

*На правах рукописи*



Белозерова Кристина Сергеевна

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ПРИНЦИПА СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Курск – 2023

Работа выполнена в ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет»

**Научный руководитель** доктор юридических наук, профессор  
**Лагутин Игорь Борисович**

**Официальные оппоненты:** **Пауль Алексей Георгиевич,**  
доктор юридических наук, доцент,  
ФГБОУ ВО «Воронежский  
государственный университет»,  
кафедра финансового права,  
профессор кафедры

**Вершило Татьяна Александровна,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
ФГБОУ ВО «Российский государственный  
университет правосудия»,  
кафедра финансового права,  
доцент кафедры

**Ведущая организация** ФГБОУ ВО «Байкальский  
государственный университет»

Защита диссертации состоится «15» декабря 2023 года в 16 часов 00 минут на заседании диссертационного совета 24.2.435.03 на базе ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» по адресу: 305040, г. Курск, ул. 50 лет Октября, 94, Г-7.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» и на сайте <https://swsu.ru/upload/iblock/77a/bdpopfukiw7ujw6wbstig2s9jyz7yapq/Dissertatsiya-K.S.-Belozerova.pdf>

Автореферат разослан «\_\_» \_\_\_\_\_ 2023 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Позднякова Елена Владимировна

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Важнейшим условием для обеспечения устойчивого развития субъектов Российской Федерации является их эффективная и стабильная бюджетная деятельность. При этом стоит отметить, что на практике встречаются примеры как излишне рискованной бюджетной политики в отдельных регионах, так и слишком осторожной и консервативной, что существенно ограничивает возможности развития таких территорий. Например, по результатам проверки, проведенной в 2020 году Счетной палатой РФ, было установлено, что Республика Мордовия и Псковская область не справляются с управлением государственным долгом, так как на фоне сокращения общего объема регионального долга в России в 2017-2019 гг., эти регионы, наоборот, его нарастили<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что в настоящее время проблема сбалансированности бюджетов остро стоит во многих субъектах РФ. Как следует из данных Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета субъектов РФ на 1 января 2021 г., совокупный дефицит бюджетов российских регионов по итогам пандемийного 2020 года достиг 762,2 млрд. руб., что составляет 5% от совокупного объема их бюджетных доходов. Большинство российских регионов (58) завершило 2020 г. с дефицитом бюджета. Самые высокие

---

<sup>1</sup> В проверяемом периоде госдолг Мордовии увеличился на 27% и достиг к началу 2020 года 51,1 млрд. рублей. В Псковской области он вырос на 15% и составил 17 млрд. рублей. Расходы на обслуживание госдолга в Республике Мордовия увеличились с 2,2 млрд. рублей в 2017 году до 2,5 млрд. рублей в 2019 году. Соответствующие расходы Псковской области остались практически на одном уровне – около 1 млрд. рублей. Выводы СП РФ: Предоставленные из федерального бюджета кредиты не способствовали сокращению государственного долга регионов. Документы, определяющие долговую политику, носят формальный характер. Отмечается низкое качество бюджетного планирования, не учитывается фактическая ситуация в регионе. Неограниченные расходы на борьбу с новой коронавирусной инфекцией содержат риск неконтролируемого роста государственного долга регионов. Цели использования привлекаемых займов законодательством Российской Федерации не конкретизированы // От частного к общему: проверка формирования госдолга в регионах выявила недостатки Бюджетного кодекса <https://ach.gov.ru/checks/ot-chastnogo-k-obshchemu-proverka-formirovaniya-gosdolga-v-regionakh-vyyavila-nedostatki-byudzhethnog?fbclid=IwAR0OpqUyrY9VgsCZmp2tNKtN78jCt8rm686WvgYDuWBQ36FjP1xx-UOlzrw> (дата обращения 05.11.2020).

значения бюджетного дефицита, по отношению к доходам региона (с учетом всех федеральных трансфертов), отмечены в Кемеровской (-21%) и Тюменской областях (-20%), Удмуртской Республике (-16%), Ямало-Ненецком АО (-14%), Республике Башкортостан (-14%) и Архангельской области (-14%)<sup>1</sup>.

Наиболее остро проблема сбалансированности бюджетной системы страны стоит именно на уровне региональных бюджетов, так как это в конечном итоге сказывается на бюджетах муниципальных образований субъекта. При этом, как показывает практика, к разбалансированности приводит не только падение доходов и рост расходных обязательств, но и недостатки в принятии управленческих решений. Соответственно, достигнуть сбалансированность в такой ситуации можно только за счет поиска резервов доходной части и повышения эффективности расходования бюджетных ресурсов.

