

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

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой  
\_\_\_\_\_ Е.В. Титова  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА  
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА  
ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)**

ЮУрГУ – 40.04.01.2017.358 Юм

Руководитель магистерской  
диссертации  
к.и.н., доцент, доцент кафедры  
\_\_\_\_\_ Г.А. Васильева  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

Автор магистерской  
диссертации магистрант группы  
Юм-358 \_\_\_\_\_ В.А.  
Заворотько  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

Нормоконтролер  
\_\_\_\_\_ В.П. Худякова  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

## АННОТАЦИЯ

Заворотько Р.А. магистерская диссертация «Правовое регулирование бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации (на примере Челябинской области)»: ЮУрГУ, Юм-358 101 с., список использованных источников и литературы – 100 наим., приложения – 5шт.

Объектом исследования являются 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.

Цель исследования заключается в анализе правовых проблем, возникающих в процессе составления, рассмотрения, утверждения и исполнения регионального бюджета (на примере Челябинской области), а также в разработке научнопрактических предложений по совершенствованию бюджетного законодательства.

В работе проанализированы вопросы, связанные с историко-правовыми аспектами становления бюджетного процесса, раскрываются понятия и характеристика бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации. Исследуется действующая система нормативно правовых актов регулирующих бюджетный процесс в субъектах Российской Федерации (на примере Челябинской области), рассматривается сущность бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации (на примере Челябинской области), определяются его стадии и принципы, а также формы взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти в рамках данного бюджетного процесса.

*Ключевые слова: бюджетный процесс, стадии бюджетного процесса, бюджетно-процессуальные правоотношения, участники бюджетного процесса, нормы процессуального характера.*

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	11
1.1. Историко-правовые аспекты становления бюджетного процесса в Российской Федерации.....	11
1.2. Понятие и характеристика бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации ( на примере Челябинской области).....	24
1.3. Участники бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации ( на примере Челябинской области).....	38
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ).....	45
2.1. Правовое регулирование стадий бюджета в Челябинской области.....	45
2.2. Финансовый контроль в бюджетном процессе.....	74
2.3. Совершенствование бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации (на примере Челябинской области).....	79
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	86
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	90
ПРИЛОЖЕНИЕ 1	
ПРИЛОЖЕНИЕ 2	
ПРИЛОЖЕНИЕ 3	
ПРИЛОЖЕНИЕ 4	

## ПРИЛОЖЕНИЕ 5

### ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Бюджет является главным источником финансирования деятельности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, выступая одной из главных предпосылок надлежащего исполнения возложенных на них задач и функций. В свою очередь эффективное функционирование бюджетной системы зависит от того, насколько качественно было осуществлено бюджетное планирование. А это определяется тем, как был осуществлен бюджетный процесс, т.е. процесс составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета как финансового плана.

При федеративном устройстве страны существенную роль играют региональные бюджеты, которые выступают в качестве важного структурного звена бюджетной системы и формируются с максимальным учетом местной специфики в каждом субъекте Российской Федерации. При этом правовое регулирование бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации осуществляется как федеральными правовыми актами, так и актами самих субъектов Российской Федерации. При этом общепризнанно, что в российском законодательстве нередки недостатки в юридическом качестве образующих его актов и слабая их научная проработанность.

На уровне субъектов Российской Федерации также постоянно возникают трудности, связанные с несовершенством регионального законодательства о бюджетном процессе, с отставанием законотворческой деятельности, с практикой принятия некачественных нормативных правовых актов. Такое положение объяснимо: в субъектах Российской Федерации гораздо слабей научный потенциал, меньше опыт нормотворческой работы, велико стремление проявить самостоятельность в решении проблем регулирования собственной бюджетной

деятельности. Все это не может не сказаться на уровне бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации. Одним из недостатков бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации выступает отсутствие слаженности в деятельности законодательной и исполнительной ветвей власти. Между тем бюджет, в конечном счете, является «продуктом» деятельности обоих названных органов. Однако взаимодействие ветвей власти при формировании региональных бюджетов зачастую проходит в атмосфере конфликтности, непрозрачность этого процесса способствует коррупции, лоббированию неприоритетных направлений при слабой активности структур гражданского общества.

Необходимость совершенствования процедур бюджетного процесса на уровне субъектов Российской Федерации требует проведения научных исследований в этой области. При этом следует отметить, что если бюджетный процесс, осуществляемый на федеральном уровне, получил научное освещение в финансово-правовой науке, то бюджетный процесс на уровне субъектов Российской Федерации в комплексном виде по существу исследован недостаточно.

Таким образом, актуальность настоящего исследования определяется следующими факторами:

- необходимостью совершенствования плановой бюджетной деятельности, на уровне субъекта Российской Федерации;
- необходимостью дополнительного правового регулирования этой деятельности;
- недостаточным научно-теоретическим исследованием бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации.

Степень научной разработанности проблемы. На современном этапе развития российской правовой науки можно отметить отсутствие комплексных исследований в области теоретических основ бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации.

Федерации и перспектив его развития. Однако отдельные правовые вопросы бюджетного процесса исследовались некоторыми учеными-правоведами, в частности, по смежным проблемам были подготовлены диссертации таких авторов, как: Р.Е. Артюхин; О.В. Болтинова; В.В. Бехер, М.Л. Пешин.

Теоретическую основу исследования составили научные достижения в области проблем финансового и бюджетного права. При написании работы были использованы труды ученых: Н.М. Артемова, Р.Е. Артюхина, Е.М. Ашмариной, В.А. Белова, К.С. Бельского, О.В. Болтиновой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, М.В. Карасевой, И.И. Кучерова, П.В. Павлова, Г.В. Петрова, М.Л. Пешина, Е.В. Покачаловой, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова и др.

Объектом исследования являются 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 исследования выступают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации, научные труды ученых, а также судебная и правоприменительная практика в данной области.

Цель исследования заключается в анализе правовых проблем, возникающих в процессе составления, рассмотрения, утверждения и исполнения регионального бюджета (на примере Челябинской области), а также в разработке научнопрактических предложений по совершенствованию бюджетного законодательства.

Реализация указанной цели обусловила постановку и необходимость решения следующих основных задач:

□ раскрыть систему основных понятий бюджетного процесса для федерального и регионального уровней и внести предложения по ее совершенствованию;

□ исследовать действующую систему нормативных правовых актов (как федерального, так и регионального уровней), регулирующих бюджетный процесс в субъектах Российской Федерации (на примере Челябинской области);

□ рассмотреть сущность бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации, определить его стадии и принципы, формы взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти в его рамках (на примере Челябинской области);

□ показать пути совершенствования правовых основ бюджетного процесса и его осуществления в субъекте Российской Федерации (на примере Челябинской области).

Методологической основой исследования являются положения Конституции Российской Федерации, а также современные методы научного познания: диалектический, системного анализа, нормативно-логический, сравнительного правоведения, моделирования и т.п. Для решения конкретных задач в ходе исследования применялась совокупность частнонаучных методов: логический, исторический, статистический и т.д.

Нормативно правовой базой исследования послужила Конституция Российской Федерации<sup>1</sup>, Бюджетный кодекс Российской Федерации<sup>2</sup>(далее – БК РФ), Федеральные законы, принятые в соответствии с ними: Федеральный закон от

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 25.12.1993.– № 237.

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>, Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»<sup>4</sup> и другие нормативные акты.

Для подтверждения теоретического материала в работе используется практика правоприменения, такая как: решения судов, постановления высших судебных инстанций, примеры из адвокатской и нотариальной практики: и другие примеры.

Научная новизна исследования. Диссертационная работа представляет собой первое комплексное исследование правового регулирования бюджетного процесса в субъекте Федерации (на примере Челябинской области) в свете достижений отечественной науки и необходимости совершенствования данного направления бюджетной деятельности.

Практическая значимость исследования заключается в возможности применения его результатов при разработке нормативно правовых актов по регулированию бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации. Автором сформулирован ряд предложений по внесению изменений и дополнений в действующие нормативно правовые акты, регулирующие бюджетный процесс на федеральном и региональном уровнях.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06 ноября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005. <sup>4</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 07 февраля 2011 г. № 6-ФЗ // Российская газета. – 11.02.2011. – № 29.

Апробация. Основные положения диссертации отражены автором в двух публикациях общим объемом 11 п.л. (в т.ч. авторского объема – 9 п.л.).

## ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 1.1. Историко-правовые аспекты становления бюджетного процесса в Российском государстве

Первый в России бюджет – смета государственных, доходов и расходов – был составлен в 1645 г. В городах составлялись городские сметы доходов и расходов. Эта система действовала до петровских реформ.

После проведения переписи населения в 1722 г. подворный налог заменяется подушной податью, которая взималась с лиц мужского пола (кроме дворянства, духовенства и чиновничества). Подушная подать была одним из главных источников доходов государственного бюджета. В 1796 г. на ее долю приходилось около 34% всех доходов.

Реформы 60-х годов XIX в. внесли некоторые изменения в налоговую систему. В 1863 г. подушная подать с мещан заменяется налогом с недвижимого имущества. В 1865 г. вводится промысловый налог, т. е. сбор с документов на право заниматься торговлей и промыслами. В 1861 г. вместо винных откупов вводится акциз на производство спиртных напитков. В 1875 г. вместо подушной подати с крестьян введен поземельный налог. Он взимался с земли крестьян и дворян.

Менялся и аппарат управления государственным и местными бюджетами. С созданием в 1802 г. функциональных министерств (Министерство внутренних дел, Министерство финансов и др.) на местах организуются подведомственные им государственные учреждения, то есть вертикальная система учреждений государственного управления. Например, территориальными органами Министерства финансов на губернском уровне были казенные палаты, на уездном – казначейства.

Казенные палаты раскладывали на население налоги, вели учет поступления налогов и расходов. Казначейства принимали и хранили средства, поступающие в казну в виде налогов, выдавали денежные средства на финансирование мероприятий, осуществляемых на местах. С 1817 г. они ведали казенными магазинами, торговавшими алкогольной продукцией, контролировали винокуренные заводы. В свою очередь за деятельностью казенных палат и казначейств наблюдали губернаторы.

В 1864 г. вышло Положение «О губернских и уездных земских учреждениях»<sup>1</sup>, в соответствии с которым в России были созданы органы местного самоуправления – земства. Представительным (распорядительным) органом земств были земские и уездные собрания. Членами этих органов были гласные (депутаты), избираемые по трем куриям (уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских общин). Гласные собирались раз в год на сессию, на которой рассматривались хозяйственные и финансовые вопросы деятельности земств, утверждались сметы доходов и расходов земств и отчет о деятельности исполнительных органов земств. Исполнительным органом земств были губернские уездные управы, избираемые на три года. Председатели губернских управ утверждались министром внутренних дел, а уездных – губернаторами.

Земства ведали местными хозяйственными делами, местными дорогами, организацией школьного образования и медицинского обслуживания населения.

Финансовыми средствами для выполнения возложенных на земства функций были земские бюджеты, формировавшиеся за счет существовавших до этого и переданных земствам земских повинностей, земских сборов составлявших более 60% доходов земских бюджетов и пособий из государственного бюджета, которые составляли до 25% общих доходов.

Земские бюджеты включали обязательные и необязательные расходы. Обязательные расходы были приоритетны и предназначались для финансирования содержания органов местного управления, тюрем, мировых судей, дорожного хозяйства и др.

В волостях были волостные бюджеты, формировавшиеся за счет так называемых мирских доходов, в том числе волостных и сельских сборов, доходов

---

<sup>1</sup> Положение «О губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г. [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://old09403.khstu.ru/studentsbooks/othistory/historyist/zemskaya\\_1864.htm](http://old09403.khstu.ru/studentsbooks/othistory/historyist/zemskaya_1864.htm) (дата обращения 15.03.2017). – Утратил силу.

от принадлежащего сельским обществам имущества, от сдачи в аренду мирских земель и др.

Городские бюджеты формировались за счет доходов от городских предприятий (боен, бань, водопроводов и др.), сдачи в аренду земельных участков, сборов с недвижимого имущества городских жителей, сборов с владельцев лошадей, конских экипажей и др.

Местные бюджеты не входили в состав государственного бюджета России. Таким образом, в России до революции действовала двухзвенная бюджетная система унитарного государства.

Впервые месяцы после Октябрьской революции 1917 г. вследствие развала органов государственного и местного управления, саботажа чиновников и банков поступление налогов в бюджетную систему практически прекратилось. Для финансирования неотложных нужд новые органы власти вынуждены были прибегнуть к контрибуции с имущих слоев населения, главным образом, как писали в то время, «с купцов и спекулянтов, нажившихся за время войны и расходующих непроизводительно свои капиталы»<sup>1</sup>. До ноября 1918 г. в 57 губерниях в виде контрибуций было мобилизовано в бюджет 816,5 млн. руб.

Успешное существование нового строя напрямую зависело от состояния финансов в стране. Уже 17 мая 1918 г. открылся Всероссийский съезд представителей финансовых отделов Советов, на котором глава правительства В.И. Ленин, выступая с докладом, подчеркнул:

«Мы должны, во что бы то ни стало добиться прочных финансовых преобразований, но надо помнить, что всякие радикальные реформы наши обречены на неудачу, если мы не будем иметь успеха в финансовой политике»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Пролетарская революция. – М.: ИСТПАРТ ЦК ВКП, 1925. – №3 – С. 162-163. – Утратил силу.

<sup>2</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений – М.: Политиздат, 1970. – Т. 36. – С. 351.

Исходя из тяжелого экономического положения в стране, было признано необходимым перейти к строгой централизации в области финансов, с тем чтобы обеспечить поступление средств в бюджет и их эффективное использование. Это положение стало основополагающим в формировании финансовой политики Советского государства на всех последующих этапах истории СССР.

Конституция 1918 г. установила федеративное устройство РСФСР и заложила основы бюджетного устройства государства. Принцип централизации всех финансов выразился в установлении единства государственного бюджета и всей финансовой системы Российской Федерации, включении государственных доходов и расходов в общегосударственный бюджет. Вместе с тем в Конституции предусматривалось разделение государственного и территориальных бюджетов (бюджетов автономных республик и областей), т. е. разделение государственных и территориальных доходов и расходов. Государственные бюджеты Украинской Социалистической Республики и Белорусской Социалистической Республики существовали отдельно.

Территориальные бюджеты формировались за счет: поступлений от налогов, устанавливаемых губернскими, уездными, городскими, волостными Советами, взимаемыми на местные нужды; надбавок (в пределах 40%) к государственному подоходному налогу; доходов от местных советских предприятий и имущества; ссуд и пособий из государственного бюджета.

Однако в условиях военного времени, экономической разрухи, отсутствия средств в местных бюджетах, сессией ВЦИК в июне 1920 г. было принято решение о слиянии государственного и территориальных бюджетов.

В октябре 1921 г. ВЦИК принял Постановление «О мерах по упорядочению финансового хозяйства»<sup>1</sup>, в соответствии с которым государственный и территориальные бюджеты были разъединены.

С образованием в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик и выходом в 1924 г. Конституции СССР были внесены изменения в бюджетную систему. Образуется государственный бюджет СССР, в который вошли государственные бюджеты социалистических республик, составляющих СССР, был создан союзный бюджет, на который было возложено финансовое обеспечение общесоюзных нужд и мероприятий, главным образом в области хозяйственного и культурного строительства и оборонного значения.

При формировании доходной части всех бюджетов использовался принцип подведомственности в соответствии с которым предприятия и хозяйственные организации были распределены между различными уровнями власти и вносили отчисления от прибылей в соответствующий бюджет. Таким образом, предприятия союзного подчинения, т. е. находившиеся в ведении союзных ведомств, вносили свои платежи из прибыли в союзный бюджет, а предприятия (республиканского, областного, городского подчинения) – в соответствующие бюджеты. В свою очередь из соответствующих бюджетов финансировались предприятия, организации и учреждения союзного, республиканского и местного подчинения.

Следует отметить, что местные бюджеты (бюджеты автономных республик, краевые, областные, городские, районные, а с 1929–1930 гг. – сельские бюджеты) не включались в состав бюджетов союзных республик и в государственный бюджет СССР.

Большую роль в развитии народного хозяйства и бюджетной системы СССР сыграла налоговая реформа 1930–1932 гг. Она заложила основы налоговой системы, главные элементы которой существуют и в настоящее время. В ходе реформы было унифицировано 86 действовавших ранее платежей в бюджет, устранена многократность обложения налогоплательщиков, укреплен финансовый контроль за хозяйственной деятельностью предприятий.

