК РФ, в большинстве

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998. № 145-ФЗ (с изм. на 27 июня 2011г. № 162-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; 2011. № 27, ст. 3873.

случаев всё же законодатели регионов добросовестно относятся к наделению их полномочиями по самостоятельному определению порядка бюджетного процесса, предпринимая все необходимые меры для разработки устойчивой нормативной базы и обеспечения нормального функционирования бюджетной системы в своем регионе.

В третьем параграфе *«Правовое регулирование исполнения бюджета и осуществления бюджетного учета в субъектах Российской Федерации»* автором установлено, что БК РФ достаточно детально регулирует порядок исполнения бюджетов в отношении всех уровней бюджетной системы. Кроме того, каждый субъект Федерации издает свой нормативный акт, который определяет порядок исполнения регионального бюджета и актов о нем. Исполнение бюджета субъекта Федерации обеспечивается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации. Организация исполнения бюджета региона возлагается на соответствующий финансовый орган. Исполнение бюджета субъекта Федерации осуществляется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. Сроки составления сводной бюджетной росписи определяются графиком работ по составлению сводной бюджетной росписи на соответствующий финансовый год, утверждаемым председателем Комитета финансов или заместителем председателя Комитета финансов, отвечающим за составление бюджета. Диссертант отмечает, что введение в качестве обязательного такого документа исполнения бюджета, как кассовый план, позволит сформировать на каждом уровне бюджетной системы оперативную информацию (например, периоды наличия временно свободных средств бюджета) для принятия эффективных решений по управлению средствами бюджета.

Стадия исполнения бюджета любого уровня складывается из двух групп отношений: исполнения бюджета по доходам (ст. 218 БК РФ) и исполнения бюджета по расходам (ст. 219 БК РФ). Кроме того, БК РФ определены основы кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 241.1). Анализируя региональное законодательство, диссертант приходит к выводу о том, что БК РФ в совокупности создает правовую основу для организации исполнения всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Фактически БК РФ устанавливает общие нормы, которые распространяются в равной степени на сферу бюджетной деятельности органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. А конкретизация и детализация вышеназванных норм устанавливается в зависимости от уровня управления соответствующими нормативными правовыми актами (региональными, муниципальными).

В четвертом параграфе *«Правовое регулирование составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчет-*

ности в субъектах Российской Федерации», анализируя региональное законодательство, диссертант приходит к выводу о том, что составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности в большинстве рассматриваемых субъектов РФ как стадия бюджетного процесса достаточно полно регламентированы и соответствуют БК РФ. Таким образом, в вопросах составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности законодательство субъектов во многом дублирует федерального законодателя. Автор отмечает, что в данном случае законодательные органы субъектов РФ поступают целесообразно. Подобная «самодеятельность» субъектов РФ без учета федерального законодательства в решении такого важного вопроса как составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности может привести к проблемам для правоприменителей и к коллизиям в законодательстве. В диссертации установлено, что субъектам РФ следует переходить от утверждения элементарной отчетности, отвечающей на вопрос о том, сколько денежных средств поступило в бюджет и как они были израсходованы, к отчетности публично-правового образования, характеризующей результаты деятельности. Предметом рассмотрения законодательных (представительных) органов должны являться не только показатели отчета об исполнении бюджета, но и вопросы эффективности использования бюджетных средств.

В пятом параграфе *«Правовое регулирование бюджетного контроля на стадиях бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации»* автор рассматривает вопрос о том, является ли контроль стадией бюджетного процесса. В ходе исследования выявлено, что контроль не является самостоятельной стадией бюджетного процесса, так как существует на всех стадиях бюджетного процесса и сопровождает весь процесс образования, распределения и использования централизованного регионального фонда денежных средств. Кроме того, дано авторское понятие бюджетного контроля, вынесенное в положения на защиту. Отмечено, что роль финансового контроля в создании адекватной системы управления финансами трудно переоценить. В связи с этим большое значение приобретает необходимость совершенствования финансового контроля с целью повышения его действенности и эффективности. Большая роль в этом принадлежит федеральному законодателю, но и инициатива региональных властей имеет немало важное значение.

В работе резюмируется, что для совершенствования финансового контроля необходимо законодательно определить: виды финансового

контроля, субъекты и объекты финансового контроля, разделить сферы внешнего и внутреннего финансового контроля. При этом важно наличие общих подходов к классификации финансового контроля, единой терминологии в части определения ключевых понятий, что может быть реализовано при обмене опытом между субъектами РФ в сфере бюджетного законодательства. Необходимо также завершить разработку единой кодифицированной системы стандартов финансового контроля.