Проблема сбалансированности бюджетов, затрагивающая различные уровни бюджетной системы, решается, прежде всего, посредством системы межбюджетного выравнивания<sup>2</sup>. Это не приводит к качественному изменению социально-экономического потенциала отдельно взятого региона, так как сложившая в стране централизация бюджетных доходов и различный бюджетный потенциал территорий

---

<sup>1</sup> Пандемия привела к дефициту бюджетов почти у 70% российских регионов: <https://www.rbc.ru/economics/20/01/2021/6006aeb99a794714a76005c9> (Дата обращения 20.01.2021).

<sup>2</sup> Доля дотаций на выравнивание в структуре общего объема дотаций отдельных регионов: Курская область – 4071885 тыс. руб., 8 за 2019 год, 2 070667,9 тыс. руб. за 2020 год, 1960738,8 тыс. руб. за 2021 год; 845 822 тыс. руб. за 2022 год; Орловская область – 5443540,9 тыс. руб. за 2019 год, 2903772,2 тыс. руб. за 2020 год, 2798918,4 тыс. руб. за 2021 год; 3 874 477 тыс. руб. за 2022 год; Воронежская область – 7399813,7 тыс. руб. за 2019 год, 3608600,2 тыс. руб. за 2020 год, 3364328,1 тыс. руб. за 2021 год; 8 557 607 тыс. руб. за 2022 год; Белгородская область – 2048988,7 тыс. руб. за 2019 год, 996957,0 тыс. руб. за 2020 год, 960702,3 тыс. руб. за 2021; на 2022 год не предусмотрены. Дотации становятся основным видом трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ. Их основное назначение – сглаживание диспропорций в бюджетных возможностях уровней бюджетной системы РФ // [minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/12/main/FFPR\\_2022\\_-\\_2024.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/12/main/FFPR_2022_-_2024.pdf) (дата обращения 21.07.2023)

вливают на несоответствие доходных и расходных частей бюджетов субъектов РФ<sup>1</sup>.

Государство при этом участвует в регулировании процесса формирования сбалансированного бюджета посредством механизма распределения затрат между уровнями бюджетной системы, а также прямой финансовой поддержки бюджетов субъектов из федерального бюджета.

Существенным недостатком в обеспечении сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на современном этапе является также отсутствие универсальных механизмов, позволяющих обеспечить сбалансированность бюджетов регионов с учетом разницы уровня их социально-экономического развития. Кроме того, серьезной проблемой является также отсутствие нормативного закрепления критериев сбалансированности, по которым необходимо анализировать бюджеты субъектов РФ. Например, на практике сбалансированность бюджетов регионов в России часто достигается при формировании бюджета, но не достигается при его исполнении, что указывает на некачественное планирование. При этом в федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» указывается, что организация и функционирование системы стратегического планирования основывается на принципе сбалансированности системы стратегического планирования, на котором, в свою очередь, базируется уже бюджетная система.

Решение проблем сбалансированности региональных бюджетов в настоящее время находится главным образом в плоскости бюджетного и налогового законодательства, а также в плоскости организации

---

<sup>1</sup> Несбалансированность бюджетов «по горизонтали» возникает в результате несоответствия экономического развития территорий и их налоговых потенциалов. Государственное регулирование данной сферы заключается в распределении налоговых источников доходной части бюджета между уровнями бюджетной системы и применения системы межбюджетных трансфертов.

эффективного публичного управления бюджетными и иными вопросами на уровне регионов. В этой связи проблемы правового обеспечения сбалансированности доходов и расходов бюджетов субъектов РФ, недопущение и обеспечение покрытия дефицита бюджета, а также создание возможности для организации финансовых резервов на уровне регионов в настоящее время являются весьма актуальными, а их решение является первостепенной задачей при обеспечении устойчивого развития субъектов РФ.

Более того, в современных публично-правовых исследованиях нет единого комплексного подхода к изучению механизмов правового обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. Все эти и некоторые другие проблемы обуславливают актуальность проводимого диссертационного исследования.

#### **Степень теоретической разработанности проблемы.**

Значительный вклад в теоретическое осмысление вопросов развития государственных финансов, включая сбалансированность бюджетов, внесли такие видные ученые и государственные деятели, как: М.М. Сперанский, С.Ю. Витте, М.И. Боголепов, И.Х. Озеров, И.И. Янжул и многие другие.

Научной основой также выступили работы современных ученых-правоведов в области финансового права и бюджетного права: О.В. Болтиновой, Т.А. Вершило, Е.Ю. Грачевой, Ю.В. Ледневой, Д.Л. Комягина, С.С. Курбатовой, И.И. Кучерова, С.М. Мироновой, Н.В. Омелехиной, А.Г. Пауля, Н.А. Поветкиной, Е.В. Покачаловой, С.В. Рыбаковой, Э.Д. Соколовой, Н.И. Химичевой, Ю.К. Цареградской и многих других.