<sup>1</sup> Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета «О мерах по упорядочению финансового хозяйства» от 10 октября 1921 г. // Собрание узаконений. – 1921. – № 69. – Ст. 550. – Утратил силу.

Около 60 налогов и сборов были объединены в основные платежи – налог с оборота, отчисления от прибыли государственных предприятий и подоходный налог для кооперативных предприятий.

В ходе налоговой реформы был введен принципиально новый метод формирования доходов территориальных бюджетов. В соответствии с Постановлением ЦИК и СНК «О республиканских и местных бюджетах» от 21 декабря 1931 г. <sup>1</sup> в территориальные бюджеты стала передаваться часть государственных доходов – налога с оборота, поступлений от реализации государственных займов и др. Передача этих средств осуществлялась в порядке бюджетного регулирования в виде процентных отчислений от общегосударственных налогов и доходов, ставших регулирующими источниками для сбалансирования территориальных бюджетов. Общность источников доходов стала важным фактором усиления связи между всеми бюджетами, входящими в бюджетную систему СССР. В дальнейшем этот принцип стал распространяться на другие общегосударственные источники. Он используется и в ныне действующей бюджетной системе России.

Окончательное формирование бюджетной системы СССР связано с Конституцией 1936 г. Усиление централизованного начала в управлении народным хозяйством и финансами государства нашло отражение в статье 14 Конституции СССР, где было зафиксировано, что к ведению союзных органов власти относилось не только утверждение государственного бюджета СССР и отчета о его исполнении,

---

<sup>1</sup> Постановление ЦИК СССР, СНК СССР «О республиканских и местных бюджетах» от 21 декабря 1931г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1931. – № 351. – Утратил силу. <sup>2</sup> Постановление Экономсовета при СНК СССР «О встречной продаже товаров широкого потребления колхозам, колхозникам и единоличникам при закупках сельскохозяйственных

но и установление налогов, поступающих в союзный бюджет, бюджеты союзных республик и местные бюджеты.

Тенденция к централизации выразилась и в Постановлении СНК СССР от 10 июля 1938 г.<sup>2</sup>, в соответствии с которым в государственный бюджет СССР были включены местные бюджеты. В 1938 г. в государственный бюджет СССР также был включен бюджет государственного социального страхования.

Таким образом, вплоть до 1991 г. бюджетная система страны была чрезвычайно централизованной, унитарной. Схема бюджетной системы СССР представлена в Приложении 1.

В зависимости от степени централизации распределение финансовых ресурсов между бюджетами менялось.

В 1991г. она по существу «разваливалась» под влиянием:

- усиления тенденций децентрализации и либерализации в контексте начатых рыночных реформ;
- нарастания общего кризиса экономики в связи с неадекватной финансово-экономической политикой;
- конфронтации между союзным центром и республиками, прежде всего Россией, что, в конце концов, привело к распаду СССР.

Появление необходимости существенного рассредоточения бюджетного устройства России связано с тем, что становление современной бюджетной системы Российской Федерации совпало с началом кардинальных рыночных изменений. Для увеличения демократических принципов построения бюджетной системы были приняты некоторые законодательные акты.

10 октября 1991 г. был принят закон РСФСР №1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»<sup>1</sup>. В котором, были закреплены основные принципы построения бюджетной системы, основы формирования доходов, расходов и отдельно регулировался порядок организации бюджетного процесса на республиканском уровне. Например, было установлено, что норма о сроке работы над проектом республиканского бюджета России составляла 18 месяцев до начала финансового года, на который составлялся

продуктов и сырья» от 10 июля 1938 № 497 // СП СССР. – 1938. – № 33. – Ст. 204. – Утратил силу.

<sup>1</sup> Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 ноября 1991 г. № 1734-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 46. – Ст. 1543. – Утратил силу.

проект бюджета. Но данная норма была фактически не выполнима, так как в данном периоде был высокий процент инфляции, что препятствовало составлять проект бюджета в указанный срок. В общем, Закон носил декларативный характер, а после 1993 г. применялся частично.

Следующий Закон Российской Федерации №3303-1 «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу»<sup>1</sup> был принят 15 июля 1992 г. Тогда требовалась финансовая помощь бюджетом регионов, а принятие данного Закона было первой попыткой внедрения объективных подходов в данный процесс.

Так же для развития бюджетов субъектов Российской Федерации большое значение имело принятие Закона Российской Федерации, 15 апреля 1993 г. «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»<sup>2</sup>.

В названном законе закреплены права субъектов Российской Федерации, а также местных территориальных образований в лице их представительных и

---

<sup>1</sup> Закон Российской Федерации «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт – Петербургу» от 15 июля 1992 г. № 3303-1 // Российская газета. – 08.09.1992. – № 199. – Утратил силу.

<sup>2</sup> Закон Российской Федерации «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» от 15 апреля 1993 г. № 4807-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 18. – Ст. 635. – Утратил силу.

исполнительных органов власти на получение доходов в соответствующие бюджеты, на расходование этих бюджетов; определил взаимоотношения указанных органов власти в бюджетном процессе. Закон также установил общие принципы составления, рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и использования внебюджетных фондов в целях финансового обеспечения социально-экономического развития национально-государственных и административно-территориальных образований.

В 1993г. была принята Конституция Российской Федерации. Она закрепила федеративное устройство государства, изменила структуру и распределение полномочий между законодательными и исполнительными органами государственной власти, что предполагало полную переработку законодательства в области бюджетного устройства и бюджетного процесса, разграничение бюджетных полномочий по уровням государственного управления, определение межбюджетных отношений. Провозглашенные в Конституции Российской Федерации принципы федеративного устройства страны потребовали коренного пересмотра построения бюджетной системы, положив в его основу принципы бюджетного федерализма.

Законы, принятые до Конституции Российской Федерации 1993 г., значительно устарели и во многом не соответствовали ей, поскольку были приняты в качестве основ, то есть закрепляли наиболее существенные положения бюджетных отношений и бюджетного процесса.

Для рассмотрения и утверждения федерального бюджета требовалось ежегодно принимать федеральный закон о порядке внесения, рассмотрения и утверждения федерального закона о федеральном бюджете. Многие положения не имели законодательного оформления и определялись либо указами Президента Российской Федерации (например, Указ Президента Российской Федерации от 8

декабря 1992г. «О федеральном казначействе<sup>1</sup>), либо органами исполнительной власти, в некоторых случаях нормативное определение вообще отсутствовало. К примеру, практически не существовало правового регулирования ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Нельзя не отметить Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993г. № 2268 «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации «О Федеральном казначействе» от 08 декабря 1992 г. № 1556 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 50. – Ст. 2978. – Утратил силу.

Федерации в 1994 г.»<sup>1</sup>. Этот указ положил начало реформе межбюджетных отношений в Российской Федерации. Это проявилось в создании Федерального фонда финансовой поддержки регионов и расчетом размера финансовой помощи на основе разработанной формулы. Так стартовал процесс объективизации межбюджетного распределения средств, что явилось уже реальным шагом построения бюджетного федерализма в России.

В 1995г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>, который обеспечил реализацию конституционно установленного местного самоуправления в Российской Федерации. В его развитие был принят Федеральный закон от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году» от 22 декабря 1993 г. № 2268 // Российская газета. – 06.01.1994. – № 3.

<sup>2</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Российская газета. – 1995. – № 170. – Утратил силу.

Российской Федерации»<sup>1</sup>, определивший основные принципы организации местных финансов. Этот Закон установил:

□ источники бюджетного финансирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления;

□ основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях;

□ взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами;

□ гарантии финансовых прав органов местного самоуправления.

15 августа 1996г. принимается Федеральный закон №115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации»<sup>2</sup>. Он установил структуру и состав бюджетов всех уровней Российской Федерации. Примечателен факт, что в основу

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ // Российская газета. – 1997. – № 189. – Утратил силу.

<sup>2</sup> Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ // Российская газета. – 1996. – № 159. – Утратил силу.



построения бюджетной классификации Российской Федерации были положены международные стандарты, что позволяет обеспечивать и проводить международную сопоставимость бюджетных показателей. Но все, же отсутствие единого законодательного акта отрицательно сказывалось на стабильности бюджетной системы, нарушало принцип ее единства, затрудняло общее руководство и управление государственными и муниципальными финансами.

Бюджетное законодательство имеет многочисленные формы, но в основном представляет собой структуру, которая позволяет исполнительной власти проводить в жизнь программы под руководством законодательной ветви власти с соблюдением принципа подотчетности. Правовой фундамент бюджетного законодательства – это Конституция Российской Федерации, но ее положения в части государственного финансового управления регламентируют только принципиальные моменты, а именно:

- требуют, чтобы все государственные средства поступали на специально предназначенные для этого счета и расходовались только в соответствии с законодательством;

- определяют финансовые отношения между центральным и местными уровнями управления;

- разграничивают полномочия исполнительной и законодательной ветвей власти в отношении государственных финансов.

Для целей нормативного регулирования государственного финансового управления, кроме норм, записанных в Конституции, может приниматься один закон или несколько законов, касающихся отдельных областей государственного финансового управления. Закон о годовом бюджете, включаемый в совокупность бюджетного законодательства, в первую очередь служит целям получения разрешения со стороны законодательных органов власти для выполнения правительственных программ.

В последние годы различные страны проводили бюджетные реформы, в ходе которых все более настойчиво выделялась роль бюджета как инструмента макроэкономического стимулирования. Важнейшие направления

макроэкономической политики – это контроль совокупного уровня расходов, размера бюджетного дефицита и государственного. На способность правительства осуществлять такой контроль может и должно влиять бюджетное законодательство. Это достигается путем законодательного закрепления:

- распределения бюджетных полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти;

- запрета внебюджетной или квазибюджетной деятельности Правительства Российской Федерации, которая ограничивает контроль и снижает прозрачность бюджетных процедур;

- ограничения бюджетного дефицита, государственного долга и заимствований с целью использования законодательства в качестве инструмента обеспечения макроэкономического контроля.

Примером законодательного подхода к использованию бюджета в макроэкономическом управлении может служить бюджетное законодательство Германии, позже появившееся в Новой Зеландии.

Одним словом, бюджетное законодательство не только должно быть направлено на определение процессуальных моментов, включая распределение компетенций и полномочий, но и определять условия для проведения эффективной макроэкономической политики.

В России было принято решение создать единый законодательный акт, который стал бы методологической основой всей совокупности бюджетного законодательства, включая ежегодное, и регламентировал бы всю гамму бюджетных отношений. 31 июля 1998г. был принят БК РФ. Он введен в действие Федеральным законом от 9 июля 1999г №159-ФЗ<sup>1</sup>. БК РФ служит целям финансового регулирования, устанавливает общие принципы бюджетного

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» от 09 июля 1999 г. № 159-ФЗ // Российская газета. – 14.07.1999. – № 134.

законодательства, правовые основы функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определяет основы бюджетного процесса в Российской Федерации, устанавливает основания и виды ответственности за бюджетные правонарушения. После введения в действие БК РФ 1 января 2000 г. многие ранее принятые бюджетные законы либо утратили силу, либо применяются в части, не противоречащей БК РФ.

В БК РФ определен круг бюджетных правоотношений, то есть отношений, возникающих между субъектами бюджетного права в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов; осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга.

В бюджетное законодательство включается не только сам БК РФ, но и два типа нормативных правовых актов: долгосрочного действия, регулирующих отдельные вопросы бюджетных правоотношений, и ежегодных, о бюджете на очередной финансовый год и плановый период. БК РФ принадлежит приоритет в сфере нормативного регулирования бюджетного процесса в России. Нормативные правовые акты, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты федеральных исполнительных органов власти, регулирующих бюджетные правоотношения, не могут противоречить БК РФ. В то же время БК РФ устанавливает приоритет международных правовых норм: если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены бюджетным законодательством Российской Федерации, применяются правила международного права.

Правовое регулирование бюджетных отношений предусматривает установление:

- основ формирования доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;

- системы управления государственным (муниципальным) долгом, государственными (муниципальными) заимствованиями;

- порядка регулирования дефицита бюджетов, условий эмиссии государственных (муниципальных) ценных бумаг;

- принципов межбюджетных отношений, видов финансовой помощи;

- круга участников бюджетных правоотношений и их компетенции;

- казначейской системы исполнения бюджета;

- основ финансового контроля.

Таким образом, БК РФ – кодифицированный акт, основными целями которого являются регулирование бюджетных правоотношений и установление адекватной правовой ответственности за бюджетные нарушения.

Реформирование экономики страны требует уточнения и модернизации ряда положений БК РФ, отражения в нем новых явлений в бюджетном процессе. Например, возникли проблемы по формированию и использованию финансового резерва, методологией прогнозных оценок параметров бюджета, совершенствованием функционирования казначейства, осуществлением бюджетного контроля и др.

## 1.2. Понятие и характеристика бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации

На протяжении последних лет происходит динамичное развитие финансового права, усиление его роли в экономической и политической жизни общества и государства, а также возрастает интерес ученого сообщества к его изучению. Вызвано это тем, что наука финансового права призвана сыграть важную роль в сфере образования, распределения и использования фондов денежных средств государства в целом и его субъектов. В связи с переходом российской экономики к рыночным отношениям возникла необходимость активного использования механизма финансов, стимулирования развития финансовых отношений и формирования законодательной основы для их регулирования.

Особое внимание уделяется преобразованиям, происходящим в бюджетном праве, являющемся важнейшей составной частью финансового права. Специфика бюджетного права состоит в том, что оно регулирует отношения Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований и соответствующих органов представительной и исполнительной власти в связи с образованием, распределением и использованием денежных фондов государства и его субъектов.

Бюджет является главным источником финансирования деятельности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, выступая одной из главных предпосылок надлежащего исполнения свойственных им функций.

При федеративном устройстве страны существенную роль играют региональные бюджеты, которые выступают в качестве важного структурного звена бюджетной системы и формируются с максимальным учетом местной специфики в каждом субъекте Российской Федерации. Правовое регулирование бюджетных процессов в субъектах Российской Федерации осуществляется как по линии федеративных правовых актов, так и по линии актов самих субъектов

Российской Федерации. При этом достаточно устоявшейся точкой зрения является то, что в российском законодательстве отмечается как недостаток слабая с точки зрения юридической научная проработанность соответствующих актов. На уровне субъектов Российской Федерации постоянно возникают трудности, связанные с несовершенством регионального законодательства о бюджетном процессе, с отставанием законотворческой деятельности, с практикой принятия некачественных нормативных правовых актов.

Из вышесказанного следует заключить, что весьма актуальной проблемой является совершенствование процедур бюджетного процесса на уровне субъектов Российской Федерации, что требует проведения научных исследований в этой области. Однако если бюджетный процесс на федеральном уровне получил более или менее достаточное научное освещение, то бюджетный процесс на уровне субъектов Российской Федерации в комплексном виде исследован весьма слабо, что и определяет актуальность настоящего исследования.

Правовые системы стран мира создаются путем постепенного формирования отдельных норм в правовые институты, отрасли права и т.д., от частного к общему. Право – многогранное явление и в его понимании можно обнаружить разные грани. Одна из них отражает сочетание правовых норм и прежде всего материальных и процессуальных. Но последним явно не повезло в отечественном правоведении, их недооценка в современный период приводит к слабой развитости процессуальных норм внутри закона, собственно процессуальных актов и соответствующих отраслей законодательства.

Термин «процесс» (от лат. Processus – прохождение, продвижение) – означает последовательную смену состояний, тесную связь закономерно следующих друг за другом стадий развития, представляющих непрерывное единое движение.

В научной литературе различными авторами используются два термина – «нормы процессуальные» и «нормы процедурные». И «процесс» и «процедура» определяются по-разному.

Правовые категории «процесс» и «процедура» к настоящему моменту получили в юриспруденции определенную обоснованную разработку<sup>1</sup>, что подтверждает наличие учений (концепций) о юридическом (правовом) процессе и одноименной процедуре. Вместе с тем некоторые проблемы данной области (значимые с позиций систематики и реализации права) получили весьма различные интерпретации. К числу таковых относится и вопрос о соотношении процесса и процедуры в праве.

Первоочередное внимание в данной связи следует направить на установление филологического значения понятий «процесс» и «процедура».

По данным толковых словарей под процессом понимается ход, развитие (включая последовательную смену состояний) какого-либо явления, а под процедурой – официальный порядок поведения<sup>1</sup>. При раскрытии понятия «процесс» принято прибегать к слову «закономерный», указывая тем самым на неслучайный характер развития явления.