По мнению автора, важным направлением совершенствования государственного финансового контроля является принятие единой концепции государственного финансового контроля в Российской Федерации, которая должна установить единые методологические и правовые основы осуществления государственного финансового контроля в Российской Федерации, определить систему органов, осуществляющих контроль, а также механизм их взаимодействия. Поэтому необходимо повысить информационное взаимодействие субъектов РФ между собой, что позволит не только усовершенствовать собственное законодательство, но, возможно, в перспективе перенести наиболее актуальные разработки на федеральный уровень.

В заключении подводятся основные итоги проведенного исследования, формулируются научные выводы и обобщаются предложения, направленные на совершенствование законодательства и правоприменительной практики в области правового регулирования бюджетного процесса в субъектах РФ.

ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ АВТОРОМ ОПУБЛИКОВАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ РАБОТЫ:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:

1. *Романько А.Н.* К вопросу о функционировании бюджетной системы Российской Федерации в условиях мирового экономического кризиса // Вопросы экономики и права. Москва, 2009. № 9. (0,5 п.л.).

2. *Романько А.Н.* О понятии и сущности стадии составления бюджетов субъектов Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. № 4. (0,4 п.л.).

Публикации в иных изданиях

3. *Романько А.Н.* Разграничение полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области бюджетного процесса как основа бюджетно-правовой политики Российского государства // Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права: сборник научных трудов: по материалам межвузовской научно-практической конференции (Саратов, 18 апреля 2008 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой, О.Ю. Бакаевой; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. (0,3 п.л.).

4. *Романько А.Н.* Правовые основы разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области бюджетного процесса: теоретический и практический аспект // Актуальные проблемы современного финансового права России: сборник научных трудов, посвященных 80-летию доктора юридических наук, профессора, академика МАН ВШ Н.И. Химичевой / под ред. Е.В. Покачаловой; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. (0,4 п.л.).

5. *Романько А.Н.* Принцип федерализма как фактор развития финансовой политики России в условиях разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области бюджетного процесса // Социально-экономические и правовые проблемы инновационного развития России: материалы Международной научно-практической конференции (Саратов, 4 февраля 2009 г.) / под общ. ред. А.В. Трофименко; Саратовский государственный социально-экономический университет. Саратов, 2009. (0,4 п.л.).

6. *Романько А.Н.* Бюджетное право как инструмент быстрого реагирования на изменения в экономике государства в условиях финансово-экономического кризиса // Экономика. Социология. Право: альманах / Саратовский государственный социально-экономический университет. Саратов, 2009. Вып. 7. (0,4 п.л.).

7. *Романько А.Н.* Соотношение проблем финансово-экономического кризиса и фундаментальных основ бюджетного права // Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях мирового кризиса: сборник научных статей (по материалам Международной научно-практической конференции, Саратов, 27 мая 2009 г.) / редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред.) и др.; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. (0,4 п.л.).

8. *Романько А.Н.* Влияние теории бюджетного права на формирование юридической практики // Современная юридическая наука и правоприменение: сборник статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции, проводимой в рамках Вторых Саратовских правовых чтений (Саратов, 28–29 мая 2009 г.) / редкол.: О.С. Ростова (отв. ред.) и др.; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. (0,4 п.л.).

9. *Романько А.Н.* Основы правового регулирования бюджетного процесса в Российской Федерации: историко-правовой аспект // Актуальные проблемы модернизации российской экономики в условиях глобализации: материалы Международной научно-практической конференции 28–29 января 2010 года / Саратовский государственный социально-экономический университет. Саратов, 2010. (0,4 п.л.).

10. *Романько А.Н.* Правовые основы функционирования бюджетной системы Российской Федерации в условиях мирового экономического кризиса // Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях): сборник научных трудов (по материалам Международной научно-практической конференции, Саратов, 2 июня 2010 г.) / редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред.) и др.; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. (0,4 п.л.).

11. *Романько А.Н.* К вопросу о понятии бюджетно-процессуальных правоотношений в Российской Федерации // Институциональные проблемы современного финансового права: сборник научных трудов (по материалам Международной научно-практической конференции, Саратов, 2 июня 2011 г.) / редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред.) и др.; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. (0,4 п.л.).

12. *Романько А.Н.* Проблемные вопросы и пути совершенствования механизма составления проектов региональных бюджетов // Современная юридическая наука и правоприменение: сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции, проводимой в рамках Четвертых Саратовских правовых чтений (Саратов, 3–4 июня 2011 г.) / редкол.: О.С. Ростова (отв. ред.) и др.; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. (0,4 п.л.).

Подписано в печать 26.12.2011 г. Формат 60х84 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,5. Тираж 150 экз. Заказ 737.

Издательство
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»
410028, Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.

