

дидатуры по вынуждающим к тому обстоятельствам, отзыва избирательным объединением кандидата, списка кандидатов (за исключением случаев, когда указанный отзыв осуществляется без вынуждающих к тому обстоятельств и влечет за собой дополнительное выдвижение кандидатов, списков кандидатов, предусмотренное пунктом 33 настоящей статьи, или назначение повторных выборов), изменения в случае, если это предусмотрено законом, избирательного округа, в котором выдвинут кандидат».

Таким образом, подчеркивается, что возврат избирательного залога при снятии кандидатуры допускается лишь в том случае, если это вызвано вынуждающими обстоятельствами. В этой связи действующее избирательное законодательство разграничивает последствия снятия кандидатом в депутаты своей кандидатуры и отзыв кандидата в депутаты.

В рассмотренных случаях неоднократно подтверждается вывод о том, что при рассмотрении дел о нарушениях требований избирательного законодательства должна учитываться значимость того или иного нарушения. В тех случаях, когда нарушения не являются существенными, и которые могут быть устранены без особых усилий, они не должны приниматься за основу отказа в реализации избирательных прав граждан, кроме случаев, когда об этом специально указано в избирательном законодательстве Российской Федерации и ее субъектов.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 17 (часть II). Ст. 1821.
2. Тюменские известия. 2003. 10 июня. № 115.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
4. Там же.
5. Утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 7 апреля 2004 г. См. вопрос №4 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2004. № 7.
6. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (часть I). Ст. 3104.
7. См.: пункт 1 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ за второй квартал 2003 года (по гражданским делам) (утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16 июля 2003 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2004. № 1; См. также Определение №4-Г02-41.

*Дмитрий Олегович ТЕПЛЯКОВ —  
советник председателя  
Тюменской городской Думы*

*Ольга Андреевна ТЕПЛЯКОВА —  
старший преподаватель кафедры  
конституционного и муниципального права,  
кандидат юридических наук*

УДК 336.14:353

#### СТАДИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

*АННОТАЦИЯ. В статье рассматривается стадия бюджетного процесса с точки зрения ее процессуальной и управленческой природы. Авторы статьи обращают внимание на управленческую сущность бюджетного процесса и рассматривают стадию бюджетного процесса как элемент управленческого цикла.*

*This article considers the stage of budgetary process from the view point of its procedural and managerial essence. The authors pay attention to managerial essence of budgetary process and consider a stage of budgetary process as an element of an administrative cycle.*

Предмет нашего исследования — стадия бюджетного процесса как структурная единица бюджетного процесса. Реформа бюджетного процесса 2007 г. актуализирует исследование отдельной стадии бюджетного процесса, что позволит более четко разграничить полномочия органов власти и урегулировать механизм осуществления бюджетного процесса. В данной статье мы рассматриваем понятие и признаки стадий бюджетного процесса на основе анализа ее управленческой и процессуальной природы.

Управление — это целенаправленный и постоянный процесс воздействия субъекта управления на объект управления [1]. Государственное управление в широком смысле представляет собой целенаправленный и постоянный процесс воздействия субъекта управления, в роли которого выступает государство в лице своих органов и должностных лиц, — на объект управления, в качестве которого выступает деятельность и поведение физических лиц, юридических лиц, коллективов, органов публичной власти, а также иных субъектов социальных отношений.

В свете данного определения бюджетный процесс как разновидность государственного (муниципального) управления имеет следующие признаки:

- субъектом управления являются законодательные (представительные) органы публичной власти и созданные ими органы финансового контроля (управляющая система);

- объектом управления является деятельность исполнительных (исполнительно-распорядительных) органов и подотчетных им участников бюджетного процесса (управляемая система);

- сфера воздействия — деятельность по составлению, утверждению, исполнению соответствующего бюджета и по контролю за его исполнением.

В теории управления отмечается, что «управление носит ярко выраженный циклический характер» [2]. Бюджетный процесс, как разновидность управленческой деятельности государственной или местной власти, также имеет циклический характер, который выражается в осуществлении органами власти последовательных стадий бюджетного процесса.