На основании сказанного можно выявить сходство процесса и процедуры, заключающееся в том, что и первый и вторая представлены некой этапностью, сменой проявлений. Однако из определений вытекает и отсутствие синонимичности рассматриваемых понятий, которые различаются тем, что:

□ если процесс относится к какому-либо явлению в целом, то процедура – всего лишь к поведению;

---

<sup>1</sup> Баширова С.Г. К вопросу о соотношении правовой процедуры и юридического процесса // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Серия «Юриспруденция». – 2007. – № 67. – С. 38-48

□ процесс включает элемент последовательности просто по самой своей природе (именно поэтому применительно к нему и принято говорить о закономерном развитии явления), в то время как процедура носит более «рукотворный» характер, т.е. может и не быть последовательной (например, если в официально установленном порядке пропущено какое-нибудь логически необходимое звено);

□ в отличие от процедуры у процесса сугубо официальная «привязка» отсутствует.

Отметим и то, что движение (развитие) любого явления представлено соответствующим процессом (порядком), а именно последовательной сменой органически взаимосвязанных этапов (стадий). Таким образом, процесс представляет собой неотъемлемое свойство любого явления, а его характер и тип задаются особенностями такового.

Проекция сказанного на правовую область дает возможность говорить о нетождественности процесса и процедуры в праве. По замечанию А.В. Копиной, «исходя из определений можно сделать вывод, что оба эти понятия ассоциируются с движением, деятельностью, которая совершается в определенном порядке, однако все же можно выявить некоторые отличия

<sup>1</sup> Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка – М.: Русский язык, 1978. – Т 4. – С. 89.

процедуры от процесса: для процедуры характерна официальность установления последовательности действий, что, по нашему мнению, предполагает наличие жесткой урегулированности и отсутствие непредусмотренных возможностей для свободы действий; процесс, напротив, предоставляет большую свободу и предполагает возможное, наиболее вероятное развитие событий, смену явлений состояний... а не только предписанные действия. Несмотря на выявленные в ходе лексического сравнения отличия, все же невозможно выделить из данных определений порядок соотношения указанных понятий между собой, и поэтому можно согласиться с мнением, что с практической точки зрения необходимо отойти от проблемы лексического толкования слов «процесс» и «процедура» и установить для них специальное юридическое значение, выражающее их нормативную, регламентирующую сущность»<sup>1</sup>.

В юридической литературе по вопросу о соотношении понятий «юридический (правовой) процесс» и «юридическая (правовая) процедура» бытуют три условно выделяемые основополагающие научные позиции. Они сформулированы главным образом на основе трудов в области общей теории права, процессуального права (различных направлений), административного, финансового (включая налоговое) и трудового права. Первая из них свидетельствует в пользу более широкого значения юридической процедуры, вторая – о восприятии анализируемых понятий в качестве синонимов, а третья – о превалировании (по сравнению с юридической процедурой) объема содержательного наполнения и, следовательно, смыслового значения правового процесса.

---

<sup>1</sup> Копина А.А. К вопросу о соотношении понятий «налоговый процесс» и «налоговая процедура» // Финансовое право. – 2005. – № 10. С. 14-17.

Существует и традиционный подход, где процесс рассматривается как юрисдикционная процедура, направленная на разрешение споров о праве и осуществление правового принуждения. Такой подход является общетеоретическим, общеправовым и представляет точку зрения представителей процессуальных наук (гражданского, уголовного и административного процесса).

Думается, данные представители высказывают мнение против разработки общетеоретического понятия «юридический».

С.С. Алексеев отмечает, что не всякая урегулированная правом процедура совершения юридических действий может быть признана процессом<sup>1</sup>. Юридический процесс – это не просто процедура, растянутое во времени юридические отношения, а особая процедура, которая является выражением специфических юридических режимов применения права.

Исходя из анализа данного мнения, следует не только сохранить категорию «процессуальная форма», но и утвердить в теории права понятие «юридическая процедура».

Таким образом, можно сделать вывод о том, что сама процедура рассматривается в двух аспектах – как совокупность действий управомоченных субъектов права, опосредующих применение санкции при неисполнении закона, и как использование охраняемых законом допускаемых действий для достижения целей, преследуемых законом.

В результате проведенного анализа можно сделать вывод, что понятие «процесс» не только обосновано в специальной юридической литературе, но и признается содержательно более широким, относительно понятия «процедура». Бюджетный процесс – регламентируемая законодательством Российской

---

<sup>1</sup> См.: Алексеев С. С. Проблемы теории права. Курс лекций – Собр. соч. в 10 Т. – М.: Статут, 2010. – Т 3. – С. 625.

Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности<sup>1</sup>.

Правовые нормы, регулирующие бюджетный процесс, предписывают правила, порядок применения норм материального, бюджетного права. В них регламентирован весь цикл формирования бюджета, порядок и последовательность вступления в бюджетные правоотношения различных субъектов – участников этих правоотношений на разных стадиях бюджетного процесса.

Современные ученые, давая понятие бюджетного цикла, выделяют четыре стадий бюджетного процесса. Например, П.В. Павлов говорит: «Деятельность государства от начала составления государственного бюджета до утверждения отчета о его исполнении и называется бюджетным циклом. Весь бюджетный цикл делится на стадии бюджетного процесса – это стадии составления, рассмотрения, утверждения бюджета, стадия исполнения бюджета и стадия составления и утверждения отчета об исполнении бюджета, которые последовательно сменяют одна другую»<sup>2</sup>. Схема данных стадий бюджетного процесса показана в Приложении 2.

С учетом достижений общей теории права и науки финансового права можно рассматривать указанные стадии движения бюджета в качестве процедур бюджетного процесса. При этом следует отметить, что «процедура» – это внутреннее содержание бюджетного процесса, так как процедура – это порядок применения процессуальных норм на каждой из стадий бюджетного процесса, а

---

<sup>1</sup> Павлов П. В. Финансовое право: учебное пособие М.: Омега, 2012. – С. 75

<sup>2</sup> Павлов П. В. Финансовое право: учебное пособие М.: Омега, 2012. – С. 76

именно, регламентация состава участников бюджетного процесса, их полномочий и предметов ведения в сфере бюджетной деятельности, а также порядок и сроки их реализации.

В соответствии со ст. 114 Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации разрабатывает и представляет в Государственную Думу Российской Федерации федеральный бюджет. Непосредственное составление проекта федерального бюджета осуществляет Министерство финансов Российской Федерации.

Составление проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований — исключительная прерогатива органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и соответствующих органов местного самоуправления. Непосредственное составление проектов

бюджетов этих уровней осуществляют финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Порядок составления проекта федерального бюджета определен БК РФ. Порядок составления проекта бюджета субъекта Российской Федерации и проекта бюджета муниципального образования наряду с основами составления проектов бюджетов, определенными БК РФ, устанавливается соответственно законом субъекта Российской Федерации и правовыми актами органа местного самоуправления. Составлению проектов бюджетов предшествуют разработка прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и отдельных отраслей экономики, а также подготовка сводных финансовых балансов, на основании которых осуществляется разработка проектов бюджетов и основных направлений бюджетной и финансовой политики на очередной финансовый год.

Порядок рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете и его утверждения определяется: для федерального бюджета — БК РФ; для бюджета субъекта Российской Федерации — законом субъекта Российской Федерации; для местного бюджета — правовыми актами органа местного самоуправления в соответствии с требованиями БК РФ. Этими же актами устанавливается перечень документов и материалов, прилагаемых к проекту закона (решения) о бюджете.

«Исполнение бюджета — важнейший элемент бюджетного процесса. Исполнение бюджета заключается в обеспечении полного и своевременного поступления в бюджет доходов, предусмотренных в законе о бюджете, а также в своевременном и бесперебойном финансировании запланированных расходов»<sup>1</sup>.

Бюджетный процесс завершается составлением и утверждением отчета об исполнении бюджета. Подготовку отчета осуществляет орган, исполняющий

---

<sup>1</sup> Авсеенко В.И. Финансовое право / В.И. Авсеенко, С.Н. Бочаров, Р.Е. Мешалкина. — М.: Юнити-дана, 2002. — С. 211.

бюджет, на основании отчетов главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств. Таким образом, отчет об исполнении федерального бюджета готовится Министерством финансов Российской Федерации, а отчеты об исполнении бюджета субъектов Российской Федерации и муниципальных образований — соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Порядок подготовки, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета определяется законами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Так же следует отметить, что в основе бюджетного процесса лежат определенные принципы, соблюдение которых дает возможность правильно составить, утвердить и исполнить бюджет так, чтобы средства государства были использованы экономично и с максимальной пользой для развития общества. В настоящее время БК РФ предусмотрены общие принципы для бюджетной системы в целом:

- единство бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;
- самостоятельность бюджетов;
- полнота отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- сбалансированность бюджетов;
- эффективность и экономность использования бюджетных средств;
- общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов;

---

<sup>1</sup> См.: Парыгина В.А., Тедеева А.А. Бюджетное право и процесс: учебник – М.: «Эксмо», 2005. – С. 206.

- гласность;
- достоверность бюджета;
- адресность и целевой характер бюджетных средств.

С учетом особой значимости бюджетной деятельности для социальноэкономического развития Российской Федерации существенное место в системе бюджетного права занимают нормы процессуального характера.

Также необходимость существования процессуальных норм в бюджетном праве связана и с другими обстоятельствами, среди которых можно выделить важность бюджета в жизни государства и муниципальных образований, значимость временного фактора для бюджетных отношений, особенности их субъектного состава, а также отсутствие фактического прототипа бюджетных правоотношений в общественной жизни и их конфликтность. Названные причины потенциально присущи бюджетным отношениям в любом обществе. Однако полное свое проявление они получают лишь при демократическом государственно-правовом режиме, который, соответственно, выступает стимулятором развития бюджетно-процессуальных норм. Важным фактором совершенствования процессуальных норм в бюджетном праве стал бюджетный кризис 90-х годов XX века, наглядно показавший значимость бюджетных процедур для экономической жизни всей страны.

Процессуальные нормы бюджетного права представляют собой общее, общеобязательное, формально-определенное, исходящее от государства и муниципальных образований и ими охраняемое предписание, направленное на обеспечение реализации материальных бюджетно-правовых норм посредством регулирования процессуальных отношений по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов, подготовке, рассмотрению и утверждению отчетов об исполнении бюджетов, а также контролю за их исполнением и внесению изменений в отдельные бюджетные показатели, через закрепление различных

исходных положений (дефиниций, принципов и т.п.) и определение процессуальных действий участников бюджетного процесса, способов, порядка, сроков и последовательности их совершения.

Важнейшей особенностью бюджетно-процессуальных норм, отличающей их от иных процессуальных норм, является сосредоточенность на обеспечении реализации одного нормативного акта — закона или решения о бюджете на соответствующий финансовый год.

Все бюджетно-процессуальные нормы можно разделить на нормы, регулирующие основные бюджетно-процессуальные производства, и нормы, регулирующие вспомогательные (производные) бюджетно-процессуальные производства. Нормы основных производств — это те, которые непосредственно направлены на финансовое обеспечение задач и функций государства и муниципальных образований. К ним относятся:

- нормы, регулирующие производство по составлению проектов бюджетов;

- нормы, регулирующие производство по рассмотрению и утверждению бюджетов;

- нормы, регулирующие производство по исполнению бюджетов;

- нормы, регулирующие производство по подготовке, рассмотрению и утверждению отчетов об исполнении бюджетов.

Бюджетно-процессуальные нормы вспомогательных (производных) бюджетно-процессуальных производств не имеют собственной самостоятельной цели, а лишь обеспечивают беспрепятственное развитие основной бюджетнопроцессуальной деятельности. К ним следует отнести:

- нормы, регулирующие производство по изменению бюджетных показателей (коррекционное производство);

□ нормы, регулирующие производство по осуществлению государственного и муниципального финансового контроля (контрольное производство).

Среди бюджетно-процессуальных норм каждого производства могут быть выделены подгруппы норм, регулирующие отдельные процедуры, т.е. процессуальные отношения, выделяющиеся в рамках того или иного процессуального производства и характеризующиеся особенностями материально-правовых норм и отношений, на базе которых они возникают. Среди норм основных бюджетно-процессуальных производств по данному критерию могут быть выделены такие группы норм, как:

□ регулирующие процедуры составления, рассмотрения, утверждения и исполнения федерального бюджета, а также подготовки, рассмотрения и утверждения отчета о его исполнении;

□ регулирующие аналогичные процедуры на региональном и на местном уровнях;

□ регулирующие процедуры составления, рассмотрения, утверждения и исполнения секретных статей федерального бюджета, а также подготовки, рассмотрения и утверждения отчета об их исполнении;

□ упорядочивающие процедуру внесения проектировок, предусматривающих расходы на финансирование законодательных (представительных) органов, органов судебной системы и контрольных органов;

□ регламентирующие процедуру исполнения бюджетов закрытых административно-территориальных образований;

□ устанавливающие процедуру исполнения бюджетов посредством зачета денежных средств.

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 можно сделать вывод, 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 финансового права).

Содержащаяся в актах федерального и регионального законодательства дефиниция бюджетного процесса по-прежнему 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 Российской Федерации как родового понятия.

Прежде чем дать определение стадии бюджетного процесса, нужно обратить внимание 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.

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.

Бюджетный контроль должен сопровождать все стадии бюджетного процесса от составления проекта бюджета до осуществления бюджетной отчетности. При формулировании дефиниции понятия бюджетного процесса нужно обратить внимание, 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, можно выделить следующее понятие бюджетного процесса: «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».

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

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

Основываясь на ранее сформулированном определении бюджетного процесса как общей категории бюджетного права, было сконструировано понятие бюджетного процесса субъекта Российской Федерации.

Под бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации следует понимать урегулированную бюджетным законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных участников бюджетного процесса субъекта Российской Федерации по составлению проектов бюджетов субъектов Российской Федерации, 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 Российской Федерации.

### 1.3. Участники бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации (на примере Челябинской области)

Предметом регулирования бюджетного права являются общественные отношения, которые возникают в связи с определением бюджетного устройства, видов бюджета, состава доходов и расходов бюджета, а также отношения по поводу составления, утверждения, исполнения бюджета.

Бюджетные правоотношения, являясь одним из видов финансовых правоотношений, характеризуются всеми признаками, свойственными любому финансовому правоотношению. В то же время им присущи и некоторые особенности, свойственные только этому виду финансовых правоотношений, касающиеся их содержания и субъектного состава:

□ они возникают в связи с образованием, распределением

и использованием централизованного государственного фонда денежных средств;

□ в бюджетных правоотношениях обязательно участвуют государство и соответствующие органы местного управления и самоуправления;

□ бюджетные правоотношения, как правило, не могут длиться более одного года и прекращаются в конце соответствующего года, что обусловлено ежегодностью принятия такого основополагающего акта в бюджетной сфере как закон о бюджете на очередной финансовый (бюджетный) год. В то же время нельзя с формально-догматической точки зрения подходить к постулированию данного признака. В рамках наличия такого правового института бюджетного права как бюджетный процесс, опосредованного понятием бюджетного цикла, который, как правило, длиться около двух лет, можно вести в некоторых случаях и о более длительном временном аспекте бюджетных правоотношений.

Материальные бюджетные отношения возникают в двух случаях:

□ доходные бюджетные отношения – отражают движение денежных средств в бюджет, выражая процессы его формирования;

□ расходные бюджетные отношения – характеризуют движение денежных средств из бюджета, выражая процессы его распределения.

Процессуальные бюджетные отношения возникают в следующих случаях:

- в процессе организации бюджетного устройства;
- в процессе составления, рассмотрения и утверждения бюджета;
- в процессе организации использования бюджетных средств;
- в процессе осуществления финансового контроля над использованием выделенных бюджетных ресурсов.

Вопрос о бюджетно-процессуальных отношениях в финансово-правовой науке относится к числу малоисследованных. По нашему мнению, данные отношения можно определить следующим образом.

Бюджетно-процессуальные отношения – это урегулированные нормами бюджетного права общественные отношения, возникающие в процессе осуществления бюджетного процесса, а также финансового контроля, производимого на всех стадиях бюджетного процесса.

Субъектами бюджетно-процессуальных отношений могут выступать следующие лица:

□ общественно-территориальные образования. В качестве субъекта данного правоотношения они представлены своим органом, который выступает от имени данного общественного образования;

□ органы государственной власти и муниципальных образований; □ получатели бюджетных средств.

Субъекты Российской Федерации выступают в качестве самостоятельного субъекта бюджетно-процессуального правоотношения в следующих случаях:

- рассмотрения и утверждения регионального бюджета;
- утверждения отчета об исполнении регионального бюджета.