Вопросы правового регулирования публичных финансовых отношений, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации рассматриваются в диссертационных исследованиях Н.М. Атаевой, С.Я.

Боженка, Е.А. Бочкаревой, Н.В. Васильевой, О.М. Дурмановой, А.С. Дышековой, Ж.С. Кузнецовой, Е.В. Кузнецовой, Д.Н. Кюрджиева, А.Г. Пауля, Н.А. Поветкиной, А.Н. Романько, Р.И. Седельниковой, А.Д. Селюкова, Д.Е. Сиротской, Ю.Л. Смирниковой, Н.А. Шевелевой и др.<sup>1</sup>

Вместе с тем, многие теоретические и практические проблемы, связанные с правовым обеспечением сбалансированности бюджетов субъектов РФ, до сих пор остаются не исследованными.

Необходимость проведения системного исследования правового обеспечения реализации принципа сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации определяет постановку цели и задачи работы.

**Цель диссертации** состоит в выработке методологических подходов к правовому обеспечению реализации принципа сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и как следствие, к повышению эффективности и самостоятельности бюджетной деятельности регионов и развитию межбюджетных отношений в государстве.

---

<sup>1</sup> Атаева Н.М. Субъекты Российской Федерации как участники финансовых правоотношений. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2022; Боженко С.Я. Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011; Бочкарева Е.А. Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации. ... докт. юрид. наук. М., 2014; Васильева Н.В. Финансово-правовое регулирование публичных доходов в Российской Федерации: автореферат дис. ... доктора юридических наук. Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2017; Дурманова О.М. Закрытое административно-территориальное образование как субъект финансового права. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010; Дышекова А.С. Правовое регулирование доходов бюджета субъекта Российской Федерации (на примере Карачаево-Черкесской Республики). Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Кузнецова Е.В. Сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации: проблемы и пути обеспечения. ... канд. экон. наук. М., 2012; Кузнецова Ж.С. Финансово-правовые основы реализации принципа сбалансированности бюджета. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2010; Кюрджиев Д.Н. Правовое регулирование межбюджетных отношений в условиях развития региональных финансов Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Пауль А.Г. Доходы бюджетов: бюджетно-правовое исследование. Дисс. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 2012; Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения. Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2016; Романько А.Н. Правовое регулирование бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011; Седельникова Р.И. Проблемы исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (региональный аспект). Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Селюков А.Д. Правовое обеспечение оптимизации межбюджетных отношений в Российской Федерации. Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2003; Сиротская Д.Е. Финансово-правовое регулирование инвестиционной деятельности (на примере Краснодарского края). Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2022; Смирникова Ю.Л. Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Шевелева Н.А. Бюджетная система России: проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ. Дисс. докт. юрид. наук. СПб, 2005.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие **задачи:**

- исследовать процесс становления и развития понятия «сбалансированность бюджета» в теории и практике для установления основных этапов его развития, а также элементов сбалансированности применительно к бюджетной деятельности государства;

- определить роль принципа сбалансированности бюджета в системе принципов бюджетного права России;

- выявить основные методы, обеспечивающие реализацию принципа сбалансированности бюджетов субъектов РФ;

- определить процесс развития межбюджетных отношений в России как механизма, влияющего на сбалансированность бюджетов субъектов РФ;

- выделить основные недостатки, проявляющиеся в процессе реализации принципа сбалансированности бюджета в региональном бюджетном процессе Российской Федерации, предложить пути их устранения;

- выявить ключевые направления развития регионального законодательства, обеспечивающего реализацию принципа сбалансированности бюджетов субъектов РФ, определить пути его развития, предложить направления совершенствования бюджетного законодательства в России.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации государством на региональном уровне принципа сбалансированности бюджета, реализуемого в рамках действующего бюджетного законодательства.

**Предметом диссертационного исследования** выступают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения, и



иные смежные нормативные правовые акты, регламентирующие отношения, возникающие в процессе рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов субъектов РФ, труды ученых в области общей теории права, доктринальные работы по финансовому и бюджетному праву, другим отраслям права, посвященные исследуемой проблематике, официальные данные, судебная и правоприменительная практика государственных органов.

**Методологическую основу исследования** составляет совокупность методов научного познания, включающих в себя исторический метод исследования, с помощью которого были выявлены основные стадии развития бюджетной деятельности, системно-правовой метод, применявшийся при изучении элементов, определяющих бюджетно-правовой режим реализации принципа сбалансированности, выявления характерных признаков, сходств и различий исследуемого правового эксперимента, установлении и классификации бюджетных рисков, а также при формировании логических конструкций на основе действующего нормативно-правового регулирования, описания и анализа финансово-правовых норм. Формально-юридический метод, включающий такие приемы, как описание и анализ норм и правоотношений в области бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации, толкование и классификация указанных норм, выявление признаков исследуемых понятий, их классификация.