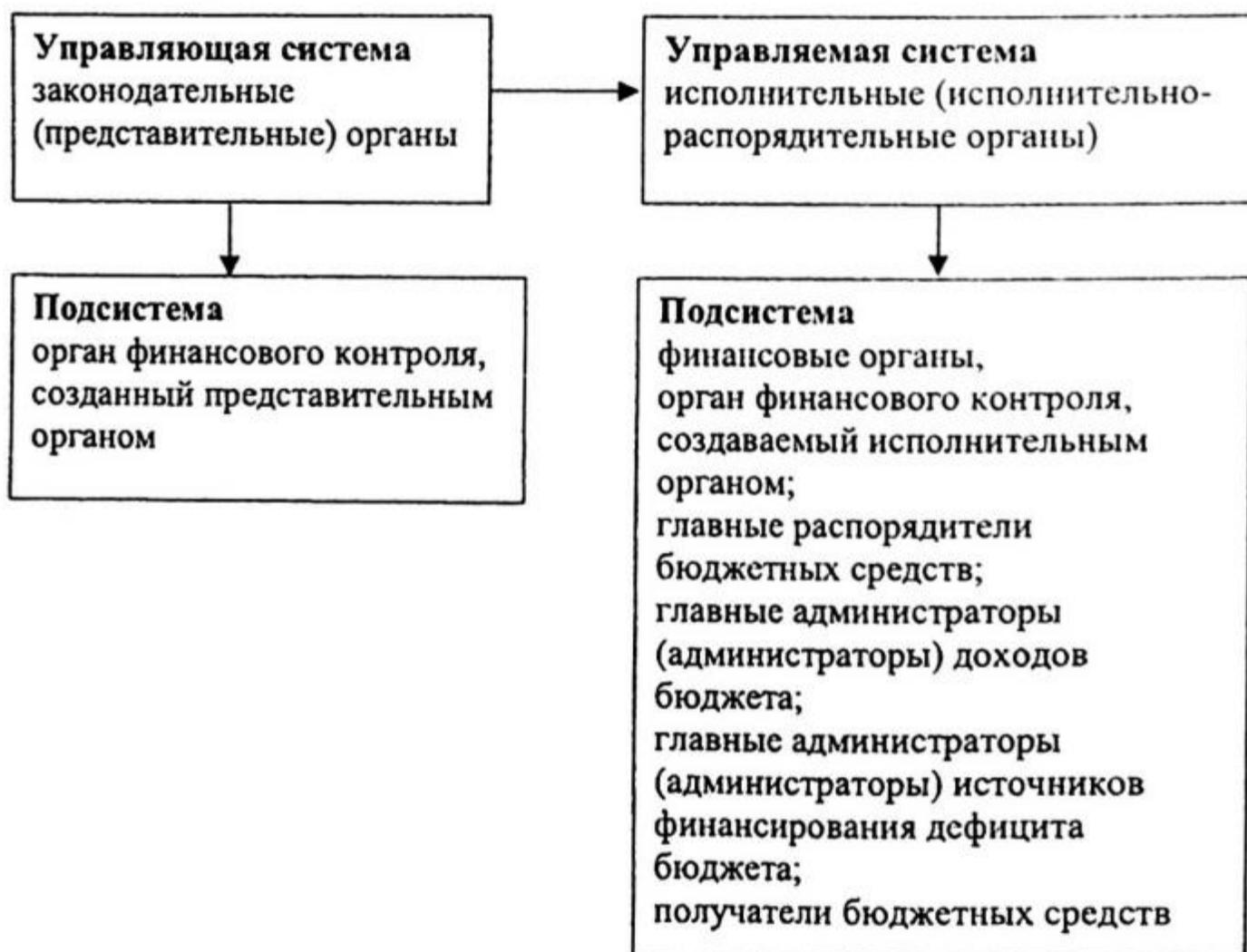
Бюджетным кодексом Российской Федерации установлены следующие стадии бюджетного процесса: 1) составление проектов бюджетов, 2) рассмотрение и утверждение бюджетов, 3) исполнение бюджетов, 4) составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

Стадия бюджетного процесса представляет собой первичный элемент бюджетного процесса, ограниченный временными и содержательными рамками. Актуальным является вопрос об определении критерия выделения отдельной стадии бюджетного процесса. На наш взгляд, основанием выделения отдельной стадии бюджетного процесса служат задачи, решаемые на данной стадии. В гражданско-процессуальной науке основаниями выделения отдельных процессуальных стадий признаются, в подавляющем большинстве случаев, лишь процессуальные задачи, в то время как в других отраслях, например в уголовно-процессуальном праве, в качестве критериев постадийного деления называются задачи стадии, особый круг участников процессуальной деятельности, специфика процессуальной формы и вид принимаемых решений. По мнению А. Г. Пауля, именно процессуальные задачи являются наиболее важным сущностным критерием постадийной

классификации [3]. В дополнение к точке зрения А.Г. Пауля нам хотелось бы отметить, что задачи, решаемые на каждой стадии бюджетного процесса, имеют не только процессуальное, но и управленческое значение, поскольку на каждой стадии принимаются определенные управленческие решения (по-видимому, управленческого смысла в данных решениях даже больше, нежели процессуального, поскольку не так важен момент и срок перехода от стадии к стадии, как важно содержание самого решения).

Исходя из вышеизложенного, мы предлагаем следующее определение стадии бюджетного процесса — структурное подразделение бюджетного процесса, характеризующееся особым кругом процессуальных и управленческих задач.