Переходя к компетенции субъектов Российской Федерации, отметим, что в наиболее общем виде компетенция субъектов Российской Федерации складывается из двух составляющих:

□ предметов ведения субъектов Федерации в области бюджетного процесса;

□ полномочий законодательных (представительных) и исполнительных органов этих субъектов в области бюджета.

К бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации относятся (ст. 8 БК РФ):

□ установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждения и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

□ составление и рассмотрение проектов бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществление контроля за их исполнением, составление и утверждение отчетов об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, составление отчетов об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;

□ установление порядка представления в исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации утвержденных местных

бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти;

□ установление и исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации;

□ определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации;

□ определение законами субъектов Российской Федерации источников доходов бюджетов внутригородских районов, за исключением случаев, предусмотренных БК РФ;

□ установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации;

□ предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации;

□ установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

□ иные бюджетные полномочия, отнесенные БК РФ к бюджетным полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Рассмотрим на примере Челябинской области участников бюджетного процесса и их основным полномочия.

Закон Челябинской области от 27 сентября 2007 № 205-ЗО «О бюджетном процессе в Челябинской области»<sup>1</sup> в ст.4 закрепляет круг участников бюджетного процесса в Челябинской области.

---

<sup>1</sup> Закон Челябинской области «О бюджетном процессе в Челябинской области» от 27 сентября 2007 г. № 205-ЗО // Южноуральская панорама. – 19.10.2007. – № 211.

Участниками бюджетного процесса на областном уровне являются:

- Губернатор Челябинской области (далее – Губернатор области);
- Законодательное Собрание Челябинской области (далее – Законодательное Собрание области);
- органы исполнительной власти области (Правительство Челябинской области, Министерство финансов Челябинской области и другие уполномоченные органы);
- областные органы государственного финансового контроля;
- органы управления территориальными государственными внебюджетными фондами;
- главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;
- главные администраторы (администраторы) доходов областного бюджета;
- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита областного бюджета; □ получатели бюджетных средств.

Особенности бюджетных полномочий участников бюджетного процесса на областном уровне, являющихся органами государственной власти области, определяются БК РФ, принятым в соответствии с ним Законом «О бюджетном процессе в Челябинской области», а также в установленных ими случаях нормативными правовыми актами Губернатора области и Правительства Челябинской области (далее – Правительство области).

Законодательное Собрание области рассматривает и утверждает областной бюджет, бюджет территориального государственного внебюджетного фонда и отчеты об их исполнении, осуществляет контроль в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения соответствующих бюджетов на своих заседаниях, заседаниях

комитетов, комиссий, рабочих групп Законодательного Собрания области, в ходе проводимых Законодательным Собранием области слушаний и в связи с депутатскими запросами, формирует и определяет правовой статус органа внешнего государственного финансового контроля, осуществляет другие полномочия в соответствии с БК РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Уставом (Основным Законом) Челябинской области<sup>1</sup>.

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 нормативным правовым актом Челябинской области.

Законодательное Собрание области не имеет права выполнять функции по исполнению бюджетов и создавать свои резервные фонды.

Органы исполнительной власти области обеспечивают составление проекта областного бюджета, вносят проект областного бюджета с необходимыми документами и материалами на утверждение Законодательного Собрания области, утверждают методики (правила) распределения и (или) порядки предоставления межбюджетных трансфертов, обеспечивают исполнение областного бюджета и составление бюджетной отчетности, представляют отчет об исполнении областного бюджета на утверждение Законодательного Собрания области, обеспечивают управление областным государственным долгом, осуществляют

---

<sup>1</sup> Закон Челябинской области «Устав (Основной Закон) Челябинской области» от 25 мая 2006 г. № 22-ЗО // Южноуральская панорама. – 16.06.2006. – № 114-115.

иные полномочия, определенные БК РФ, Законом «О бюджетном процессе в Челябинской области» и (или) принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

Органы исполнительной власти области, являющиеся главными распорядителями (распорядителями) и (или) получателями бюджетных средств, главными администраторами (администраторами) доходов бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета, осуществляют соответствующие бюджетные полномочия, установленные БК РФ, Законом «О бюджетном процессе в Челябинской области» и принятыми в соответствии с ними правовыми актами.

## ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)

### 2.1. Правовое регулирование стадий бюджета в Челябинской области

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» составление (формирование) бюджета субъекта Федерации осуществляются органами государственной власти субъекта Федерации самостоятельно с соблюдением требований, установленных указанным Законом, БК РФ, а также принятыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации.

Более детальное изложение порядка составления проекта бюджета субъектов Российской Федерации, дается в ряде статей БК РФ.

В частности, в ст. 171 БК РФ указано, что составление проектов региональных бюджетов – исключительная прерогатива соответствующих высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом непосредственная деятельность по составлению проектов бюджетов осуществляется финансовыми органами субъектов Российской Федерации. Кроме того, в ст. 172 установлено, что в целях своевременного и качественного составления проектов бюджетов финансовые органы имеют право получать необходимые сведения от финансовых органов другого уровня

бюджетной системы Российской Федерации, а также иных государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц.

Составление областного бюджета основывается на:

□ положениях послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации;

□ основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации (основных направлениях бюджетной и налоговой политики субъектов Российской Федерации, основных направлениях бюджетной и налоговой политики муниципальных образований) ;

□ послании Губернатора области, в котором определяются основные направления бюджетной политики и основные направления налоговой политики на очередной финансовый год и плановый период;

□ прогнозе социально-экономического развития области.

В соответствии со ст. 173 БК РФ, указанный прогноз разрабатывается на основе данных социально-экономического развития территории за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития территории до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год и предшествует составлению проекта бюджета;

□ бюджетном прогнозе (проекте бюджетного прогноза, проекте изменений бюджетного прогноза) области на долгосрочный период;

□ государственных программах области (проектах государственных программ области, проектах изменений указанных программ).

Статья 184.1 БК РФ устанавливает общий перечень требований к проекту закона о бюджете в части основных характеристик бюджета. К основным характеристиками бюджета относятся:

□ общий объем дохода бюджета,

□ общий объем расхода бюджета,

□ дефицит (профицит) бюджета,

□ а также иные показатели, установленные БК РФ, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

□

На основании этого Закон «О бюджетном процессе в Челябинской области» в ст. 52 устанавливает, что отдельными приложениями к закону об исполнении областного бюджета за отчетный финансовый год утверждаются показатели: доходов областного бюджета по кодам классификации доходов бюджетов;

□ расходов областного бюджета по ведомственной структуре расходов областного бюджета;

□ расходов областного бюджета по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов;

□ источников финансирования дефицита областного бюджета по кодам классификации источников финансирования дефицитов бюджетов.

Так же в ст. 184.1 БК РФ сказано, что в законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации должны содержаться нормативы распределения доходов между бюджетом субъекта Российской Федерации, бюджетом территориального государственного внебюджетного фонда, бюджетами муниципальных образований, входящих в состав данного субъекта Российской Федерации, в случае, если они не установлены БК РФ, федеральным законом о федеральном бюджете, законами субъекта Российской Федерации, принятыми в соответствии с положениями БК РФ.

В соответствии со ст. 184.2 БК РФ, одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год составляются:

□ основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации (основные направления бюджетной и налоговой политики субъектов Российской Федерации, основные направления бюджетной и налоговой политики муниципальных образований);

□  
□ предварительные итоги социально-экономического развития соответствующей территории за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития соответствующей территории за текущий финансовый год;

□ прогноз социально-экономического развития соответствующей территории;  
прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета) консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год и плановый период либо утвержденный среднесрочный финансовый план;

□ пояснительная записка к проекту бюджета;

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

□ оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;

□ проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов;

□ предложенные законодательными (представительными) органами, органами судебной системы, органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля проекты бюджетных смет указанных органов, представляемые в случае возникновения разногласий с финансовым органом в отношении указанных бюджетных смет;

□ реестры источников доходов бюджетов бюджетной системы

Российской Федерации;

- 
- другие документы и материалы, предусмотренные БК РФ.

По поводу указанных перечней документов в литературе обращено внимание на то, что многие названные в статье 172 БК РФ документы содержатся и в статье 182 БК РФ. Между тем статья 184.2 БК РФ называется «Документы и материалы, составляемые одновременно с проектом бюджета». «Налицо – отмечают авторы – некоторое различие в содержании статей. Нельзя осуществить одну и ту же работу «на основе» и «одновременно»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (вводный) / О.В. Врублевская, под ред. М.В. Романовского, 2-е изд. – М.: Юрайт-М, 2001. – С.44.

Данное замечание представляется вполне резонным.

Общие нормы, регулирующие порядок составления проекта бюджета Челябинской области, даны в ст. 18 Закона «О бюджетном процессе в Челябинской области».

В упомянутой статье устанавливается, что порядок и сроки составления проекта бюджета, а также порядок работы над документами и материалами, обязательными для представления одновременно с проектом бюджета в соответствии с требованиями БК РФ и Закона «О бюджетном процессе в Челябинской области», разрабатывается Министерством финансов Челябинской области (далее именуется – Минфин области) до 1 мая текущего года и утверждается Правительством области. Составление проекта бюджета осуществляется в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации и Челябинской области.

В составе бюджета создаются резервный фонд Правительства Челябинской области, а также резервные фонды иных исполнительных органов государственной власти Челябинской области. Эти фонды предназначены для финансирования непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций. Размер резервных фондов устанавливается законом Челябинской области об областном бюджете на соответствующий финансовый год. Средства резервных фондов расходуются на основании распоряжения Правительства Челябинской области.

При формировании бюджета на очередной финансовый год сначала уточняется перспективный финансовый план на последующие годы. План ежегодно корректируется на основании уточненных показателей среднесрочного прогноза социально-экономического развития и фактического исполнения бюджета за прошедший год. Указанный план утверждается Правительством

Челябинской области.

В процессе разработки бюджета органам, отвечающим за бюджетную политику, необходимо найти ответы на следующие вопросы:

□ Какие направления развития следует выбрать в качестве приоритетов на предстоящий период?

□ Какие мероприятия следует осуществлять для обеспечения экономического роста?

□ Какие услуги (работы, товары) следует предоставлять потребителям или организациям?

□ Каким предприятиям, организациям или нижестоящим органам оказывать финансовую помощь?

□ Кто и сколько будет платить налогов, и вносить обязательных платежей в бюджет?

□ Какие объемы субсидий и займов следует предусмотреть в бюджете?

□ У кого и на каких условиях можно заимствовать необходимые средства и т.д.

Так, при составлении проекта бюджета Челябинской области на 2018 год плановый период до 2020 года были выделены основные направления бюджетной политики области в соответствии со «Стратегией социально-экономического развития Челябинской области до 2020 года»<sup>1</sup>:

□ поддержание долгосрочной сбалансированности и устойчивости областного бюджета;

---

<sup>1</sup> Постановление Законодательного Собрания Челябинской области «О принятии Стратегии социально-экономического развития Челябинской области до 2020 года» (вместе со «Стратегией социально-экономического развития Челябинской области до 2020 года») от 26 марта 2014 г. № 1949 // Южноуральская панорама. – 17.04.2014. – № 55.

- развитие программно-целевых принципов управления;
- планирование бюджетных расходов с учетом результатов оценки эффективности;

- повышение качества бюджетного планирования.

Вслед за стадией составления проекта бюджета субъекта Российской Федерации начинается стадия его рассмотрения и утверждения.

Следует отметить, что в отличие от стадии составления проектов бюджетов субъектов Российской Федерации, которая довольно подробно регламентируется непосредственно БК РФ, правовое регулирование стадии рассмотрения и утверждения этих вопросов делегировано БК РФ самим субъектам Российской Федерации. В результате БК РФ содержит только самые общие нормы по данному вопросу и при этом устанавливает, что детальный перечень соответствующих процедур должен быть прописан, в частности, в законах субъекта Российской Федерации. Так, ст. 185 БК РФ устанавливает, например, что орган исполнительной власти вносит проект закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год на рассмотрение законодательного (представительного) органа в срок, определенный для бюджета субъекта Российской Федерации законом субъекта Российской Федерации. Одновременно с проектом бюджета законодательному (представительному) органу представляются документы и материалы, определенные статьей 184.2 БК РФ, о которой было сказано выше. Порядок рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете и его утверждения определяется для бюджета субъекта Российской Федерации – законом субъекта Российской Федерации.

Анализ бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что имеются значительные различия при регламентировании процессов рассмотрения и утверждения региональных бюджетов в различных

субъектах Российской Федерации. Тем не менее, можно сделать вывод, что данная стадия состоит из следующих этапов:

□ внесения проекта регионального бюджета на рассмотрение

в законодательный орган субъекта Российской Федерации;

□ подготовки к рассмотрению проекта регионального бюджета;

□ рассмотрения проекта регионального бюджета, которое осуществляется обычно в трех чтениях;

□

согласительных процедур, которые могут иметь место по результатам рассмотрения проекта регионального бюджета в первом и втором чтениях.

Внесение проекта регионального бюджета на рассмотрение законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации обычно осуществляется главой исполнительной власти данного субъекта. Сроки внесения проекта довольно разнообразны. Так, в Свердловской области этот проект должен быть внесен в срок до 1 ноября года, предшествующего планируемому<sup>1</sup>. Курганской области – в срок до 10 октября<sup>2</sup>, в Тюменской области – до 1 ноября<sup>3</sup>.

Закон Челябинской области «О бюджетном процессе в Челябинской области» устанавливает, что проект закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период представляется в Законодательное собрание не позднее 1 ноября текущего года.

Общее требование БК РФ заключается в данном случае в том, что порядок рассмотрения проекта о бюджете, определенный законом субъекта Российской Федерации, должен обеспечить рассмотрение и утверждение указанного проекта до начала очередного финансового года.

Закон Челябинской области «О бюджетном процессе в Челябинской области» дает перечень тех документов, которые должны поступить в Законодательное Собрание области от Правительства области (итого 15 позиций):

---

<sup>1</sup> Областной закон «О бюджетном процессе в Свердловской области» от 25 ноября 1994 г. № 8-ОЗ // Областная газета. – 06.12.1994. – № 133.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Курганской области «Об утверждении Порядка составления проекта областного бюджета и проекта бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Курганской области на очередной финансовый год и плановый период» от 26 мая 2008 г. № 196 // Новый мир. – 24.06.2008. – № 44.

<sup>3</sup> Закон Тюменской области «О бюджетном процессе в Тюменской области» от 12 октября 2001 г. № 426 // Парламентская газета «Тюменские известия». – 18.10.2001. – № 204.

- 
- основные направления бюджетной политики и основные направления налоговой политики;

предварительные итоги социально-экономического развития области за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социальноэкономического развития области за текущий финансовый год;

- прогноз социально-экономического развития области;
- прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицит (профицит) бюджета) консолидированного бюджета области на очередной финансовый год и плановый период;

- пояснительная записка к проекту областного бюджета, включающая в себя пояснения к расчетам по статьям классификации доходов, а также пояснения к бюджетным ассигнованиям, предусмотренным на финансирование государственных программ области и непрограммных направлений деятельности;

- методики (проекты методик) и расчеты распределения межбюджетных трансфертов, распределение которых в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и области осуществляется на основе методик и устанавливается законом области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;

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

- реестр расходных обязательств области;
- паспорта государственных программ области (проекты изменений в указанные паспорта);

□  
□ оценка ожидаемого исполнения областного бюджета за текущий финансовый год;

□ проект закона о бюджете территориального государственного внебюджетного фонда;

прогнозный план (программа) приватизации имущества, находящегося в государственной собственности области, на очередной финансовый год и плановый период;

□ предложенные Законодательным Собранием области, Контрольносчетной палатой области проекты бюджетных смет указанных органов, представляемые в случае возникновения разногласий с Министерством финансов области в отношении указанных бюджетных смет.

□ бюджетный прогноз (проект бюджетного прогноза, проект изменений бюджетного прогноза) области на долгосрочный период.

□ реестр источников доходов областного бюджета.

Правительство области одновременно с внесением в Законодательное Собрание области публикует проект закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в официальных печатных изданиях органов государственной власти Челябинской области. Так же проект закона о бюджете и приложения к нему размещаются на официальном сайте Правительства Челябинской области <sup>1</sup> и Министерства Финансов Челябинской области<sup>2</sup>.

Подготовка к рассмотрению проекта регионального бюджета в законодательном органе субъекта Федерации заключается в рассмотрении этого

---

<sup>1</sup> Правительство Челябинской области [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://pravmin74.ru> (дата обращения 09.06.2017).