**Теоретической базой исследования** выступили фундаментальные представления о бюджете и бюджетной системе, принципах бюджета и бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, содержащиеся в трудах современных ученых в области финансового права, финансов и иных смежных наук. Большая часть из них представлена диссертационными и монографическими исследованиями, научными

статьями, учебниками и учебными пособиями, материалами конференций, а также в интервью специалистов, опубликованных на Интернет-ресурсах.

**Эмпирическая база диссертационного исследования** включает в себя материалы судебной практики Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, официальные аналитические и статистические материалы Минфина России, Федерального казначейства, Счетной палаты РФ и иных государственных органов Российской Федерации, органов публичной власти 22 республик, 46 областей, 3 городов федерального значения, 9 краев и 5 автономных округов и областей РФ.

**Научная новизна** диссертационного исследования заключается в выявлении критериев, определяющих сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации и разработка на их основе универсальной структуры регионального нормативного правового акта, регулирующего процесс реализации принципа сбалансированности бюджетов на уровне субъектов РФ. Предложены определения всех необходимых понятий, используемых при раскрытии принципа сбалансированности бюджета, таких как: «качество сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации», «методы сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации» и т.д., представлены подходы и критерии к оценке сбалансированности.

Разработка и решение научной проблемы, поставленной в диссертационном исследовании, заключается в расширении научных представлений о бюджетно-правовых принципах через призму реализации принципа сбалансированности бюджетов субъектов РФ, а также о бюджетно-правовых инструментах государственного управления; в выработке предложений, направленных на оптимизацию правового регулирования принципа сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования, свидетельствующая о личном вкладе автора в науку, также отражена в **положениях, выносимых на защиту:**

1. Сбалансированность бюджета, представляет собой закрепленную в законодательстве модель правового регулирования бюджетных отношений, выражающуюся в обязанности уполномоченных органов законодательной и исполнительной любого уровня публичной власти осуществлять бюджетную деятельность, исходя из принципа сбалансированности бюджета, направленного на достижение оптимального соотношения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, а также объема долговых обязательств. Также в исследовании рассматриваются производные от понятия «сбалансированность бюджета» определения, такие как: «сбалансированность бюджета субъекта Российской Федерации» и «сбалансированность бюджетного процесса на уровне субъекта Российской Федерации».

2. Для определения принципа сбалансированности бюджетов субъектов РФ разработаны базовые и факультативные критерии, направленные на определение принципа сбалансированности бюджета субъекта Российской Федерации. Во-первых, это выполнение всех возложенных на регион расходных обязательств в объеме, обеспечивающем качество производимых расходов. Во-вторых, обеспечение необходимого объема налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ, в том числе межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. В-третьих, создание условий для недопущения накапливания долговых обязательств на уровне субъекта РФ в объеме, негативно влияющем на бюджетную деятельность региона. В-четвертых, создание условий для стабильности и оптимальности структуры управления регионом подведомственными учреждениями, обеспечение

устойчивости развития бюджетной системы региона, ее бюджетного устройства и бюджетного процесса. В-пятых, качественное влияние региона на бюджетную деятельность муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, в части сбалансированности их бюджетов. В-шестых, создание в некризисные периоды благоприятных условий для формирования и наполнения резервных фондов на уровне субъектов РФ, увеличение объема средств этих фондов.

3. Сбалансированность бюджетов субъектов РФ следует рассматривать через призму внутренней и внешней сбалансированности. Под внутренней сбалансированностью регионального бюджета в работе понимается сбалансированность непосредственно самого бюджета субъекта РФ, как на стадии планирования, так и на стадии его исполнения. Внешняя сбалансированность бюджета субъекта РФ представляет собой рассмотрение регионального бюджета и его сбалансированности в совокупности со сбалансированностью бюджетов всех муниципальных образований, входящих в состав субъекта (сбалансированность консолидированного бюджета региона).

4. При понимании характеристики и содержания сбалансированности бюджета субъекта РФ, необходимо разделять и различать две основные формы сбалансированности бюджета субъекта Российской Федерации. Во-первых, сбалансированность в процессе планирования, рассмотрения и утверждения проекта закона о бюджете субъекта РФ, и, во-вторых, сбалансированность в процессе исполнения закона о бюджете субъекта РФ. Указанные формы имеют свои качественные характеристики и базовые отличия, которые подробно раскрываются в диссертационном исследовании.

5. В работе предлагается наделить контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации полномочиями по обязательному

систематическому мониторингу сбалансированности региональных бюджетов для выявления решений и процессов, негативно влияющих на сбалансированность как бюджета субъекта, так бюджетов муниципальных образований, входящих в его состав. Для этого предложены критерии сбалансированности, которые могут использовать контрольно-счетные органы при проведении экспертно-аналитических мероприятий, как на стадии подготовки проекта закона о бюджете субъекта РФ, так и на стадии исполнения утвержденного бюджета.