В управленческом смысле стадия бюджетного процесса представляет собой этап взаимодействия управляющей и управляемой систем. Управляющей системой являются законодательные (представительные) органы, использующие в качестве дополнительного инструмента управления созданные ими органы финансового контроля. Управляемой системой являются исполнительные (исполнительно-распорядительные) органы, которые в свою очередь выступают управляющей системой для подотчетных органов исполнительной власти, распорядителей, администраторов и получателей бюджетных средств. Цель данного взаимодействия — управление финансами соответствующего публично-правового образования. Управленческая иерархия органов публичной власти остается неизменной на всех стадиях, независимо от объема и содержания полномочий на каждой стадии. Управленческую иерархию в бюджетном процессе можно представить с помощью следующей схемы:



В данную систему входят участники бюджетного процесса, перечень которых в новой редакции Бюджетного кодекса исчерпывающий. Также в новой редакции Бюджетного кодекса разграничены полномочия участников бюджет-

ного процесса, поэтому стало возможным определить круг субъектов управляющей системы, управляемой системы и соответствующих подсистем, а также иерархические взаимосвязи между ними. Это стало возможно, в том числе, и в результате реформы местного самоуправления, которая нашла отражение в Бюджетном кодексе.

До реформы местного самоуправления согласно Федеральному закону от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в муниципальных образованиях являлось обязательным только наличие выборных представительных органов местного самоуправления [4], создание исполнительных органов местного самоуправления — местных администраций не было обязательным. Это вносило некоторую неопределенность в разграничение бюджетных полномочий органов местного самоуправления. Если в отношении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Бюджетный кодекс разграничивал компетенцию представительных и исполнительных органов власти, то в отношении муниципальных образований это стало возможно только после проведения реформы местного самоуправления. В частности, согласно п. 1 ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в структуру органов местного самоуправления теперь обязательно входит представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган муниципального образования. Таким образом, в настоящее время Бюджетный кодекс четко разграничивает компетенцию между представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

Следует также отметить, что федеральный законодатель урегулировал разграничение полномочий субъектов бюджетного процесса нормами материального права и ушел от регулирования процессуальных вопросов бюджетного процесса, предоставив каждому публично-правовому образованию полномочия самостоятельно устанавливать основной объем бюджетно-процессуальных норм.

А.Г. Пауль отмечает, что «бюджетно-процессуальные нормы достаточно тесно связаны с материальными нормами бюджетного права. При этом регулирующая сила рассматриваемых процессуальных правил сосредоточивается вокруг акта о бюджете соответствующего уровня бюджетной системы, принятие и реализацию которого они всесторонне упорядочивают» [5]. Процедура принятия и исполнения бюджета соответствующего публично-правового образования устанавливается им самостоятельно.

Наличие доли процессуальных норм в бюджетном праве не изменяет управленческой природы бюджетного процесса. Бюджетный процесс в отличие от гражданского или уголовного процесса осуществляют субъекты, принимающие собственное управленческое решение.

Стадия является первичным элементом бюджетного процесса, выделяемым на основании решаемых в процессе ее осуществления задач. Возникает вопрос, совокупность каких стадий можно считать бюджетным процессом. На наш взгляд, этот вопрос следует рассматривать с точки зрения теории управления, в которой разработано понятие управленческого цикла.

В научной литературе существуют различные подходы к элементам управленческого цикла. Однако научная полемика возникает в основном по поводу начальной стадии управленческого цикла и его завершающей стадии, что проявляется в неопределенности в отношении выделения начальной и конечной стадии бюджетного процесса.

Д.Н. Бахрах считает, что «в наиболее общем виде управленческий цикл может быть представлен как органическое единство трех стадий: 1) оценка ситуации или сбор и обработка информации, 2) подготовка и принятие решения, 3) организация исполнения» [5]. При этом, по мнению Д. Н. Бахраха, «контроль — не стадия цикла, а функция управления. Он может осуществляться на разных этапах управленческой деятельности» [5].

Ряд авторов считает, что управленческая деятельность «состоит из решения, его реализации (исполнения) и контроля за реализацией» [6]. Классик менеджмента А. Файоль, раскрывая смысл административного управления, отмечает: «управлять — значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать» [7]. Е.Ю. Грачева считает, что стадиями процесса социального управления являются: 1) принятие управленческого решения, 2) исполнение управленческого решения, 3) проверка исполнения управленческого решения» [8].