<sup>2</sup> Министерство финансов Челябинской области [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.minfin74.ru> (дата обращения 09.06.2017).

□  
проекта в комитетах данного законодательного органа, а также «другими субъектами права законодательной инициативы», т. е. в первую очередь депутатами законодательного органа. Вот как, например, регламентирует данный этап Закон «О бюджетном процессе в Челябинской области»:

В соответствии со ст. 25 Закона «О бюджетном процессе в Челябинской области», до рассмотрения проекта закона Челябинской области о бюджете в первом чтении, он в течении суток с момента внесения в Законодательное Собрание области направляется председателем Законодательного Собрания

области на рассмотрение комитетом Законодательного Собрания области (далее – бюджетный комитет), ответственным за рассмотрение областного бюджета. Данный комитет готовит заключение о соответствии представленных документов и материалов требованиям Закона «О бюджетном процессе в Челябинской области» и направляет его председателю Законодательного Собрания области.

Председатель Законодательного Собрания области на основании заключения бюджетного комитета выносит решение о принятии проекта закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период к рассмотрению Законодательным Собранием области либо о возвращении его в Правительство области на доработку.

Доработанный проект закона Челябинской области о бюджете повторно представляется в Законодательное Собрание Челябинской области со всеми необходимыми документами и материалами.

Непосредственное рассмотрение проекта бюджета субъекта Федерации обычно производится в трех чтениях.

Так, ст.25-1 Закона «О бюджетном процессе в Челябинской области» устанавливает, что Законодательное Собрание области рассматривает проект закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в трех чтениях в течение 60 календарных дней со дня его внесения Правительством области.

Проект закона области об областном бюджете рассматривается в течение 7 календарных дней комитетами Законодательного Собрания области. Результаты рассмотрения обобщаются бюджетным комитетом, который принимает решение по проекту закона области в соответствии с Регламентом Законодательного Собрания области, а также готовит проект постановления Законодательного Собрания области о принятии в первом чтении проекта закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

При рассмотрении в первом чтении проекта закона области об областном бюджете Законодательное Собрание области заслушивает доклад министра финансов области, заключение Контрольно-счетной палаты области, содоклад председателя бюджетного комитета.

Проект закона «О бюджете Челябинской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» был принят в первом чтении 15 декабря 2016 года.

В постановлении о принятии в первом чтении (за основу) проекта закона Челябинской области о бюджете Законодательное Собрание области утверждает основные показатели, к которым относятся:

- прогнозируемый общий объем доходов бюджета;
- общий объем расходов бюджета;
- объем дефицита бюджета;

При отклонении проекта закона Челябинской области о бюджете Законодательное Собрание области имеет право:

- передать указанный законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик областного бюджета (далее – согласительная комиссия), состоящую из представителей Законодательного Собрания области и представителей органов исполнительной власти области, для разработки согласованного варианта основных характеристик областного бюджета, в соответствии с предложениями и рекомендациями, изложенными в заключениях бюджетного комитета и Контрольно-счетной палаты области;
- вернуть указанный законопроект в Правительство области на доработку.

В случае отклонения в первом чтении проекта закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и передачи его в согласительную комиссию в течение 10 календарных дней указанная комиссия разрабатывает вариант основных характеристик областного бюджета.

Решение согласительной комиссии принимается отдельным голосованием членов согласительной комиссии от Законодательного Собрания области и органов исполнительной власти области (далее – сторона). Решение считается принятым стороной, если за него проголосовало большинство присутствующих на заседании согласительной комиссии представителей данной стороны.

Результаты голосования каждой стороны принимаются за один голос. Решение считается согласованным, если его поддержали обе стороны.

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

Позиции, по которым стороны не выработали согласованного решения, вносятся на рассмотрение Законодательного Собрания области.

В случае отклонения Законодательным Собранием области в первом чтении проекта закона области об областном бюджете и возвращения его на доработку в Правительство области Минфин области в течение 15 календарных дней дорабатывает указанный 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 (ст. 29 Закона «О бюджетном процессе в Челябинской области»).

В случае принятия Законодательным Собранием области указанного законопроекта в первом чтении утверждаются основные характеристики областного бюджета. Законодательное Собрание области не имеет права

увеличивать доходы и дефицит областного бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства области.

Второе чтение. При рассмотрении Законодательным Собранием области проекта закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период во втором чтении утверждаются общий объем бюджетных ассигнований, направляемый на исполнение публичных нормативных обязательств области, объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде, текстовые статьи проекта закона области об областном бюджете, а также приложения к нему.

Субъекты права законодательной инициативы направляют свои поправки к проекту закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в бюджетный комитет в срок не позднее 5 календарных дней со дня рассмотрения проекта закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении.

При рассмотрении во втором чтении проекта закона области на очередной финансовый год и плановый период поправки, изменяющие основные характеристики областного бюджета, могут быть внесены только Губернатором области.

В течение 7 календарных дней бюджетный комитет проводит экспертизу представленных поправок, готовит сводные таблицы поправок и направляет их в соответствующие профильные комитеты и Губернатору области. Дальнейшему рассмотрению подлежат исключительно поправки, прошедшие экспертизу в бюджетном комитете.

Рассмотрение поправок проводится параллельно в бюджетном комитете и соответствующем профильном комитете. При этом голосование поправок проводится бюджетным комитетом и соответствующим профильным комитетом

раздельно. Решение считается принятым, если результаты голосования указанных комитетов совпадают.

Поправки, по которым у бюджетного комитета и профильного комитета имеются разногласия, в обязательном порядке выносятся на рассмотрение Законодательного Собрания области.

Третье чтение. При рассмотрении в третьем чтении проект закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период голосуется в целом. Внесение в него поправок не допускается.

В случае отклонения Губернатором области закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период указанный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию.

Согласительная комиссия в течение 5 календарных дней выносит на повторное рассмотрение Законодательного Собрания области согласованный закон области об областном бюджете. Законодательное Собрание области повторно рассматривает закон области об областном бюджете.

Принятый Законодательным Собранием области закон области об областном бюджете в течение пяти календарных дней направляется Губернатору области для подписания и опубликования.

Закон области об областном бюджете подлежит официальному опубликованию не позднее двух календарных дней после его подписания Губернатором области.

Проект закона Челябинской области «О бюджете Челябинской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» был принят Законодательным Собранием области 22 декабря 2016 года.

В случае если закон области об областном бюджете не вступил в силу с начала текущего финансового года, Министерство финансов области по поручению Губернатора области правомочно ежемесячно доводить до главных распорядителей

бюджетных средств бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств в размере, не превышающем одной двенадцатой части бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в отчетном финансовом году. Иные показатели, определяемые законом области об областном бюджете, применяются в размерах (нормативах) и порядке, которые были установлены законом области об областном бюджете на отчетный финансовый год и плановый период.

Порядок распределения и (или) предоставления межбюджетных трансфертов другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации сохраняется в виде, определенном на отчетный финансовый год.

Следует отметить, что процессуальные формы принятия закона о бюджете основываются на принципе, который М.В. Карасева называет принципом «финансового равновесия». «Последний заключается в том, – пишет она, – чтобы защитить политически перспективный и экономически обоснованный проект бюджетного закона, представленный Правительством Российской Федерации, от политического популизма и, таким образом, легкости экономического реформирования со стороны Парламента. В связи с этим процессуальная форма принятия бюджетного закона устанавливает приоритет воли исполнительной власти над волей законодателей путем ограничения инициативы Парламентом»<sup>12</sup>.

Анализируя законодательство Челябинской области о бюджетном процессе, можно сделать вывод о том, что во всех из них соблюдены нормы, закрепленные в БК РФ, то есть порядок рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете и его утверждения, определенный законом субъекта Российской Федерации, должен предусматривать вступление в силу закона (решения) о бюджете с 1 января очередного финансового года.

---

<sup>1</sup> Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект) – М.: Юрист, 2010. – С. 67–68

Следующая стадия бюджетного процесса, это непосредственно исполнение бюджета и осуществление бюджетного учета. На этой стадии бюджетного процесса – пишет А.А. Тедеев – «происходит, по сути, сбор в бюджет запланированных на конкретный финансовый год налоговых и неналоговых доходов, а с другой стороны, распределение имеющихся (собранных) бюджетных средств между их получателями, в результате которого и осуществляется запланированное финансирование деятельности государства и органов местного самоуправления (в лице их органов и структур»<sup>1</sup>.

Исполнение бюджета – это процесс мобилизации трудовых, материальных и финансовых ресурсов с помощью определенных механизмов и процедур.

Обеспечение эффективного и экономного использования бюджетных средств представляет возможность публичной власти реализовать приоритетные направления государственной политики в рамках финансирования расходов федерального, регионального и муниципального бюджетов.

Важнейшими стадиями бюджетного процесса в Российской Федерации являются стадия исполнения бюджета и осуществления бюджетного учета, в которых непосредственно происходит реализация намеченных планов и программ. Исполнение бюджета предполагает соблюдение своевременного и полного поступления всех предусмотренных по бюджету доходов и финансовое обеспечение всех запланированных расходов. Полномочия по непосредственному исполнению бюджетов и управлению бюджетными средствами возлагаются на органы исполнительной власти.

Исполнение любого бюджета начинается после того, как бюджет (а соответственно, и бюджетные расходы) будет утвержден соответствующим законодательным (представительным) органом федеральной, региональной или муниципальной власти.

---

<sup>1</sup> Тедеев А. А. Бюджетное право и процесс: учебное пособие –М.: Эксмо, 2005. – С. 267

Исполнение бюджетов представляет собой деятельность, направленную на формирование доходов и осуществление расходов в соответствии с актом о бюджете на соответствующий плановый период.

БК РФ достаточно детально регламентирует порядок исполнения бюджетов, причем в отношении всех уровней бюджетной системы. Кроме того, каждый субъект Российской Федерации издает свой нормативный акт, который определяет порядок исполнения, соответственно, регионального бюджета и актов о нем.

Исполнение бюджета возлагается на исполнительные органы субъекта Российской Федерации. Бюджетное законодательство субъектов Российской Федерации обычно конкретизирует фигуру этого органа. Так, в ст. 15 Закона «О бюджетном процессе в Тюменской области» говорится, что исполнение областного бюджета обеспечивается Правительством области. Организация исполнения областного бюджета возлагается на финансовый орган области.

В основе исполнения бюджета лежит так называемое «кассовое исполнение бюджета». Кассовое исполнение бюджета – это организация и осуществление в процессе исполнения бюджета приема, хранения и выдачи бюджетных средств, ведение их учета и отчетности по операциям с ними.

Различают казначейскую, банковскую и смешанную системы кассового исполнения бюджета. При казначейской системе кассовое исполнение бюджета возлагается на специальные финансовые органы государства – казначейства, при банковской – на банки, при смешанной – на казначейства и банки.

При казначейском исполнении на соответствующий финансовый орган государства (например, на министерство финансов, а еще чаще, на специально созданный орган – казначейство) возлагается организация исполнения и само исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Указанный орган является кассиром всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляет платежи за счет бюджетных средств от имени

и по поручению бюджетных учреждений (т. е. учреждений, финансируемых за счет бюджета).

В ст. 35 Закона «О бюджетном процессе в Челябинской области» указано, что исполнение областного бюджета обеспечивается Правительством области. Организация исполнения областного бюджета возлагается на Министерство финансов области. Следовательно, можно сделать вывод, что бюджет Челябинской области исполняется по казначейской системе с использованием лицевых счетов бюджетных средств.

Исполнение бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. Согласно ст. 217 БК РФ порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи устанавливается соответствующим финансовым органом, который ее утверждает. Утвержденные показатели сводной бюджетной росписи должны соответствовать закону о бюджете субъекта Российской Федерации.

Так, приказом Министерства финансов Челябинской области, утвержден Административный регламент исполнения Министерством финансов Челябинской области государственной функции по составлению и ведению сводной бюджетной росписи областного бюджета, доведению бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств (далее – Регламент)<sup>1</sup>. Данный Регламент разработан в целях повышения качества и прозрачности функции по составлению и ведению сводной бюджетной росписи областного бюджета, доведению бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и определяет сроки и последовательность административных процедур Министерства финансов Челябинской области (далее – Минфин области) его структурных подразделений и

---

<sup>1</sup> Приказ Министерства финансов Челябинской области «Об Административном регламенте исполнения Министерством финансов Челябинской области государственной функции по составлению и ведению сводной бюджетной росписи областного бюджета, доведению

должностных лиц. Предусмотрено, что государственную функцию по составлению и ведению сводной бюджетной росписи областного бюджета, доведению бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств исполняет Минфин области.

Минфин области при исполнении государственной функции по составлению и ведению сводной бюджетной росписи областного бюджета, доведению бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств:

□ взаимодействует с главными распорядителями средств областного бюджета (далее – главные распорядители) и главными администраторами источников финансирования дефицита областного бюджета (далее – главные администраторы источников);

□ осуществляет составление сводной бюджетной росписи на очередной финансовый год и плановый период на основании закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;

□ утверждает сводную бюджетную роспись на очередной финансовый год и на плановый период;

□ доводит показатели сводной бюджетной росписи по расходам до главных распорядителей и по источникам финансирования дефицита

бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств» (вместе с «Административным регламентом исполнения Министерством финансов Челябинской области государственной функции по составлению и ведению сводной бюджетной росписи областного бюджета, доведению бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств») от 24 декабря 2013 г.

№ 01/5-158 // Текст Письма официально опубликован не был [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW169;n=109091> (дата обращения: 21.06.2017).

до главных администраторов источников на основании утвержденной сводной бюджетной росписи на очередной финансовый год и на плановый период;

□ осуществляет ведение сводной бюджетной росписи посредством внесения изменения в показатели сводной бюджетной росписи;

□ доводит изменения показателей сводной бюджетной росписи до главных распорядителей и главных администраторов источников.

Сводная бюджетная роспись составляется на основе уведомления о бюджетных назначениях представленного главными распорядителями в Минфин области и уведомления о бюджетных назначениях по источникам сформированного отделом госдолга.

К показателям сводной бюджетной росписи бюджета Челябинской области относятся:

□ бюджетные ассигнования по расходам областного бюджета и лимиты бюджетных обязательств на текущий финансовый год и плановый период;

□ бюджетные ассигнования по источникам финансирования дефицита областного бюджета на текущий финансовый год и на каждый год планового периода.

Сроки исполнения Минфином области государственной функции по составлению и ведению сводной бюджетной росписи областного бюджета, доведению бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств установлены в ст.12 Регламента.

В соответствии с п. 3 ст. 217 БК РФ об основаниях изменения показателей сводной бюджетной росписи без внесения изменений в закон (решение) о бюджете, регламентом о сводной бюджетной росписи Челябинской области регулируется также порядок внесения изменений в сводную бюджетную роспись.

Для внесения изменения в бюджетные ассигнования в части расходов областного бюджета, главные распорядители представляют в Минфин области:

□ уведомления об изменении бюджетных назначений, подписанные руководителем главного распорядителя либо его заместителем, либо по решению

руководителя главного распорядителя руководителем финансового подразделения главного распорядителя;

□ обращение на изменение сводной бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств, составленное в письменной форме, подписанное руководителем главного распорядителя либо его заместителем;

□ копии правовых актов Правительства и Губернатора Челябинской области, послуживших основанием для внесения изменений в показатели сводной росписи и лимитов бюджетных обязательств, либо их электронные копии при наличии электронного документооборота.

Для внесения изменений в лимиты бюджетных обязательств главные распорядители представляют в Минфин области:

□ уведомления об изменении бюджетных назначений в электронном виде и на бумажном носителе в двух экземплярах, подписанные руководителем главного распорядителя либо его заместителем, либо по решению руководителя главного распорядителя руководителем финансового подразделения главного распорядителя собственноручно, либо с использованием электронной подписи при наличии электронного документооборота;

□ обращение на изменение лимитов бюджетных обязательств, составленное в письменной форме, подписанное руководителем главного распорядителя либо его заместителем;

□ копии постановлений и распоряжений Правительства Челябинской области о распределении местным бюджетам субсидий и иных межбюджетных трансфертов (в случае отсутствия в Законе об областном бюджете распределения по местным бюджетам субсидий и иных межбюджетных трансфертов), распоряжений Правительства Челябинской области о доведении лимитов бюджетных обязательств, о распределении дотации местным бюджетам, либо их

электронные копии при наличии электронного документооборота (при необходимости).

При одновременном изменении бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств оформляется одно уведомление об изменении бюджетных назначений и одно обращение об изменении сводной бюджетной росписи.