6. Проблема разности социально-экономического развития регионов негативно влияет на качество сбалансированности бюджетов ряда субъектов РФ. Перепад в развитии отдельных регионов приводит к постоянно увеличивающейся роли федеральных органов власти в выравнивании бюджетов субъектов РФ, что усиливает тенденции по снижению уровня финансовой самостоятельности регионов, уменьшает их экономическую активность и инвестиционную привлекательность, усиливая депрессивные процессы внутри региона, приводя в итоге к стагнации. Решение данной проблемы на макроуровне возможно только путем объединения (укрупнения) регионов, создания сопоставимых по экономическому, материальному, ресурсному потенциалу новых территориальных образований.

7. Принцип сбалансированности бюджетов субъектов РФ коррелируется со сбалансированностью всей бюджетной системы государства, которую условно можно разделить на внутреннюю подсистему и на внешние факторы, на нее влияющие. Стабильность внутренней подсистемы зависит от ее сбалансированности, а уровень влияния внешних факторов (внешнеполитических, внешнеэкономических), от которых не застрахована ни одна система, как раз обусловлена качеством сбалансированности внутренней подсистемы – чем более «разбалансирована» система, тем тяжелее негативные последствия, и

наоборот. Это особенно важно на региональном уровне бюджетной деятельности в Российской Федерации, так как именно этот уровень является связующим звеном в общегосударственной бюджетной системе между федеральным уровнем и местным самоуправлением, непосредственно обеспечивающим ее стабильность.

8. Для выработки универсального подхода к правовому регулированию процесса бюджетной деятельности на региональном уровне, на основании проведенного анализа 97 законов субъектов Российской Федерации в работе предлагается авторский подход к определению структуры закона «О бюджетном устройстве и процессе, о бюджетной системе (название субъекта Российской Федерации)».

#### Глава I. Общие положения

Статья 1. Структура бюджетного законодательства

Статья 2. Действие закона во времени

Статья 3. Основные понятия и термины, применяемые в законе

Статья 4. Принципы бюджетной системы

Статья 5. Бюджетная классификация

#### II. Доходы бюджетов субъектов РФ

Статья 6. Общие положения о доходах бюджетов субъектов РФ

Статья 7. Налоговые доходы бюджета субъекта РФ

Статья 8. Неналоговые доходы бюджета субъекта РФ

Статья 9. Передача собственных доходов бюджета субъекта РФ бюджетам муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ

Статья 9.1. Перечень и оценка налоговых расходов субъекта РФ

#### III. Расходы бюджетов

Статья 10. Общие положения о расходах бюджетов субъектов РФ

Статья 11. Предоставление бюджетных кредитов юридическим лицам

Статья 12. Бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности субъектов РФ

Статья 13. Государственные программы

Статья 14. Ведомственные целевые программы

Статья 15. Резервный фонд субъекта РФ

Статья 16. Сбалансированность бюджета субъекта РФ (обязательно с указанием того, сколько процентов дефицит бюджета не должен превышать от утвержденного общего годового объема доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений).

IV. Межбюджетные отношения

Статья 17. Основы межбюджетных отношений

Статья 18. Формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета субъекта РФ местным бюджетам

Статья 20. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных округов, городских округов

Статья 20.1. Дотации местным бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов и иные дотации местным бюджетам из бюджета субъекта РФ

Статья 21. Субсидии местным бюджетам из бюджета субъекта РФ

Статья 22. Иные межбюджетные трансферты, предоставляемые из бюджета субъекта РФ

Статья 23. Субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта РФ

Статья 24. Предоставление бюджетных кредитов местным бюджетам

Статья 25. Субсидии бюджету субъекта РФ из местных бюджетов

Статья 26. Разрешение споров в сфере бюджетного регулирования

VI. Участники бюджетного процесса

Статья 27. Полномочия участников бюджетного процесса субъекта РФ

VII Прозрачность и открытость в бюджетном процессе субъекта РФ.

### **Теоретическая и практическая значимость исследования.**

Основные положения и выводы диссертационного исследования способствуют созданию обоснованного представления о принципе сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. Данные положения диссертации образуют авторскую концепцию принципа сбалансированности бюджета субъектов РФ, которая расширяет научные представления о его особенностях. Теоретическое осмысление понятийного аппарата финансового права представлено авторской дефиницией «сбалансированность бюджета», разработаны критерии оценки качества сбалансированности бюджетов субъектов РФ, предложена универсальная структура нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, составленная на основе анализа региональных законов, направленного на регулирование бюджетной деятельности с целью обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов РФ.