Очевидно, что без проверки исполнения решения, без контроля за исполнением управленческий цикл будет неполным. Безусловно, контроль является функцией управления и может присутствовать на всех стадиях управленческого цикла, однако он же является и завершающей стадией данного цикла. Следует заметить, что большинство авторов отмечает наличие контрольной стадии в бюджетном процессе [9], однако ее называют по-разному: «контроль за исполнением бюджета» [10], «утверждение отчетов об исполнении бюджета» [11]. Вызывает возражение точка зрения авторов, завершающих определение бюджетного процесса стадией исполнения [12].

Следует заметить, что научная полемика о завершающей стадии бюджетного процесса, на наш взгляд, в новой редакции Бюджетного кодекса (от 26 апреля 2007 г.) нашла некоторое разрешение. Так, функция контроля вынесена за рамки стадий бюджетного процесса, а завершающая стадия бюджетного процесса названа «составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности».

Таким образом, мы приходим к следующим выводам:

1. Стадия бюджетного процесса — структурное подразделение бюджетного процесса, характеризующееся особым кругом процессуальных и управленческих задач. Критерий выделения отдельной стадии — это задачи, решаемые на данной стадии. На основании данного критерия выделяют следующие стадии: 1) составление проектов бюджетов, 2) рассмотрение и утверждение бюджетов, 3) исполнение бюджетов, 4) составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности. При этом финансовый контроль является функцией управляющей системы и может осуществляться на любой стадии бюджетного процесса.

2. В управленческом смысле стадия бюджетного процесса является этапом взаимодействия управляющей и управляемой систем, где управляющей системой выступают законодательные (представительные) органы, а управляемой системой исполнительные (исполнительно-распорядительные) органы, иерархия которых остается неизменной на протяжении всего бюджетного процесса.

3. В процессуальном смысле на стадии бюджетного процесса регулируется ход и последовательность действий участников бюджетного процесса. Стадия характеризуется также особым кругом участников, видом принимаемых решений на данной стадии, временными рамками осуществления стадии. Однако наличие доли процессуальных норм в бюджетном процессе, на наш взгляд, не изменяет его управленческой природы, поскольку в бюджетном процессе отсутствует понятие процессуальной формы и в центре внимания находится не форма, а содержание принимаемого управленческого решения.

Изменения от 26 апреля 2007 г. в Бюджетном кодексе Российской Федерации урегулировали разграничение полномочий между органами законодательной (представительной) власти и органами исполнительной власти в сфере осу-

ществления бюджетного процесса всех уровней (материальные нормы). При этом порядок и сроки взаимодействия данных органов (процессуальные нормы) должны быть установлены соответствующим субъектом публичных финансов, федеральный законодатель ушел от регулирования процессуальных норм.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: НОРМА-ИНФРА-М. 2002. С. 138.
2. Бахрах Д. Н. Управленческий цикл // Правоведение. 1976. № 2. С. 44.
3. Пауль А. Г. Процессуальные нормы бюджетного права / Под общ. ред. М. В. Карасевой. СПб.: Питер, 2003. С. 67.
4. Ст. 14 Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
5. Пауль А. Г. Указ. раб. С. 51.
6. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Учебник. М.: ЗЕРЦАЛО, 1996. С. 7.
7. Файоль А. Общее и промышленное управление // Управление — это наука и искусство. М., 1992, с. 11.
8. Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000. С. 70.
9. Парыгина В. А., Тедеев А. А. Бюджетное право и процесс: Учебник. М.: Эксмо, 2005. С. 188; Советское финансовое право: Учебник / Под ред. Г. С. Гуревич. М.: Юрид. лит., 1985. С. 96; Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / О. В. Врублевская и др.; Под ред. О. В. Врублевской, М. В. Романовского. 3-е изд., испр. и перераб. М.: Юрайт-Издат, 2004. С. 797.
10. Парыгина В. А., Тедеев А. А. Бюджетное право и процесс: Учебник / В. А. Парыгина, А. А. Тедеев. М.: ЭКСМО, 2005. С. 188; Советское финансовое право: Учебник / Под ред. Г. С. Гуревич. М.: Юрид. лит., 1985. С. 96.
11. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / О. В. Врублевская и др.; Под ред. О. В. Врублевской, М. В. Романовского. 3-е изд. испр. и перераб. М.: Юрайт-Издат, 2004, с. 797.
12. Финансовое право. Учебное пособие / Под ред. А. А. Ялбулганова. М.: Статут, 2001. С. III; Годин А. М., Максимова Н. С., Подпорина И. В. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. М.: ИТК «Дашков и К°», 2003. С. 298.

*Игорь Витальевич ЛОПАРЕВ —  
ассистент кафедры теории и истории  
государства и права*

УДК 342.55:35.086

### **ОСОБЕННОСТИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И ВЫБОРНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕД НАСЕЛЕНИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

*АННОТАЦИЯ. В данной статье рассматриваются проблемы развития муниципально-правовой ответственности в Российской Федерации — ответственности представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования.*