Для внесения изменения в сводную бюджетную роспись в части источников финансирования дефицита областного бюджета отдел госдолга формирует уведомление об изменении бюджетных назначений по источникам.

В обращении на изменение сводной росписи и лимитов бюджетных обязательств дополнительно указываются:

□ при увеличении бюджетных ассигнований за счет экономии по использованию бюджетных ассигнований – причины образования экономии и обоснование необходимости направления экономии на предлагаемые цели;

□ при уменьшении бюджетных ассигнований – обязательства о недопущении образования кредиторской задолженности.

Под кассовым планом следует понимать прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году. Финансовый орган устанавливает порядок составления и ведения кассового плана, а также состав и сроки представления главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета сведений, необходимых для составления и ведения кассового плана. Составление и ведение кассового плана осуществляется финансовым органом или уполномоченным органом исполнительной власти (ст. 217.1 БК РФ).

Различают исполнение бюджета по доходам и расходам.

Исполнение областного бюджета по доходам предусматривает:

□ зачисление на единый счет областного бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации;

□ перечисление излишне распределенных сумм, возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;

□ зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм

в соответствии с законодательством Российской Федерации;

□ уточнение главным администратором (администратором) доходов областного бюджета платежей в областной бюджет;

□ перечисление Федеральным казначейством излишне распределенных сумм, средств, необходимых для осуществления возврата (зачета, уточнения) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единого счета областного бюджета на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Исполнение бюджета по доходам не требует особой организации, так как это исполнение в основном заключается в надлежащем исполнении плательщиками того законодательства (в частности, налогового), на основании которого они производят свои платежи в бюджет. Другое дело, что фактическое исполнение всегда сопряжено со значительными сложностями по весьма простой причине –

налогоплательщики и иные плательщики средств в бюджет склонны к уклонению от исполнения своих обязательств перед бюджетом.

Большей организации требует исполнение расходной части бюджета.

Исполнение регионального бюджета по расходам производится в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета.

Исполнение областного бюджета по расходам предусматривает:

- принятие бюджетных обязательств;
- подтверждение денежных обязательств;
- санкционирование оплаты денежных обязательств;
- подтверждение исполнения денежных обязательств.

Получатель бюджетных средств, принимает бюджетные обязательства в пределах, доведенных до него лимитов бюджетных обязательств, путем заключения государственных контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением.

Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств областного бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты.

При осуществлении исполнения бюджета существенное значение принадлежит такой процедуре бюджетного процесса, как «процедура санкционирования».

Назначение процедуры санкционирования заключается в том, чтобы довести до бюджетополучателя его право на получение средств из бюджета и исключить такое расходование этих средств, которое не предусмотрено законом о бюджете.

С правовой точки зрения процедура санкционирования выражает организацию бюджетного финансирования в точном соответствии с показателями, установленными законом о региональном бюджете. Отношения, возникающие в процессе осуществления процедуры бюджетного санкционирования

финансирования, относятся к числу организационных бюджетных правоотношений.

Санкционирование оплаты денежных обязательств осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки наличия документов, предусмотренных порядком санкционирования оплаты денежных обязательств, установленным Министерством финансов области.

Для санкционирования оплаты денежных обязательств по государственным контрактам дополнительно осуществляется проверка на соответствие сведений о государственном контракте в реестре контрактов, предусмотренном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и сведений о принятом на учет бюджетном обязательстве по государственному контракту условиям данного государственного контракта.

Так же Закон «О бюджетном процессе в Челябинской области» выделяет исполнение областного бюджета по источникам финансирования дефицита областного бюджета, которое осуществляется главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита областного бюджета в соответствии со сводной бюджетной росписью, за исключением операций по управлению остатками средств на едином счете областного бюджета, в порядке, установленном Министерством финансов области.

Санкционирование оплаты денежных обязательств по погашению источников финансирования дефицита областного бюджета осуществляется в порядке, установленном Министерством финансов области.

Правовое регулирование составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности является заключительной стадией бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации.

Назначение этой стадии – получить представление о реальном исполнении бюджета, сопоставить результаты фактического исполнения бюджета с теми показателями, которые были приняты на стадии его утверждения.

Юридическое значение этой стадии заключается в придании бюджету и акту о нем статуса исполненного или неисполненного.

Эта стадия включает в себя следующие этапы:

- составление отчета об исполнении регионального бюджета;
- рассмотрение отчета об исполнении регионального бюджета

законодательным (представительным) органом субъекта Федерации;

- принятие законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации закона об утверждении отчета об исполнении регионального бюджета.

Рассмотрим указанные этапы заключительной стадии бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации.

Следует различать текущую отчетность об исполнении бюджета и отчет об исполнении бюджета как стадию бюджетного процесса.

Что же касается составления отчета об исполнении бюджета как этапа стадии бюджетного процесса, то это составление в соответствии со ст. 264.2 БК РФ возлагается на орган, исполняющий бюджет. Данный отчет готовится на основании отчетов главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств. Отчет об исполнении бюджета должен быть составлен в соответствии с той же структурой и бюджетной классификацией, которые применялись при утверждении бюджета.

Бюджетное законодательство субъектов Российской Федерации довольно подробно освещает этап подготовки проекта отчета об исполнении регионального бюджета. Например, Закон «О бюджетном процессе в Челябинской области» по

данному поводу устанавливает, что бюджетная отчетность области составляется Министерством финансов области на основании сводной бюджетной отчетности соответствующих главных администраторов средств областного бюджета.

В свою очередь, главные администраторы средств областного бюджета составляют сводную бюджетную отчетность на основании представленной им бюджетной отчетности подведомственными получателями (распорядителями) бюджетных средств, администраторами доходов областного бюджета, администраторами источников финансирования дефицита областного бюджета.

В отчетах главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств и бюджетных учреждений в обязательном порядке отражаются степень выполнения задания по предоставлению государственных услуг, данные о доходах, полученных в результате оказания платных услуг, а также использования областного имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления. Главные распорядители сводят и обобщают отчеты подведомственных им бюджетных учреждений.

Этап рассмотрения отчета об исполнении бюджета начинается с предоставления указанного отчета в законодательный (представительный) орган субъекта Федерации. Отчет об исполнении регионального бюджета представляется в соответствующий законодательный (представительный) орган субъекта Федерации в форме проекта закона этого субъекта.

Бюджетное законодательство субъектов Российской Федерации определяет состав отчета об исполнении регионального бюджета и перечень прилагаемых к нему документов и материалов. Так, в соответствии с Законом «О бюджетном процессе в Челябинской области» одновременно с проектом закона об исполнении бюджета в Законодательное Собрание представляется отчетность об исполнении консолидированного бюджета области и пояснительная записка, в которой должны

быть отражены причины отклонения показателей от утвержденных, а также со следующими материалами, содержащими информацию:

- о расходовании средств резервного фонда Правительства области;
- о предоставлении и погашении бюджетных кредитов;
- о предоставленных областных государственных гарантиях;
- об областных государственных заимствованиях по видам заимствований;
- о состоянии областного государственного долга на первый и последний день отчетного финансового года;
- о наложенных взысканиях за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации и области.

До начала рассмотрения отчета об исполнении регионального бюджета законодательным (представительным) органом субъекта Федерации проводится внешняя проверка указанного отчета. Такая проверка осуществляется соответствующими контрольными органами данного законодательного органа.

Так, в соответствии с Законом «О бюджетном процессе в Свердловской области» внешняя проверка отчета об исполнении республиканского бюджета проводится Счетной палатой в течение 45 дней после предоставления указанного отчета Законодательным собранием Свердловской области в Счетную палату Свердловской области. Результаты внешней проверки оформляются заключением Счетной палаты.

Закон «О бюджетном процессе Челябинской области» в данном случае устанавливает, что поступивший в Законодательное Собрание годовой отчет об исполнении бюджета направляется в Контрольно-Счетную палату области. Она проводит внешнюю проверку отчета об исполнении бюджета, которая включает в

себя внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов средств областного бюджета и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении областного бюджета.

Для внешней проверки главные администраторы средств областного бюджета представляют годовую бюджетную отчетность в Контрольно-счетную палату области не позднее 10 марта текущего финансового года. Результаты данной проверки оформляются заключениями по каждому главному администратору средств областного бюджета в срок до 1 апреля текущего финансового года.

Правительство области представляет отчет об исполнении областного бюджета области и иные документы, подлежащие представлению в Законодательное Собрание области одновременно с годовым отчетом об исполнении областного бюджета, для подготовки заключения на него не позднее 15 апреля текущего года. Подготовка заключения на годовой отчет об исполнении областного бюджета проводится в срок, не превышающий 1,5 месяца.

Контрольно-счетная палата области готовит заключение на отчет об исполнении областного бюджета с учетом данных внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств областного бюджета и представляет его не позднее 1 июня текущего года в Законодательное Собрание области с одновременным направлением в Правительство области и Министерство финансов области.

Порядок рассмотрения отчета об исполнении регионального бюджета устанавливаются бюджетным законодательством субъекта Российской Федерации.

Заключительным этапом рассматриваемой стадии является утверждение отчета об исполнении бюджета.

В некоторых субъектах Российской Федерации решение об утверждении отчета принимается в форме законодательного (представительного) органа

субъекта Российской Федерации, а решение об отклонении отчета – в форме постановления об этом отклонении. В соответствии с БК РФ решение об отклонении отчета об исполнении регионального бюджета принимается в том случае, если в ходе проверки исполнения бюджета выявлено несоответствие регионального бюджета принятому закону субъекта Российской Федерации о бюджете, а также в случае, если не вводился режим сокращения и блокировки расходов.

Закон «О бюджетном процессе Челябинской области» устанавливает, что годовой отчет об исполнении бюджета утверждается законом Челябинской области об исполнении бюджета.

Характеризуя правовую базу рассматриваемой стадии бюджетного процесса, А.Г. Пауль отмечает, что «характер отношений, составляющих производство по подготовке, рассмотрению и утверждению отчетов об исполнении бюджетов, предопределяет необходимость использования технико-юридических норм для их регулирования. Очевидно, что для обеспечения полноты, достоверности, а также унифицированности показателей, включаемых в отчеты об исполнении бюджетов необходимо четкое определение технических аспектов их составления»<sup>1</sup>.

В принципе, с этим утверждением можно согласиться. Однако, отметим, что категория «технико-юридические нормы» является расплывчатой и не имеет четких критериев отличий от обычных правовых норм. Во всяком случае, в качестве такого критерия не может выступать орган, принимающий правовой акт, где рассуждение строится по следующей схеме: акт, принятый представительным органом, это есть нормативно-правовой акт, а акт принятый, скажем, Минфином области – это акт, содержащий технико-юридические нормы.

---

<sup>1</sup> Пауль А. .Г Процессуальные нормы бюджетного права: / Дисс. ... к.ю.н. – Воронеж, 2002. – С. 115.

В заключение нашего рассмотрения данной стадии бюджетного процесса отметим, что ее содержанием должно выступить не механическое сопоставление запланированных показателей с фактически достигнутыми уровнями, а оценка выполнения бюджета. Актуальность ее выделения обосновывается, в частности, новейшими тенденциями в правовом регулировании бюджетного процесса, где вводятся нормы о систематическом его мониторинге. Например, в Приказе Минфина России от 3 декабря 2010 г. № 552 «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами»<sup>1</sup>. Департаменту межбюджетных отношений предписано, обеспечить ежегодное осуществление сбора материалов и сведений от финансовых органов субъектов Российской Федерации, необходимых для проведения мониторинга и оценки качества управления региональными финансами, в срок не позднее 15 апреля текущего финансового года.

## 2.2. Финансовый контроль в бюджетном процессе.

На всех стадиях бюджетного процесса осуществляется финансовый контроль. Финансовый контроль – разновидность обратной связи в процессе финансовой деятельности государства с целью выявления недостатков и совершенствования использования финансовых ресурсов. Учитывая сферу

---

<sup>1</sup> Приказ Минфина России «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» от 03 декабря 2010 г. № 552 // Текст Письма официально опубликован не был [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172721/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172721/) (дата обращения: 02.07.2017).

применения данного контроля – сфере бюджетного процесса, его можно именовать бюджетный контроль.

Применительно к бюджетному процессу БК РФ говорит о двух видах бюджетного контроля:

□ контроль за исполнением бюджета. Этот вид контроля упоминается БК РФ при перечислении видов бюджетно-процессуальных отношений и в определении понятия «бюджетный процесс»;

□ контроль, который осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса. Этому контролю посвящена Глава 26 БК РФ «Основы государственного (муниципального) контроля».

Следует иметь в виду, контроль за исполнением бюджета и контроль за осуществлением самого бюджетного процесса являются разными видами контроля. Предметом контроля за осуществлением бюджетного процесса выступают организационные (процессуальные) бюджетные правоотношения.

Предметом контроля за исполнением бюджета выступают материальные бюджетные отношения.

Согласно БК РФ, финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий.

Указанные виды контроля БК РФ относит к формам финансового контроля. Характерно и то, что данные формы контроля БК РФ относит к контролю, осуществляемому законодательными (представительными) органами. Представляется что контроль, осуществляемый исполнительными органами, также может носить предварительным, текущим и последующим.

Исходя из этого, финансовый контроль можно еще классифицировать в зависимости от органа осуществляющего контроль, на:

□ контроль законодательных (представительных) органов субъекта Российской Федерации;

□ контроль исполнительных органов субъекта Федерации.

Характеризуя отличия контроля, осуществляемого органами исполнительной власти, от контроля, осуществляемого органами представительной власти, Н.Д. Эриашвили отмечает, что «контрольные полномочия органов исполнительной власти неразрывно связаны с их функцией по исполнению бюджета, т. е. они контролируют бюджет, исполняя его. Иное содержание имеет контроль за исполнением бюджета со стороны органов представительной власти. Эти органы не осуществляют исполнения бюджета, они лишь контролируют его исполнении»<sup>1</sup>.

Применительно к бюджетному контролю на уровне субъекта Российской Федерации, внешний государственный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью Контрольно-счетной палаты области.

Как указывается в литературе, «полномочия органов представительной власти по контролю за исполнением бюджета можно подразделить на две группы:

□ полномочия по организации контроля;

---

<sup>1</sup> Эриашвили, Н.Д. Финансовое право. – М.: Юнити-дана, 2011. – С. 203.

□ собственно контрольные полномочия; К первой группе относятся полномочия:

□ по определению организационных форм контроля;

□ установлению порядка и сроков представления соответствующими органами исполнительной власти информации по исполнению бюджета;

□ организации аудиторской проверки исполнения бюджета.

Ко второй группе относится непосредственный контроль хода исполнения бюджета самими органами представительной власти»<sup>1</sup>.

Органы представительной власти могут осуществлять бюджетный контроль как непосредственно, так и через создаваемые специальные контрольные органы. Так например, постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля в Челябинской области является Контрольно-счетная палата Челябинской области, образуемая

Законодательным Собранием области.

Применительно к бюджетному процессу основными полномочиями Контрольно-счетной палаты являются:

□ контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в ходе исполнения областного бюджета;

---

<sup>1</sup> Эриашвили, Н.Д. Финансовое право. – М.: Юнити-дана, 2011. – С. 203.

□ контроль за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов средств областного бюджета, квартального и годового отчетов об исполнении областного бюджета;

□ контроль в других сферах, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Как мы видим, на Контрольно-счетную палату возлагаются многочисленные и ответственные задачи в области бюджетного процесса.

В процессе разработки, утверждения и исполнения областного бюджета Контрольно-счетная палата проводит проверки, ревизии, обследования и направляет объектам контроля акты, заключения, представления и (или) предписания.

Основными методами осуществления деятельности Контрольно-счетной палатой являются проверка, ревизия и обследование.

Проверка применяется в целях документального и фактического исследования законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной (бухгалтерской) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период.

Ревизия применяется в целях комплексной проверки деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности.

Обследование применяется в целях анализа и оценки состояния определенной сферы деятельности объекта контроля.

Другим направлением финансового контроля выступает контроль, осуществляемый органами исполнительной власти.

Так, например, Закон «О бюджетном процессе Челябинской области» устанавливает, что внутренний государственный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью органов государственного финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти области, и Министерства финансов области.

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

Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения областного бюджета в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности (ст. 53 Закона «О бюджетном процессе в Челябинской области»).

Постановлением Правительства Челябинской области от 18 июня 2014 г. № 297-П<sup>1</sup> был утвержден порядок осуществления полномочий органом внутреннего государственного финансового контроля Челябинской области по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений.

