

Научная специальность: 12.00.02 (5.1.2)

**Реализация конституционного принципа разделения властей  
в региональном бюджетном процессе: на пути к воплощению основ  
конституционного строя России и межотраслевым исследованиям\***

**Андрей Викторович Безруков,**

доктор юридических наук, доцент, Сибирский федеральный университет, Красноярск, Россия, abezrukov@bk.ru

**Сергей Александрович Пунтус,**

кандидат юридических наук, доцент, Сибирский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, Красноярск, Россия, puntus\_serгей@mail.ru

**Аннотация.** В рецензии представлен развернутый анализ и оценка диссертации И.О. Епифанова на тему «Реализация конституционного принципа разделения властей в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации (на примере Сибирского федерального округа)», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки). Рассмотрено влияние принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации через бюджетный процесс на иные основы конституционного строя. Положительно оценивая результаты диссертационного исследования, рецензенты обращают внимание на некоторые неточности и упущения в научной работе. Сформулированы предложения и рекомендации, направленные на расширение проведения комплексных межотраслевых исследований и развитие тематики оптимизации механизма взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере бюджетного процесса (бюджетных правоотношений).

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, основы конституционного строя, принцип разделения властей, органы государственной власти, субъекты Российской Федерации, бюджетный процесс, бюджетные правоотношения

*Для цитирования:* Безруков А.В., Пунтус С.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в региональном бюджетном процессе: на пути к воплощению основ конституционного строя России и межотраслевым исследованиям // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2022. N 3 (61). С. 105-110.

**Implementation of the constitutional principle of separation of powers  
in the regional budget process: towards enforcing the fundamentals  
of the constitutional system of Russia and intersectoral research**

**Andrey V. Bezrukov,**

Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Siberian Federal University, Krasnoyarsk, Russia, abezrukov@bk.ru

**Sergey A. Puntus,**

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Krasnoyarsk, Russia, puntus\_serгей@mail.ru

**Abstract.** The review presents a detailed analysis and evaluation of I.O. Epifanov's dissertation on the topic "Implementation of the constitutional principle of separation of powers in the budget process of the constituent entities of the Russian Federation (on the example of the Siberian Federal District)", submitted for the scientific degree of Candidate of Legal Sciences in the scientific specialty 5.1.2 – Public

\* Рецензия на диссертацию И.О. Епифанова «Реализация конституционного принципа разделения властей в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации (на примере Сибирского федерального округа)».

law (state and law) sciences (legal sciences). The influence of the principle of separation of powers in the constituent entities of the Russian Federation on other fundamentals of the constitutional system through the budget process is considered. The research results and conclusions received a positive assessment. At the same time, the reviewers pay attention to some inaccuracies and omissions in the scientific work. The proposals and recommendations aimed at expanding the scope and thematic coverage of conducting complex intersectoral research and developing the issues concerning the optimization of the mechanism of interaction between state authorities of the constituent entities of the Russian Federation in the field of the budget process (budgetary legal relations) are formulated.

**Keywords:** the Constitution of the Russian Federation, fundamentals of the constitutional system, the principle of separation of powers, state authorities, constituent entities of the Russian Federation, budget process, budgetary legal relations

*For citation:* Bezrukov A.V., Puntus S.A. Implementation of the constitutional principle of separation of powers in the regional budget process: towards enforcing the fundamentals of the constitutional system of Russia and intersectoral research // Legal Science and Law Enforcement Practice. 2022. No. 3 (61). P. 105-110.

Принятие новой номенклатуры и со-держательное укрупнение паспортов научных специальностей побуждает и стимулирует научно-педагогических работников, в том числе соискателей ученой степени кандидата (доктора) юридических наук, на выбор соответствующей тематики и проведение комплексных межотраслевых диссертационных исследований. При этом имеются повышенные риски, связанные как с удачностью формулировки и полнотой раскрытия темы, так и с обеспечением соответствия диссертации паспорту научной специальности и оптимальным объемом используемого отраслевого правового материала.

Изучение сущности принципа разделения властей традиционно составляет предмет теории государства и права, конституционного права, сравнительного правоведения, однако проблемы его реализации и воплощения в отраслевом законодательстве изучены явно недостаточно. Такое «оживление» положений главы 1 Конституции Российской Федерации назрело и свидетельствует о необходимости расширения границ конституционно-правовых и активизации межотраслевых правовых научных изысканий.

В связи с этим подготовленное И.О. Епифановым диссертационное исследование\* выполнено на весьма актуаль-

ную и значимую тему, что обусловлено необходимостью повышения эффективности реализации конституционных принципов в отраслевом российском законодательстве и оптимизацией взаимодействия региональных органов государственной власти в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации.

Диссертант убедительно доказал, что в современных условиях надлежщая реализация конституционного принципа разделения властей в региональном бюджетном процессе достигается путем функционального разделения бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, обеспеченного осуществляемыми органами судебной власти полномочиями. Тем самым автор обосновал необходимость комплексного исследования и разработки предложенной им конструкции механизма обеспечения реализации конституционного принципа разделения властей в региональном бюджетном процессе.