Практическая значимость исследования заключается в том, что полученные положения и выводы диссертационного исследования могут быть использованы: в нормотворческой деятельности при совершенствовании бюджетного законодательства; в правоприменительной практике при разрешении споров с применением норм бюджетного законодательства, об оспаривании ненормативных правовых актов с применением норм БК РФ; при подготовке учебников и учебных пособий, практикумов и другой учебно-методической литературы по финансовому, бюджетному праву, а также производным спецкурсам.

#### **Апробация результатов исследования осуществлялась:**

- в процессе обсуждения настоящего диссертационного исследования на заседании кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства юридического факультета Юго-Западного государственного университета;



- при проведении семинарских занятий по дисциплине «Финансовое право» на юридическом факультете Юго-Западного государственного университета, а также в ходе участия в научно-практических конференциях: Саратов, ФГБУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020; Курск, ФГБУ ВО «Юго-Западный государственный университет», 2020 и др.

Основные материалы диссертационного исследования изложены в 5 статьях в периодических научных изданиях, в том числе 4 статьи в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, а также в 4 статьях, опубликованных по результатам научных конференций, 2 из которых проиндексированы в международной системе цитирования.

**Структура и содержание диссертации** определены ее целью и задачами. Данная диссертационная работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обоснованы актуальность исследования, определены степень его научной разработанности, объект и предмет исследования, а также сформулированы цели и задачи. Также раскрываются методологическая основа исследования, его эмпирическая и теоретическая база, формулируется научная новизна работы, основные положения, выносимые на защиту, определяется теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

**Первая глава «Основные правовые характеристика сбалансированности бюджетов в бюджетной системе Российской Федерации»** включает три параграфа, в которых исследуются правовые основы сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в

современной бюджетной системе, а также методы обеспечения сбалансированности бюджета с учетом действующих правовых норм.

В первом параграфе *«Становление и развитие понятия «сбалансированность бюджета»* раскрывается понятие сбалансированности бюджета на законодательном уровне, определяются этапы совершенствования бюджетного законодательства в области финансов, межбюджетных отношений в процессе построения российской модели бюджетного федерализма.

Автор указывает, что формирование и законодательное закрепление понятия сбалансированности бюджета обусловлено историческими закономерностями развития бюджетной системы. Рассмотрение понятия сбалансированности бюджета происходит в процессе его эволюции процесса, что позволило определить, в силу каких причин возникло понятие сбалансированности бюджета, как получило законодательное закрепление, под влиянием каких факторов происходило изменение интерпретации понятия в различные исторические периоды, а также были определены этапы формирования принципа сбалансированности бюджета, который является одним из основополагающих принципов при построении бюджетной системы Российской Федерации и который сыграл важную роль в принятии Бюджетного Кодекса РФ.

На основе анализа различных точек зрения ученых относительно содержания концепции бюджетного федерализма автор приходит к выводу, что она заключается в создании единой эффективной системы организации бюджетного контроля на всей территории государства, функцией которой, с одной стороны, является распределение бюджетных доходов и расходов, а с другой – распределение компетенций в бюджетной сфере между Российской Федерацией и ее субъектами.

Во втором параграфе *«Принцип сбалансированности бюджета в системе принципов бюджетного права Российской Федерации»* автор

проводит исследование природы понятия принципа сбалансированности, приводит классификацию правовых принципов, рассматривает соотношение принципа сбалансированности с принципами бюджетной системы, закрепленными бюджетным законодательством, раскрывает сущность финансово-правового принципа сбалансированности бюджета, что позволяет конкретизировать специфику и содержание исследуемого понятия,

В ходе проведенного исследования автор делает вывод, что принцип сбалансированности существует сам по себе, а также реализуется через другие принципы бюджетного права и имеет схожее значение. Автор предлагает выделить в системе бюджетного права как минимум два уровня принципов, которые влияют на бюджетную сбалансированность.

Соблюдение сбалансированности бюджета не является постоянным явлением, напротив, это такое явление, к которому необходимо стремиться, но которое не всегда достижимо. Результатом отсутствия баланса бюджета является образование его дефицита. В этом случае в бюджетах субъектов необходимо сформировать источники финансирования образовавшегося дефицита, которые имеют определенную классификацию.

Автор отмечает, что нарушение сбалансированности бюджета может происходить не только в сторону формирования его дефицита, но и в сторону профицита, что также неблагоприятно влияет на сбалансированность бюджета, и делает вывод, что с правовой позиции и дефицит бюджета, и его профицит считаются нарушением законодательства. Автор говорит об определенных инструментах, имеющих под собой правовую основу, использование которых приведет бюджет бюджетной системы РФ к сбалансированному состоянию.

В третьем параграфе *«Методы организационно-правового обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской*

*Федерации, их правовое закрепление»* автор отмечает, что методы обеспечения сбалансированности бюджета обеспечивают реализацию основной задачи бюджетной деятельности – задачи по обеспечению равновесия доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета. В работе приводится классификация указанных методов.