Данный порядок устанавливает, что контрольная деятельность подразделяется на плановую и внеплановую и осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых проверок, плановых и внеплановых ревизий и обследований (далее именуются – контрольные мероприятия). Проверки

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Челябинской области «О Порядке осуществления полномочий органом внутреннего государственного финансового контроля Челябинской области по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений» (вместе с «Порядком осуществления полномочий органом внутреннего государственного финансового контроля Челябинской области по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений») от 18 июня 2014 г. № 297-П // Южноуральская панорама. – 26.06.2014. – № 92.

подразделяются на выездные и камеральные, а также встречные проверки, проводимые в рамках выездных и (или) камеральных проверок.

Контрольный орган в рамках контрольной деятельности осуществляет:

□ контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

□ контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных программ Челябинской области, в том числе отчетности об исполнении государственных заданий.

### 2.3. Совершенствование бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации (на примере Челябинской области)

Правовые аспекты совершенствования бюджетного процесса. Рассмотренные нами процедуры бюджетного процесса в Челябинской области показывают, что администрация области ежегодно адаптирует их к меняющимся условиям функционирования городской бюджетной системы. Тем не менее, бюджетный процесс, как на федеральном, так и на региональном уровне нуждается в дальнейшем совершенствовании его правовых основ, в частности создание условий для повышения эффективности деятельности публичноправовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и качества,

реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития.

Следует отметить, что сложившиеся традиции и организация бюджетного процесса существенно ограничивают возможности и институциональные стимулы повышения эффективности управления государственными финансами и переориентации деятельности администраторов бюджетных средств с освоения выделенных им ассигнований на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов.

Среди множества возможных направлений решения проблемы эффективности одними из самых перспективных, по моему мнению, являются: □ общее совершенствование методологии бюджетного процесса;

□ повышение его прозрачности.

Целью совершенствования методологии бюджетного процесса является создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Имеющаяся нормативная база недостаточно приспособлена к решению актуальных проблем совершенствования бюджетного процесса. Так, в БК РФ вопрос об эффективности бюджетных расходов затрагивается только в ст.34, где практически отождествляются принципы эффективности и экономности использования

бюджетных средств, что представляется неправомерным:  
экономность является только частным случаем  
эффективности. В статье ничего не  
сказано о порядке определения показателей  
эффективности, что для современных условий  
развития Российской Федерации выглядит  
уже неприемлемым.  
С целью совершенствования правовой  
базы в решении проблем бюджетной  
эффективности предлагается изложить ст.34 БК РФ  
в новой редакции (см. Приложение 3).  
Таким образом, в бюджетный процесс Российской  
внесены отдельные изменения, направленные на  
совершенствование тех или иных его  
процедур. Однако в настоящее время все более  
настоятельной становится коренная «модернизация» БК РФ,  
направленная на внесение принципиально новых  
моментов, прежде всего – освоение методологии  
бюджетирования, ориентированного на результат  
подразумевающего по собой методологический  
подход к планированию и исполнению государственного и  
местных бюджетов, при котором используются  
методы распределения бюджетных ресурсов  
в согласовании с целями, задачами и функциями  
государства и с учётом меняющихся приоритетов  
государственной политик.

Одним из направлений совершенствования бюджетного процесса, как уже говорилось, является повышение его прозрачности на основе привлечения к нему, там, где это целесообразно, общественных организаций. Правовым основанием для постановки данной проблемы являются, в частности, нормы, прописанные в ст. 36 БК РФ, где формулируется содержание одного из принципов бюджетной системы страны – принципа прозрачности означającego:

□ обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;

□ обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо

внутри законодательного (представительного) органа государственной  
власти

(представительного органа муниципального  
образования), либо между  
законодательным (представительным) органом государственной  
власти (представительным органом муниципального  
образования) и исполнительным органом государственной власти  
(местной администрацией);

□ обеспечение доступа к информации,  
размещенной в информационно -  
телекоммуникационной сети «Интернет» на едином  
портале бюджетной  
системы

Российской Федерации;

□ стабильность и (или) преемственность  
бюджетной классификации  
Российской Федерации, а также обеспечение  
сопоставимости показателей бюджета отчетного,  
текущего и очередного финансового года (очередного  
финансового года и планового периода).

Секретные статьи могут утверждаться  
только в составе федерального бюджета.

Вместе с тем. Федеральный закон «Об общих  
принципах организации  
законодательных (представительных) и исполнительных  
органов государственной власти субъектов Российской  
Федерации» (ст.26.13) устанавливает, что по  
проекту бюджета субъекта Российской  
Федерации и проекту годового отчета об

исполнении бюджета субъекта Российской Федерации проводятся публичные слушания. В п.2 ст.5 Закона «О бюджетном процессе в Челябинской области» также предусмотрено, что по проектам законов области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об исполнении областного бюджета в порядке, установленном нормативным правовым актом Челябинской области проводятся публичные слушания.

По нашему мнению, участие общественности можно определить как непрерывный процесс взаимодействия органов власти и структур гражданского общества по поводу реализации законных прав, а также интересов граждан и социальных групп в бюджете.

Одним из основных условий участия общественности в бюджетном процессе является наличие нормативной правовой базы, которая обеспечивала бы доступ к бюджетной информации, наличие заинтересованных структур гражданского общества, формирование соответствующей политики на всех уровнях управления. При этом под прозрачностью бюджетного процесса понимается его открытость, понятность и возможность влияния на него. В тоже время открытость бюджетного процесса — это доступ к

информации о бюджете и бюджетном процессе для всех желающих.

Как показывает имеющийся опыт, организация участия общественности в бюджетном процессе должна опираться на ряд принципов, в частности:

- целесообразность,
- необходимость «обратной связи» от общества к органам власти,
- предоставление достаточной информации и обучение,
- открытость и контролируемость процесса,
- использование качественной методической базы.

Для упорядоченного рассмотрения форм участия общественности в бюджетном процессе предлагается их примерная классификация:

- публичные формы,
- непубличные формы,
- экспертные формы.

К группе публичных форм, на наш взгляд, следует относить:

- общественные слушания;
- создание и работу общественных палат, направленную на участие в

бюджетном процессе;

- делегирование представителей общественности в принимающие решения структуры органов власти;

□ публичные обращения к депутатам и представителям органов исполнительной власти на собраниях жителей, сходах, встречах, приемах;

□ публичное вовлечение представителей органов власти в деятельность общественных организаций, в том числе семинары, конференции;

□ отдельные публикации в СМИ, проведение кампаний в СМИ;

□ сборы подписей под обращениями;

□ судебная защита общественных интересов.

Категория непубличных форм участия общественности включает:

□ использование общественных приемных, «горячих» телефонных линий и т.п.;

□ письма депутатам и в органы исполнительной власти;

□ законный комплекс непубличных контактов с представителями органов власти (предоставление документов и актуальной информации, ее адаптация, встречи с экспертами и лидерами общественного мнения, лоббистские кампании и т. д.);

□ обращения в контрольные и правоохранительные органы.

В качестве конкретных примеров использования непубличных форм в Челябинской области можно привести результаты систематически

проводимого в Законодательном Собрании Челябинской области анализа тематики писем граждан (см. Приложение 4)

Из представленной в Приложении 4 таблицы хорошо видна структура проблем, представляющихся наиболее актуальными для граждан: на первом месте идут вопросы в области политики (30% обращений), на втором месте – вопросы социального обеспечения, в основном по поводу льгот, пенсий, материального положения и т.п. (почти 30% обращений) и на третьем месте – работа жилищно-коммунального хозяйства (ремонт, установка оборудования и т.п. – более 20% обращений).

К экспертным формам относятся:

анализ проблемных аспектов бюджетного процесса на основе использования социологических методик;

независимый анализ бюджета по отдельной проблеме;

независимый мониторинг реализации актуальных решений власти;

содействие повышению квалификации депутатов и представителей исполнительной власти (в том числе в рамках программ гражданского образования).

Обратим внимание на то, что в данном случае речь не идет о привлечении

общественности к бюджетному процессу, например, на стадии подготовки бюджета. Речь идет лишь о регулировании достаточно узкого вопроса: об информировании общественности о состоянии финансов.

В связи с этим нами разработан ряд практических предложений по совершенствованию норм, регулирующих участие общественности в бюджетном процессе, а именно:

□ Для практического использования в законодательных (представительных) и исполнительных органах власти Челябинской области в Приложении 5 предлагается примерный перечень основных мероприятий по обеспечению открытости бюджетного процесса в Челябинской области.

□ Представляется необходимым провести комплекс мероприятий по организации и правовому обеспечению деятельности общественной палаты Челябинской области, основной целью работы которой была бы общественная экспертиза планов и программ социально-экономического развития области, в т.ч. проводимой в ней бюджетной политики.

Следует отметить, что участие общественности в бюджетном процессе

имеет большое значение не только для граждан, которые приобретают возможность практической реализации своих гражданских прав и удовлетворения материальных интересов. Данное участие создает условия для решения следующих задач:

- выявление проблем, важных как для общественности, так и для органов власти;
- совершенствование контроля над процессом реализации решений;
- повышение доверия населения и институтов гражданского общества к власти как предпосылка общественного согласия;
- повышение эффективности расходования бюджетных средств и социальной политики на основе участия общественности;
- повышение инвестиционной привлекательности региона за счет открытости и прозрачности бюджетного процесса.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении нашего исследования следует кратко остановиться на основных выводах и предложениях, вытекающих из проделанной работы.

1. В рамках настоящего исследования теоретически осмыслены «процесс» и «процедура» как правовые категории с позиции их внутреннего содержания и соотношения.

Проведенный анализ позволил прийти к выводу, что в специальной юридической литературе не только обосновано понятие «процесс», но и оно признается содержательно более широким, чем понятие «процедура». Можно заключить, что «бюджетный процесс» – это деятельность по реализации материальных норм бюджетного права, то есть прохождение бюджета (его движение). Таким образом, 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 необходимо рассматривать указанные стадии движения бюджета в качестве процедур бюджетного процесса. Таким образом, «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.

2. С учетом особой значимости бюджетной деятельности для социальноэкономического развития Российской Федерации существенное место в системе бюджетного права занимают нормы процессуального характера. Сформулирован вывод о том, что юридические нормы, регулирующие общественные отношения по поводу составления и рассмотрения проектов

бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности, образуют институт бюджетного процесса в рамках бюджетного права (как подотрасли права финансового).

3. Прежде чем дать определение стадии бюджетного процесса, проведено исследование, позволившее указать на признаки, отличающие друг от друга каждую из существующих стадий бюджетного процесса.

Таковыми отличительными признаками являются:

- задача, лежащая в основе каждой из стадий;
- 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, необходимо закрепить следующее понятие. Стадия бюджетного процесса – это 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 публичнотерриториального образования.

4. Проанализированы существующие в бюджетном законодательстве определение бюджетного процесса. Предложено следующее понятие: «Бюджетный процесс — это урегулированная 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 финансового контроля на всех стадиях бюджетного процесса».

Основываясь на ранее сформулированном определении бюджетного процесса как общей категории бюджетного права сконструировано понятие бюджетного процесса субъекта Российской Федерации – это урегулированная бюджетным законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных участников бюджетного процесса субъекта Российской Федерации по составлению проектов бюджетов субъектов Российской Федерации, их рассмотрению и утверждению, исполнению бюджетов и осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности, а также по осуществлению регионального финансового контроля на всех стадиях бюджетного процесса субъекта Российской Федерации.

Одновременно предложено дополнить ст. 1 Закона «О бюджетном процессе в Челябинской области» пунктом следующего содержания: «На всех стадиях бюджетного процесса осуществляется финансовый контроль».

5. Сформулировано следующее определение: бюджетно-процессуальные правоотношения – это вид общественных отношений, возникающих в субъектах Российской Федерации и урегулированных законом соответствующего субъекта Российской Федерации в связи с реализацией стадий бюджетного процесса субъекта Российской Федерации.

6. С целью совершенствования правовой базы в решении проблем бюджетной эффективности предложено изложить ст. 34 БК РФ в новой редакции. (см. Приложение3)

7. Разработан ряд практических предложений по совершенствованию норм, регулирующих участие общественности в бюджетном процессе, а именно:

□ Для практического использования в законодательных (представительных) и исполнительных органах власти Челябинской области в Приложении 5 предлагается примерный перечень основных мероприятий по обеспечению открытости бюджетного процесса в Челябинской области.

□ Представляется необходимым провести комплекс мероприятий по организации и правовому обеспечению деятельности общественной палаты Челябинской области, основной целью работы которой была бы общественная экспертиза планов и программ социально-экономического развития области, в т.ч. проводимой в ней бюджетной политики.

Настоящая работа не претендует на полноту охвата всех научных проблем бюджетных процессуальных правоотношений, складывающихся на региональном уровне. Вместе с тем привлечение внимания к наиболее важным, ключевым вопросам правового регулирования бюджетных процессуальных правоотношений в рамках поставленных задач выпускной квалификационной работы будет способствовать формированию объективного, научно обоснованного подхода к дальнейшему анализу и практическому разрешению проблем современного этапа становления бюджетной системы Российской Федерации, а также совершенствованию правовой основы бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРА

### Раздел 1. Нормативные и иные правовые акты, официальные документы

#### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 245. – ст. 5712.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от

09 июля 1999 г. № 159-ФЗ (ред. от 26.04.2007) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 28. – ст. 349

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

6. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // Российская газета. – 27.07.2002. – № 137.

7. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Российская газета. – 02.11.2002. – № 209-210.

8. Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов

Российской Федерации и муниципальных образований» // Российская газета. – 11.02.2011. – № 29.

9. Закон Российской Федерации от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // Российская газета. – 10.02.1996. – № 27

10. Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2268 «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году» // Российская газета. – 06.01.1994. – № 3.

11. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

12. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 28. – Ст. 3720.

13. Приказ Минфина Российской Федерации от 3 декабря 2010 г. № 552 «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» // [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172721/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172721/) (дата обращения 28.07.2017).

14. Устав (Основной Закон) Челябинской области: Закон Челябинской области от 25 мая 2006 г. № 22-ЗО // Южноуральская панорама. – 16.06.2006. – №114 – 115.

15. Областной закон от 25 ноября 1994 г. № 8-ОЗ «О бюджетном процессе в Свердловской области» // Областная газета. – 06.12.1994. – № 133.

16. Закон Тюменской области от 12 октября 2001 г. № 426 «О бюджетном процессе в Тюменской области» // Парламентская газета «Тюменские известия». – 18.10.2001. – № 204.

17. Закон Челябинской области от 27 сентября 2007 г. № 205-ЗО «О бюджетном процессе в Челябинской области» // Южноуральская панорама. – 19.10.2007. – № 211.

18. Закон Челябинской области от 30 ноября 2010 г. № 19-ЗО

«Об областном бюджете на 2011 год» // [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.fpa.su/regzakon/chelyabinskaya-oblast/zakon-chelyabinskoy-oblasti-ot-30noyabrya-2010-g-n-19-zo-ob-oblastnom-biudzhete-na-2011-god-s-izmeneniyami-ot-25yanvarya-24-fevralya-31-marta-28-aprelya-26-maya-23-iiunya-25-avgusta-29sentyabrya-2011-g/> (дата обращения 29.07.2017).

19. Закон Челябинской области от 25 августа 2011 г. № 160-ЗО «О Контрольно-счетной палате Челябинской области» // Южноуральская панорама. – 08.09.2011. – № 221.

20. Закон Челябинской области от 15 декабря 2011 г. № 237-ЗО «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» // [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/453113727> (дата обращения 29.07.2017).

21. Закон Челябинской области от 20 декабря 2012 г. № 428-ЗО «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» // Южноуральская панорама. – 25.12.2012. – № 198.

22. Закон Челябинской области от 19 декабря 2013 г. № 602-ЗО «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // Южноуральская панорама. – 21.12.2013. – № 197.

23. Закон Челябинской области от 18 декабря 2014 г. № 71-ЗО «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // Южноуральская панорама. – 20.12.2014. – № 204.

от

24. Постановление Законодательного Собрания Челябинской области 6 марта 2014 г. № 1949 «О принятии Стратегии социально-экономического развития Челябинской области до 2020 года» (вместе со «Стратегией социальноэкономического развития Челябинской области до 2020 года») // Южноуральская панорама. – 17.04.2014. – № 55.

25. Постановление Правительства Челябинской области от 24 января 2008 г. № 8-П «О порядке использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Челябинской области» // Южноуральская панорама. – 05.02.2008. – № 20.

26. Постановление Правительства Челябинской области от 16 июля 2009 г. № 164-П «О Порядке составления проекта областного бюджета» (вместе с «Порядком составления проекта областного бюджета») // Южноуральская панорама. – 31.07.2009. – № 136.