Диссертантом в рамках современной конституционной доктрины представлено комплексное научное исследование реализации конституционного принципа разделения властей в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации, разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как решение теоретических и практических задач.

С позиций общей теории права, конституционного, административного и финансового права автором сформулированы новые научно обоснованные реше-

\* Епифанов И.О. Реализация конституционного принципа разделения властей в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации (на примере Сибирского федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук: 5.1.2. Екатеринбург, 2022. 217 с.

ния, позволившие сделать ряд выводов и обеспечить решение теоретико-правовых и научно-практических проблем в избранной теме.

Весьма интересными и побуждающими к дальнейшим размышлениям являются идеи диссертанта о содержании и структуре конструкции механизма обеспечения реализации конституционного принципа разделения властей в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации, его соотношении с имеющейся правоприменительной практикой законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, судебных органов.

Заслуживает серьезного научного осмысления и развитие идеи об уточнении структуры единой системы публичной власти в Российской Федерации, ее элементах и характеристике связей между ними. Ввиду этого логичным представляется ключевой для диссертационного исследования вывод о том, что реализация конституционного принципа разделения властей в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации воплощается посредством самостоятельного и в то же время взаимодействующего осуществления законодательными и исполнительными региональными органами своих бюджетных полномочий в определенных формах и процедурах с обеспеченной органами судебной власти гарантией распределения указанных полномочий (с. 10-11).

Исходя из таких позиций, логичным представляется и утверждение диссертанта о том, что критерием эффективной реализации конституционного принципа разделения властей в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации следует признать нормативное закрепление и осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий, соответствующих функциональному предназначению соответствующих органов государственной власти в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации (с. 12).

Достижение конституционной цели построения и полноценного функционирования России как социального государства предопределяет значимость бюджетных отношений не только в государственном

развитии, но и в обеспечении социально-экономической сферы жизнедеятельности общества.

Эффективность реализации конституционного принципа разделения властей на уровне субъектов Российской Федерации предопределяет, в частности, жизнеспособность модели распределения полномочий в бюджетной сфере. Результативность устройства бюджетных отношений среди региональных органов государственной власти сквозь конституционную призму (ст. 10 Конституции Российской Федерации) является наглядным примером системности конституционных ценностей, при которой принцип разделения властей находится в неразрывной связи с правовым и социальным характером государства, принципом федерализма, экономическими основами конституционного строя и др.

Такое положение вещей приводит к тому, что любая трансформация публичной власти обуславливает повышенное внимание к распределению бюджетных полномочий, оптимизации взаимодействия законодательных, исполнительных и иных органов публичной власти в бюджетном процессе. Конституционная реформа 2020 года, продолженная принятием Федерального закона от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»\*, предопределила возникновение запроса научного сообщества и правоприменителей на доктринальное осмысление функционирования органов власти регионов в бюджетных правоотношениях. Вышеназванные факторы, несомненно, выступили причинами научного интереса и актуальности исследования И.О. Епифанова.

Безусловно, что отмеченная диссертантом многосторонность бюджетных отношений на фоне проблемности сферы корреляции конституционных норм и бюджетного законодательства (с. 6) выступила в качестве причины междисциплинарного взгляда на реализацию принципа разделения властей в бюджетном процессе регионального уровня: выводы автора потеря-

\* Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

ли бы свою обоснованность без учета теоретических изысканий, изложенных как в классических трудах по теории разделения властей, так и в современных исследованиях по административному, финансовому, конституционному и иным отраслям права.

При этом теоретическая основа научного труда подкрепляется детальным анализом источников, составивших правовую и эмпирическую основу диссертационного исследования, — от конституционного законодательства до правоприменительной практики реализации принципа разделения властей в бюджетном процессе (как федерального, так и регионального уровня).

Особое место в обосновании темы диссертационного исследования занимает анализ современной правоприменительной практики, сложившейся в сфере распределения бюджетных полномочий (бюджетных отношений) между региональными органами власти в Сибирском федеральном округе (с. 10-11). Результаты оценки данной области привели к обоснованию объекта и предмета научного труда.

Примечательно установление объективной связи между целями и задачами рецензируемой работы (с. 8-9) с ее теоретической и практической значимостью. Суть диссертации, ее наполнение свидетельствуют о том, что автор, выбрав рациональное и содержательное направление научных изысканий, не только сумел реализовать заявленную миссию научного труда, но и успешно показал значение своей работы, обеспечил достоверность и апробацию результатов творческого поиска исследователя.

Теоретическое значение диссертации проявляется как в дополнении перечня исследований о конституционном принципе разделения властей в разрезе деятельности органов публичной власти в региональном бюджетном процессе, так и в создании новых теоретических конструкций конституционно-правовых явлений, развитии понятийного аппарата публично-правовых (государственно-правовых) наук.

Выступая действительно комплексным исследованием, диссертация И.О. Епифанова представляет собой научный труд, один из первых выполненный в рамках научной специальности, предусмотренной новой номенклатурой научных специальностей\*, — его содержание полностью соответствует паспорту научной специальности.