В работе определяется, что выбор определенного метода зависит от целого спектра факторов, в том числе, от причин возникновения дисбаланса бюджета субъекта Российской Федерации, от длительности периода несбалансированности, от стадии бюджетного процесса. Путем исследования определенных факторов автором выявлен определенный алгоритм применения указанных методов, порядок работы которого рассмотрен на примере Курской области и других регионов.

Проведенное автором исследование позволяет сделать вывод, что применение определенного метода обеспечения сбалансированности региональных бюджетов имеет под собой правовую основу, которая отражается как на федеральном уровне в рамках БК РФ, так и на региональном уровне в соответствующих нормативных правовых актах.

Во второй главе **«Механизмы правового обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации»**, состоящей из трех параграфов, подробно исследован процесс реализации принципа сбалансированности бюджета в региональном бюджетном процессе Российской Федерации, определены основные направления совершенствования законодательства, обеспечивающего реализацию принципа сбалансированности бюджетов субъектов.

В первом параграфе *«Развитие межбюджетных отношений как механизм обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации»* автор отмечает, что в финансово-правовой науке многие ученые сходятся во мнении, что главной целью построения межбюджетных отношений является достижение необходимого уровня

сбалансированности бюджетной системы страны в целом и конкретного бюджета определенного уровня государственного управления, в частности. Такая система межбюджетных отношений в финансовой системе государства выполняет ряд важных функций и позволяет решить широкий спектр поставленных задач.

Проведя историко-правовой анализ развития межбюджетных отношений, автор делает вывод, что в России реализация законодательных инициатив и программных мероприятий способствовала повышению эффективности межбюджетных отношений. Результатом роста качества проводимой политики в области межбюджетных отношений стало увеличение количества субъектов РФ, обладающих сбалансированным бюджетом. Однако на текущий момент механизм выстраивания межбюджетных отношений окончательно не реализован и еще не достиг своего оптимального уровня.

Автором определены основные направления оптимизации межбюджетных отношений с учетом неравномерности развития регионов, в рамках которых оптимизация нормативно-правовой базы функционирования межбюджетных отношений приносит положительные эффекты, что проявляется в сокращении доли дотационных регионов в финансовой системе государства и увеличении уровня сбалансированности региональных бюджетов.

Во втором параграфе *«Реализация принципа сбалансированности бюджета в региональном бюджетном процессе Российской Федерации»* автор отмечает, что процесс реализации принципа сбалансированности бюджета происходит через правовое регулирование сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на региональном уровне законами о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в соответствующем субъекте РФ.

Стадии бюджетного процесса имеют строгую очередность, данный порядок изменению не подлежит. На каждой стадии бюджетного процесса решаются те вопросы, которые не могут быть решены в другое время и на другой стадии.

Реализацию принципа сбалансированности бюджета при принятии законов о бюджете субъектов Российской Федерации наиболее отчетливо можно проследить на примере законов об областном бюджете на будущий финансовый год и среднесрочную перспективу.

Автор рассмотрел особенности всех стадий бюджетного процесса на примере Курской области, а также провел сравнительный анализ особенностей бюджетного процесса среди субъектов РФ, входящих в ЦФО.

Для оценки соблюдения принципа сбалансированности регионального бюджета автор провел анализ основных положений Закона Курской области от 07.12.2018 «86-ЗКО «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». Аналогичная ситуация в механизме реализации принципа сбалансированности бюджета при принятии законов о бюджете субъектов Российской Федерации наблюдается в ряде других регионов страны.

В ходе проведенного исследования автором было выявлено, что в Курской области за период 2018-2020 годов не происходило реализации принципа сбалансированности регионального бюджета при принятии законов о бюджете субъектов Российской Федерации. Во всех исследованных законах Курской области об областном бюджете было заявлено присутствие бюджетного дефицита. Однако положительной характеристикой в контексте проводимого исследования является сокращение величины бюджетного дефицита в Курской области.

Анализ законов субъектов Российской Федерации о бюджетном процессе позволил сделать вывод, что данные законы существенно

отличаются между собой по структуре, объему и содержанию. Многие из них достаточно размыто регламентируют бюджетный процесс на уровне субъектов Российской Федерации.

В третьем параграфе *«Основные направления развития регионального законодательства, обеспечивающего реализацию принципа сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации»* автор говорит о том, что несбалансированный бюджет может быть двух видов: профицитный и дефицитный. Устранение несбалансированности бюджета субъекта Федерации в виде профицита может происходить по двум основным направлениям: увеличение расходов и снижение поступлений в бюджет, причем на практике эти направления применяются одновременно.