27. Постановление Правительства Курганской области от 26 мая 2008 г. № 196 «Об утверждении Порядка составления проекта областного бюджета и проекта бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Курганской области на очередной финансовый год и плановый период» // Новый мир. – 24.06.2008. – № 44.

28. Постановление Правительства Челябинской области от 18 июня 2014 г. № 297-П «О Порядке осуществления полномочий органом внутреннего государственного финансового контроля Челябинской области по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений» (вместе с «Порядком осуществления полномочий органом внутреннего государственного

от

финансового контроля Челябинской области по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений») // Южноуральская панорама. – 26.06.2014. – № 92.

29. Приказ Министерства финансов Челябинской области

24 декабря 2013 г. № 01/5-158 «Об Административном регламенте исполнения Министерством финансов Челябинской области государственной функции по составлению и ведению сводной бюджетной росписи областного бюджета, доведению бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств» (вместе с «Административным регламентом исполнения Министерством финансов Челябинской области государственной функции по составлению и ведению сводной бюджетной росписи областного бюджета, доведению бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств») // [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW169;n=10909> (дата обращения: 02.07.2017).

#### Иные правовые акты и официальные документы

30. Методические рекомендаций по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (согласовано Минфином Российской Федерации и Минэкономразвития

Российской Федерации) Минфина Российской Федерации от 27 июня 2005 г.

№ 02-АЛ/2008 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc>; (дата обращения 28.07.2017).

от

#### Акты судебной власти и акты иной правоприменительной практики

31. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // Российская газета. – 18.11.2003. – № 233.

#### 32. Определение Верховного Суда Российской Федерации

13 февраля 2013 N 48-АПГ13-1 «Об оставлении без изменения решения Челябинского областного суда от 19.11.2012, которым удовлетворено заявление о признании противоречащим федеральному законодательству и не действующим со дня принятия постановления правительства Челябинской области от 29.03.2012 N 140-П «О внесении изменений в постановление правительства Челябинской области 18.02.2010 N 33-П» в части изменения объемов финансирования на 2012 год» [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base> (дата обращения 28.07.2017).

#### Нормативные акты, утратившие силу

33. Закон РСФСР от 10 ноября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 46. – Ст. 1543.

от

34. Федеральный закон «О финансовых основах местного

самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ // Российская газета. – 1997. – № 189.

35. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Российская газета. – 1995. – № 170.

36. Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и СанктПетербурга, органов местного самоуправления» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 18. – Ст. 635.

37. Закон Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3303-1 «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу» // Российская газета. – 08.09.1992. – № 199.

38. Указ Президента Российской Федерации от 08 декабря 1992 г. № 1556 «О Федеральном казначействе» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 50. – Ст. 2978.

39. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 21 декабря 1931г. «О республиканских и местных бюджетах» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1931. – № 351.

40. Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 10 октября 1921 г. «О мерах по упорядочению финансового хозяйства» // Собрание узаконений. – 1921. – № 69. – Ст. 550.

41. Постановление Экономсовета при СНК СССР от 10 июля 1938 № 497 «О встречной продаже товаров широкого потребления колхозам, колхозникам и единоличникам при закупках сельскохозяйственных продуктов и сырья» // СП СССР. – 1938. – № 33. – Ст. 204.

42. Положение от 1 января 1864 г. «О губернских и уездных земских учреждениях» [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://old09403.khstu.ru/studentsbooks/othistory/historyist/zemskaya\\_1864.htm](http://old09403.khstu.ru/studentsbooks/othistory/historyist/zemskaya_1864.htm) (дата обращения 15.03.2017)

Монографии, диссертации, учебники, пособия

43. Авсеенко, В.И. Финансовое право / В.И. Авсеенко, С.Н. Бочаров, Р.Е. Мешалкина. — М.: Юнити-дана, 2002. — 559 с.
44. Артемов, Н. М. Валютное регулирование в Российской Федерации: /  
Н. М. Артемов / Дисс. ... д. ю. н. — М., 2002. — 347 с.
45. Артемов, Н. М. Финансовое право: вопросы и ответы / Н. М. Артемов,  
Е. М. Ашмарина. — М.: Юристъ, 2006. — 160 с.
46. Артюхин, Р. Е. Правовое регулирование отчетной стадии бюджетного процесса: / Р. Е. Артюхин / Дисс. ... к.ю.н. — М., 2008. — 171 с.
47. Ашмарина, Е. М. Финансово-правовые аспекты учетных систем Российской Федерации: / Е. М. Ашмарина / Дисс. ... д. ю. н. — М., 2005. — 242 с.
48. Батычко, В. Т. Финансовое право: конспект лекций / В.Т. Батычко. — Таганрог: ТТИ ЮФУ, — 2009. — 112 с.
49. Бахрах, Д. Н. Административное право России: учебник для вузов /  
Д. Н. Бахрах. — М.: Изд-во НОРМА, 2000. — 640 с.
50. Белов, В. А. Финансово-правовые институты зарубежных стран: учебное пособие / В. А. Белов, М. М. Прошунин. — М.: ИНФРА-М, 2012. — 298 с.
51. Бельский, К. С. Финансовое право: наука, история, библиография / К. С. Бельский. — М.: Юристъ, 2010. — 208с.

52. Бехер, В. В. Процессуальные правоотношения в сфере казначейского исполнения бюджета / В. В. Бехер / Дисс. ... к.ю.н. – Саратов, 2007. – 214 с.
53. Болтинова, О. В. Бюджетный процесс в Российской Федерации:  
теоретические основы и проблемы развития / О. В. Болтинова / Дисс. ... д.ю.н. – М., 2008. – 418 с.
54. Борисова, Л. Н. Общая теория процессуальных норм права /  
Л. Н. Борисова / Дисс. ... к.ю.н. – Ростов-на-Дону, 2004. – 169 с.
55. Бурлачков, В. К. О развитии муниципальных финансов /  
В. К. Бурлачков, Д. В. Голубовский // Финансы и кредит. – 2011. – № 28. – С. 40-44
56. Винницкий, Д. В. Налоговое процедурное право и налоговый процесс / Д. В. Винницкий // Законодательство. – 2003. – № 2. – С. 23-31
57. Горбунова, О. Н. Бюджетное право России: учебное пособие / О. Н. Горбунова, А. Д. Селюков, Ю. В. Другова. – М.: КноРус, 2002. – 192 с.
58. Грачева, Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: / Е. Ю. Грачева / Дисс. ... д. ю. н. – М., 2000. – 378 с.
59. Грачева, Е. Ю. Финансовое право: схемы с комментариями: учебное пособие / Е. Ю. Грачева. – 2-е изд., доп. и перераб. – М.: Проспект, 2013. – 110 с.
60. Даль, В. И. Толковый словарь живого великорусского языка /  
В. И. Даль. – М.: Русский язык, 1978. Т 4. – 576 с.

61. Евстигнеев, Е. Н. Финансовое право: учебное пособие /

Е. Н. Евстигнеев, Н. Г. Викторова. – СПб.: Питер, 2011. – 270 с.

62. Запольский, С. В. Финансовое право / С. В. Запольский. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юрайт, 2011. – 792 с.

63. Игнатъева, С. В. Финансовое право: учебное пособие в схемах / С. В. Игнатъева, Н. Ю. Вашкович – М.: ГУАП, 2006 – 59 с.

64. Карасева, М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект) / М. В. Карасева. – М.: Юристъ, 2003. – 381 с.

65. Карасева, М. В. Финансовое право: учебник / М. В. Карасева,

М. В. Крохина. – М., 2001. – 576 с.

66. Ковалева, Т. М., Бюджет и бюджетная политика в Российской

Федерации / Т. М. Ковалева, С. В. Барулин. – М.: КноРус, 2005. – 208 с.

67. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации

(вводный) / О. В. Врублевская, под ред. М. В. Романовского – 2-е изд, испр и доп – М.: Юрайт-М, 2001. – 244 с.

68. Кононов, П. И. Административный процесс: подходы к определению понятий и структуры / П. И. Кононов // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 16-24

69. Крохина, Ю. А. Финансовое право России / Ю. А. Крохина. – М.: НОРМА, 2011. – 720 с.

70. Кучеров, И. И. Бюджетное право России / И. И. Кучеров. – М.: Центр ЮрИнфоР, 2002. – 316 с.

71. Ленин, В. И. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. – Т. 36 – М.: Политиздат, 1970. – 351 с.

72. Мальцев, В. А. Финансовое право / В. А. Мальцев. – М.: Академия, 2008. — 256 с.
73. Павлов, П.В. Финансовое право: учебное пособие / П.В. Павлов – М.: Изд-во «Омега», 2012. – 302 с.
74. Парыгина, В.А., Тедеева, А.А. Бюджетное право и процесс: учебник / В.А. Парыгина, А.А. Тедеева – М.: «Эксмо», 2005. – 384 с.
75. Пауль, А. Г. Процессуальные нормы бюджетного права: / А. Г. Пауль. – Дис. к. ю. н. – Воронеж, 2002. – 214 с.
76. Пауль, А. Г. Процессуальные нормы бюджетного права / А. Г. Пауль. – СПб.: Питер-Принт, 2003. – 201 с.
77. Петрова, Г. В. Международное финансовое право: учебник для магистров / Г. В. Петрова. – М.: Юрайт, 2011. – 457 с.
78. Пешин, Л. М.: Бюджетный процесс в субъектах Российской Федерации: региональный аспект: / Л. М. Пешин / Автореферат дисс. ... к.ю.н. – М., 2004. – 167 с.
79. Поветкина, П. А. Российская Федерация как субъект бюджетного права / П. А. Поветкина. – М.: Рос. правовая акад. МЮ РФ, 2004. – 148 с.
80. Поляк, Г. Б. Территориальные финансы / Г. Б. Поляк. – М.: ВЗФЭИ, 2003. – 477 с.
81. Пролетарская революция. – 1925. – №3 – С. 162-163.
82. Пшенникова, Е. И. Бюджет и бюджетный процесс в Российской Федерации / Е. И. Пшенникова. – СПб.: Питер, 2004. – 196 с.

83. Сребник, Б. В. Финансовые рынки: профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг: учебное пособие / Б. В. Сребник, Т. В. Вилкова. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 365 с.
84. Тедеев, А. А. Бюджетное право и процесс: учебное пособие / А. А. Тедеев. – М.: Эксмо, 2005. – 414 с.
85. Управление финансами. Финансы предприятий: учебник / под ред. А. А. Володина. – 2-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2012. – 509 с.
86. Финансовое право России: альбом схем / под ред. А. Н. Козырина – М.: ЦППИ, 2007. – 324 с.
87. Финансовое право: практикум / под ред. Е. Ю. Грачевой. – М.: Проспект, 2011. – 536 с.
88. Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е. М. Ашмарина. – М.: Юрайт, 2013. – 429 с.
89. Финансовое право: учебник / под ред. О. Н. Горбунова. – М.: Юристъ, 2006. – 587 с.
90. Финансы и кредит: учебное пособие / под ред. О. И. Лаврушина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: КноРус, 2012. – 315 с.
91. Финансы организаций (предприятий): учебник для вузов / под ред. Н. В. Колчиной. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – 383 с.
92. Финансы, денежное обращение и кредит: учебник для бакалавров / под ред. Л. А. Чалдаевой. – М.: Юрайт, 2012. – 540 с.
93. Химичева, Н. И. Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева – М.: НОРМА, 2008. – 720 с.
94. Шавров, А. В. Финансовое право Российской Федерации /

А. В. Шавров. – М.: ЕАОИ, 2008. – 318 с.

95. Шапкин, А. С. Экономические и финансовые риски: оценка, управление, портфель инвестиций: учебное пособие / А. С. Шапкин, В. А. Шапкин. – 9-е изд. – М.: Дашков и К, 2013. – 543 с.

96. Эриашвили, Н.Д. Финансовое право. – М.: Юнити-дана, 2011. – 606 с.

Статьи из периодических изданий и сборников  
(в том числе и электронных изданий)

97. Баширова, С. Г. К вопросу о соотношении правовой процедуры и юридического процесса / С. Г. Баширова // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2007. – № 67. – С. 38-48.

98. Другова, Ю. В. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства / Ю. В. Другова // Журнал российского права. – 2003. – № 8 – с. 18-26.

99. Елифанова, В.И. В рамках бюджетного кодекса / В.И. Елифанова // Курские ведомости. Федеральное издание в регионе. – Курск: ООО «ИД «Славянка», 2008. – № 12 – С. 132.

100. Корнилов, А. Р. К вопросу о соотношении юридического процесса и правовой процедуры / А. Р. Корнилов // Вопросы борьбы с преступностью:

сборник научных трудов. – Рязань, 2001. – С. 71-80.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Бюджетная система СССР



## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Схема стадий бюджетного процесса в Российской Федерации

Январь – февраль

26 августа

1 января

31 декабря

1. Составление бюджета

2. Рассмотрение и утверждение бюджета

3. Утверждение бюджета

4. Рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета

1. Послание Президента (до марта предшествующего года)
2. Прогноз социально-экономического развития РФ
3. Составление бюджета Правительством, ОИВ субъектов РФ и МСУ
4. Выработка и согласование проекта бюджета (до 15 июля)
5. Рассмотрение проекта бюджета Правительством (до 15 августа)
6. Передача проекта бюджета в Государственную Думу (до 1 октября)

1. Рассмотрение проекта бюджета в первом чтении
2. Рассмотрение проекта бюджета во втором чтении
3. Рассмотрение проекта бюджета в третьем чтении
4. Рассмотрение проекта бюджета в четвертом чтении
5. Принятие ФЗ «О бюджете» Советом Федерации
6. Подписание ФЗ «О бюджете» Президентом РФ

1. Главный распорядитель бюджетных средств
2. Распорядитель бюджетных средств
3. Получатели бюджетных средств

1. Составление отчета Минфином и передача его в Правительство
2. Передача отчета в Государственную Думу (до 1 июня)
3. Передача отчета в Счетную палату (до июня)
4. Выработка заключения СП по отчету (4,5 месяца)
5. Рассмотрение и принятие отчета Государственной думой

Бюджетный процесс

### ПРИЛОЖЕНИЕ 3

## Статья 34. Принципы экономности и эффективности использования бюджетных средств

Принцип экономности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Принцип эффективности использования бюджетных средств означает достижение наилучших соотношений между конечными общественно значимыми результатами деятельности данного распорядителя бюджетных средств и затратами бюджета на их достижение. При этом распорядителями бюджетных средств могут определяться:

□ экономическая эффективность, под которой понимается соотношение непосредственных результатов деятельности, результатов, планируемых для достижения в рамках тактических задач, программ, программных мероприятий, с затратами на их достижение;

□ общественная эффективность, под которой понимается соотношение общественно значимого эффекта деятельности (показателя конечного результата деятельности или его изменения) по отношению к непосредственным показателям деятельности;

□ общественно-экономическая эффективность, под которой понимается соотношение величины достигнутого конечного общественно значимого результата и величины затрат на его достижение.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 4

Тематика писем граждан за 2014 год.

№ п/п	Тематика обращений	Всего поступило писем	
		Ед.	в %
1	Государство, общество, политика	342	30,0
2	Социальное обеспечение	339	29,71
3	Коммунально-бытовое обслуживание	260	22,78
4	Вопросы труда и зарплаты	116	10,16
5	Вопросы здравоохранения	84	7,36
	Итого:	1141	100,0

## ПРИЛОЖЕНИЕ 5

### ПЕРЕЧЕНЬ

Основных мероприятий по обеспечению открытости бюджетного процесса  
в субъекте Российской Федерации

1. Разработать и утвердить требования к составу показателей,  
подлежащих раскрытию из:

□ баланса финансовых ресурсов субъекта Российской Федерации;

- основных положений прогноза социально-экономического развития;
- основных направлений налоговой политики на очередной финансовый год и плановый период;
- проекта сводного финансового баланса на очередной финансовый год и плановый период;
- основных характеристик консолидированного бюджета на очередной финансовый год и плановый период по доходам и расходам в соответствии с функциональной структурой бюджетной классификации;
- финансового плана-прогноза субъекта Российской Федерации.

2. Оказать содействие в организации и принятии участия в общественных слушаниях на тему «Об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации за предыдущий финансовый 20\_\_ год».

3. Изготовить и распространить листовки с информацией об основных параметрах бюджета субъекта Российской Федерации за текущий финансовый 20\_\_ год».

4. Изготовить и распространить листовки с данными о госуслугах, оказываемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации в 200\_\_ году.