С учетом новой номенклатуры и паспортов научных специальностей автор удачно выбрал ракурс научного поиска и провел комплексное публично-правовое межотраслевое научное исследование реализации конституционного принципа разделения властей в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации, имеющее конституционно-правовое содержание, с необходимым использованием соответствующего административно-правового, финансового и иного отраслевого правового материала.

Практическое значение диссертации состоит в ее промежуточных и заключительных выводах, которые могут стать основой для конституционной практики функционирования региональных органов публичной власти, а также оптимизации отраслевого законодательства в сфере бюджетных отношений.

Важной вехой в фундаменте научной мысли диссертанта стал верный выбор методологии и методов исследования (с. 9). Так, использование системного подхода наряду со сравнительно-правовым методом позволили на примере Сибирского федерального округа сделать анализ деятельности органов публичной власти в бюджетном процессе и разработать конструкцию общей модели механизма реализации принципа разделения властей (на региональном уровне).

Анализируя диссертационное исследование, следует отметить его удачное структурное построение: от научного осмысления конституционного принципа разделения властей как основы деятельности органов государственной власти в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации (глава 1) исследователь

\* Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. N 1093: приказ Минобрнауки России от 24 февр. 2021 г. N 118 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

последовательно переходит к анализу в нем функциональной природы и места региональных законодательных и исполнительных органов (глава 2).

В работе выдвигаются в определенной мере оригинальные идеи и предложения, раскрывающие сущность реализации конституционного принципа разделения властей в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации. Тем самым избранная конструкция исследования представляется обоснованной, она позволила диссертанту последовательно и логично раскрыть содержание темы.

Оценка содержательной стороны рецензируемой работы свидетельствует о разработке диссертантом рациональных и конкретных законодательных предложений по модернизации правовых актов в сфере бюджетного процесса не только регионального, но и федерального уровня.

Значимость большинства авторских представлений несомненна, их целесообразность доказана системой обоснований. В частности, следует положительно оценить и поддержать суждения исследователя, посвященные не только ранее заявленным терминологическим изысканиям, предложениям по изменению нормативных правовых актов, но и:

– оценке структуры единой системы публичной власти Российской Федерации (с. 56, 95 и др.);

– требованиям последовательности (с. 121, 161 и др.) и конструктивным особенностям механизма (с. 159-160) обеспечения реализации конституционного принципа разделения властей в региональном бюджетном процессе;

– негативной роли участия депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации в деятельности по распоряжению бюджетными средствами (с. 6, 163) и т.д.

Заслуживает поддержки и стремление соискателя предложить для широкого обсуждения в экспертных кругах и последующей апробации модель распределения полномочий между региональными органами власти в бюджетном процессе.

Положительно оценивая научный труд И.О. Епифанова, тем не менее обращаем внимание на содержащиеся в нем спорные и дискуссионные тезисы:

Поскольку диссертантом сделано уточнение структуры единой системы публичной власти в Российской Федерации и наряду с органами законодательной, исполнительной и судебной государственной власти выделены иные государственные органы и органы местного самоуправления, имеющие целью реализации своих полномочий создание условий для социально-экономического развития государства (п. 3 положений, выносимых на защиту), то целесообразно более четко показать их роль в авторской конструкции механизма обеспечения реализации конституционного принципа разделения властей в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации (п. 2 положений, выносимых на защиту). Такая позиция следует из идеи законодательной фиксации принципа правовой определенности в бюджетном процессе Российской Федерации (п. 10 положений, выносимых на защиту, приложение).

Важно также определить, является ли объем полномочий по организационно-исполнительской деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации в рамках регионального бюджетного процесса исчерпывающим (п. 6 положений, выносимых на защиту). Представляется, что потенциал указанных субъектов бюджетного процесса гораздо выше, а исследуемая модель распределения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации должна учитывать данный фактор.

3. Содержание третьего параграфа первой главы исследования «Роль органов судебной власти в реализации конституционного принципа разделения властей в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации» не в полной мере раскрывает и включает обоснование п. 9 положений, выносимых на защиту. Возможно, соискателю следовало отдельно рассмотреть роль конституционной юстиции в области исследуемых общественных отношений. Такой подход более полно раскрыл бы характер реализации принципа разделения властей.

Подводя итоги, заметим, что, безусловно, тема научного исследования И.О. Епифанова не исчерпана, обладает

значительным потенциалом для дальнейших научных изысканий. Интерес представляют как практика реализации предложенной модели распределения полномочий в бюджетном процессе между региональными органами власти в иных федеральных округах, так и расширение проведения межотраслевых и сравнительно-правовых диссертационных изысканий.

В последующем автору можно рекомендовать рассмотреть реализацию принципа разделения властей в региональном бюджетном процессе в масштабе всей Российской Федерации, возможно, увязав его с другими основами конституционного строя России, а также путем взаимной экстраполяции российского и зарубежного конституционно-правового опыта в исследуемой области.