Автором рассмотрены меры, позволяющие сократить профицита бюджетов субъектов РФ, а также предложен алгоритм действий, направленный на достижение его сбалансированности при однократном и постоянном профиците.

Автором выделены методы достижения сбалансированности дефицитного бюджета субъекта Федерации такие, как покрытие дефицита и его сокращение, и рассмотрены меры, позволяющие сократить дефицит бюджетов субъектов РФ, а также предложен алгоритм действий, направленный на достижение его сбалансированности при однократном и при постоянном дефиците.

Анализируя систему предлагаемых мер, способствующих достижению сбалансированности бюджетов, автор приходит к выводу, что основой успешной бюджетной политики должно быть не просто формальное устранение несбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, а разрешение порождающих ее проблем посредством формирования благоприятной инвестиционной и конкурентной среды, снятия препятствий для повышения экономической активности хозяйствующих субъектов. В связи с этим необходимо также

осуществлять комплекс мер для повышения качества сбалансированности бюджетов субъектов РФ: проведение мониторинга качества сбалансированности бюджетов субъектов, совершенствование механизмов межбюджетных трансфертов, оптимизация источников финансирования дефицитов бюджетов и пр.

Автор констатирует, что развитие региональной нормативной правовой базы, регулирующей вопросы сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, с одновременным совершенствованием отдельных положений нормативных правовых актов федерального уровня с учетом сформулированных предложений позволит более эффективно решать задачу обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов, не снижая ее качество.

В **заключении** диссертации отражаются основные результаты и выводы проведенного исследования, формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства, а также обозначаются перспективы дальнейшей разработки научной проблемы.

**Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:**

*Статьи рецензируемых научных изданиях, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций:*

1. Белозерова, К.С. Критерий сбалансированности бюджета и правовые основы его обеспечения в рамках системы бюджетного федерализма / К.С. Белозерова // Финансовое право. 2019. № 11. С. 27-33 (0,4 п.л.).

2. Белозерова, К.С. Методы обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, их правовое закрепление /



К.С. Белозерова // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 11 (108). С. 27-33 (0,4 п.л.).

3. Белозерова, К.С. Сущность и значение реализации принципа сбалансированности бюджета при принятии законов о бюджете субъектов Российской Федерации / К.С. Белозерова // Финансовое право. 2020. № 5. С. 27-33 (0,4 п.л.).

4. Белозерова, К.С. Оценка влияния качества нормативно-правовой базы на практику организации бюджетного процесса / К.С. Белозерова // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2023. № 4. С. 117-120 (0,4 п.л.).

*Публикации в иных изданиях:*

5. Белозерова, К.С. Исследование механизмов правового регулирования на субфедеральном уровне на примере финансового права: вопросы методологии / К.С. Белозерова // Актуальные проблемы социально-гуманитарного и научно-технического знания. 2016. № 4 (9). С. 3-7 (0,4 п.л.).

6. Belozeroва, K. The role of Interbudgetary relations in Ensuring the balance of the budgets of the Russian Federation subjects / I. Lagutin, M. Kolotkov, D. Kukelko, K. Belozeroва // 35th IBIMA. Education Excellence and Innovation Management through Vision 2020: from Regional Development Sustainability to Global Economic Growth held in Seville, Spain 1-2 April, 2020. (ISBN: 978-0-9998551-4-0). P. 11366-11369. (0,4/0,1 п.л.).

7. Belozeroва, K. Reforming the Organization of Internal Financial Audit in the Russian Federation at the Regional Level: Problems of Theory and Practice / I. Lagutin, M. Kolotkov, D. Kukelko, K. Belozeroва // 35th IBIMA. Education Excellence and Innovation Management through Vision 2020: from Regional Development Sustainability to Global Economic Growth held in

Seville, Spain 1-2 April, 2020. (ISBN: 978-0-9998551-4-0). P. 11360-11365. (0,4/0,1 п.л.).

8. Белозерова, К.С. Выявление направлений и содержания трансформации правосубъектности участников бюджетных правоотношений в условиях развития цифровой экономики / К.С. Белозерова // Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики: матер. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции в рамках V Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н.И. Химичевой (Саратов, 23 июня 2020 года) в II частях / под общ. ред. Е.В. Покачаловой, С.В. Рыбаковой: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». 2020. С. 35-38. (0,2 п.л.)

9. Белозерова, К.С. Эволюция финансового права: Проблемы и перспективы развития на современном этапе в России / К.С. Белозерова // Эволюция государства и права: проблемы и перспективы. Сборник научных трудов 2-й Международной научной конференции (27 марта 2020 года) / ред.: А.А. Горохов (отв. Ред.); Юго-Зап. Гос. ун-т, Курск, 2020. С. 393-396 (0,2 п.л.)

Белозерова Кристина Сергеевна

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ПРИНЦИПА СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук