

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ»**

*На правах рукописи*

**Палозян Оксана Арамаисовна**

**ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ  
РАСХОДОВ**

Специальность 12.00.04 –

Финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Диссертация на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридический наук, профессор

Горбунова О.Н.

**Москва - 2017**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава 1. Исторический и теоретический базис бюджетных расходов</b>	
§1.1.Историко-правовые предпосылки возникновения бюджетных расходов.....	13
§1.2.Бюджетные расходы: понятие, классификация и принципы.....	51
§1.3.Бюджетные расходы как объект финансово-правового регулирования .....	113
<b>Глава 2. Эффективность бюджетных расходов: финансово-правовые аспекты</b>	
§2.1. Критерии оценки эффективности бюджетных расходов: финансово-правовые аспекты .....	126
§2.2. Способы повышения эффективности бюджетных расходов.....	153
§2.3. Тенденции развития отдельных видов социальных расходов (на примере расходов на образование).....	183
<b>Заключение</b> .....	205
<b>Библиографический список источников</b> .....	213

## **Введение**

**Актуальность темы исследования** обусловлена наличием многочисленных проблем в сфере бюджетных расходов, что связано с недостаточной эффективностью использования бюджетных средств, частыми случаями нецелевого расходования полученных от государства денег, применением механизмов «откатов» в процессе закупок товаров, работ и услуг за счет бюджетных средств.

Негативно оказывают воздействие на состояние механизма бюджетных расходов кризисные явления в экономике, что является сдерживающим фактором для целей сбалансированности бюджета и не позволяет увеличению его расходной части. В свою очередь, внешние угрозы и политика санкций в отношении России требуют увеличения затрат на обеспечение национальной безопасности, что сказывается на оптимизации структуры расходов федерального бюджета.

Для повышения эффективности бюджетных расходов государство за последние годы стремится использовать дополнительные меры, связанные с внедрением целевых инвестиционных программ, направленных на достижение конечных результатов. Однако не все целевые программы реализуются с должным эффектом, невыполненными остаются отдельные программы, например, связанные с целевой программой «Электронная Россия».

Наибольшее влияние на порядок осуществления бюджетных расходов оказала реформа 2010 года которая коснулась статуса государственных учреждений. Так, к числу не решенных можно отнести проблемы отсутствия критериев расходования субсидий выделяемых в частности государственным учреждениям (корпорациям); на осуществление программ по строительству и ремонту дорог; капитальный ремонт жилых помещений и инфраструктуры в целом.

Особого внимания требуют вопросы бюджетных расходов, реализуемых в рамках межбюджетных отношений. Бюджетное законодательство решило вопрос о материальных нормах права, регулирующих режимы межбюджетных трансфертов. Однако порядок передачи средств из одного бюджета в другой остается недостаточно урегулированным.

В рамках постоянно осуществляемой бюджетной реформы особое значение приобретает вопрос о принятии новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), что, несомненно, скажется на порядке осуществления бюджетных расходов. Из числа принятых мер в плане следует оценить обновленный статус Федерального казначейства, занимающего одно из ключевых мест осуществления расходов из бюджетов. Требуется своего рода адаптации к проблематике расходов из бюджета активно обсуждаемая на правительственном уровне реформа государственного контроля.

Перед наукой финансового права востребованной является проблема комплексного осмысления новых факторов, влияющих на состояние правового обеспечения бюджетных расходов, включая, прежде всего, решение вопроса о повышении эффективности использования бюджетных средств, исключения случаев хищения различными способами бюджетных ресурсов.

Развитие бюджетного законодательства не обеспечило системного финансово-правового регулирования бюджетных расходов, отсутствует логическая связь между нормативно-правовыми актами в обозначенной сфере, имеются пробелы в части установления ответственности за конечные результаты расходования бюджетных средств. Состояние финансово-правового регулирования бюджетных расходов, необходимость научного осмысления выявленных проблем обусловили выбор темы диссертационного исследования.

### **Степень научной разработанности темы исследования.**

Актуальным вопросам науки финансового права посвящены труды ведущих дореволюционных ученых Э.Н. Берендса («Русское финансовое право» (1914г.)); С.Ю. Витте («Конспект лекций о народном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 годах (1997г.)); С.И. Иловайского («Учебник финансовое право» (1904г.)); И.Х. Озерова («Как расходуются в России народные деньги? Критика русского расходного бюджета и государственный контроль» 1907г.); М.М. Сперанского («План финансов. У истоков финансового права» (1998г.)).

Проблемам правового регулирования бюджетных расходов и доходов посвящены работы О.В. Болтиновой, Е.А. Бочкаревой, Л.К. Вороновой, О.Н. Горбуновой, А.В. Демина, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, Ю.А. Крохиной, И.Б. Лагутина, Х.В. Пешковой, Е.В. Покачаловой, А.Д. Селюкова, Э.Д. Соколовой, Н.И. Химичевой, С.Д. Цыпкина, Н.А. Шевелевой и др.

Насущными задачами для науки финансового права являются: создание новых подходов в организационно-правовом обеспечении использования бюджетных средств и накопленных запасов государства; усовершенствовании финансово-правовых средств для эффективного функционирования и развития бюджетной системы страны; повышения результативности бюджетных расходов; сохранение макроэкономической стабильности и устойчивости бюджета и т.д.

Развитие бюджетного законодательства в сфере осуществления бюджетных расходов окончательно не решило имеющиеся правовые проблемы, не исключило наличие пробелов и противоречий, не обеспечило системного правового регулирования.

Вышеназванный комплекс вопросов науки финансового права в части правового регулирования бюджетных расходов обусловили тему диссертационного исследования.

**Объект исследования** – являются совокупность правоотношений, которые складываются по поводу и в процессе осуществления бюджетных расходов.

**Предметом исследования** выступают понятие, содержание и особенности правового регулирования бюджетных расходов и методов повышения их эффективности.

**Целью** исследования является раскрытие финансово-правовой природы расходования бюджетных средств на историческом и современных этапах, а так же формулирование предложений и рекомендаций по совершенствованию финансово-правового регулирования бюджетных расходов, с целью повышения их эффективности и оптимизации в условиях современной России.

**Задачи** исследования предопределяются поставленной целью и включают:

- выявление финансово-правовых предпосылок возникновения и историко-правовые этапы становления правового механизма бюджетных расходов;
- исследование сложившихся в современной науке финансового права подходов к определению взаимосвязанных понятий: "бюджет", "бюджетные расходы", "расходы бюджета", "публичные расходы", "эффективность бюджетных расходов" и раскрытие их содержания и уточнение на этой основе содержания названных понятий; анализ соотношения категорий: "бюджетные расходы", "расходы бюджета" и "публичные расходы";
- рассмотрение принципов правового обеспечения бюджетных расходов;
- анализ особенностей правового метода и источников финансового - правового регулирования бюджетных расходов;
- рассмотрение недостатков в финансово - правовом регулировании бюджетных расходов;
- определение критериев оценки эффективности бюджетных расходов;

- выявление состояния и перспективы повышения эффективности бюджетных расходов;

- анализ тенденций развития расходов на примере затрат на образование, выявление недостатков правового регулирования финансирования образования в Российской Федерации и формулирование путей их устранения.

**Методологической основой** диссертационного исследования являются общенаучные методы (анализ, синтез, обобщение и аналогия) и методы частнонаучного познания (формально-логический, историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой и др.)

**Теоретической основой исследования** послужили положения и выводы, содержащиеся в работах авторов в области теории финансового права по проблематике бюджетных расходов, опубликованные за последние 100 лет (начало XX века - 2017 гг.). Среди них труды, ведущих дореволюционных ученых-экономистов Э.Н. Берендтса, С.И. Иловайского, В.А. Лебедева, Д.М. Львова, И.Х. Озерова, М.М. Сперанского, И.И. Янжула, Л.Н. Яснопольского и др.

Труды представителей финансово - правовой науки: Е.М. Ашмариной, К.С. Бельского, В.В. Бесчеревных, Е.А. Бочкаревой, Л.К. Вороновой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, Г.С. Гурвича, А.В. Демина, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, Ю.А. Крохиной, Н.А. Куфаковой, И.И. Кучерова, И.Б. Лагутина, Х.В. Пешковой, Е.В. Покачаловой, Е.А. Ровинского, А.Д. Селюкова, Э.Д. Соколовой, Н.И. Химичевой, С.Д. Цыпкина, Н.А. Шевелевой и др.

Труды представителей общеправовых направлений: С.С. Алексева, А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, М.И. Байтина, А.Д. Градовского, Н.И. Матузова, А.Л. Малько, В.М. Сырых, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова и др.

Монографические и диссертационные работы, в которых исследуются проблемы бюджетных расходов; публикации в средствах массовой

информации и сети Интернет по проблеме бюджетных расходов, а также результаты авторского исследования в обозначенной предметной области.

**Нормативную основу исследования** составляют Конституции Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Основы законодательства Российской Федерации о бюджетных расходах, законы Российской империи, РСФСР, СССР и Российской Федерации за период с конца XV в. по 2017 г. (20), нормативно-правовые акты органов исполнительной власти (15), законодательных и иных нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации (10).

**Эмпирическую основу исследования** образуют результаты изучения судебных актов Конституционного Суда Российской Федерации (4), Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (3).

**Научная новизна** исследования базируется на комплексной, системной основе анализа состояния и перспектив финансово-правового регулирования отношений в сфере расходов федерального бюджета, на основе чего представлена сформулированными концептуальными аспектами правового механизма осуществления бюджетных расходов в условиях современной России. В рамках концепции правового обеспечения расходов бюджета уточнены основные понятия тематики исследования, раскрыты принципы правового регулирования соответствующих отношений, сформулированы конкретные предложения по совершенствованию бюджетного законодательства.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. Социально-экономические обязательства цивилизованного государства, каким является Россия, определяют размер и структуру бюджетных расходов, а последние, в конечном итоге, в свою очередь, через механизм прямых и обратных связей структурируют систему бюджетных доходов. Данный вывод вытекает из положения о том, что государство есть правовой инструмент развития общества, в силу чего бюджет как финансовый инструмент в реализации функций государства призван своими



расходами решать социально-значимые задачи государства. В этом качестве расходы бюджета во многом определяют объем требуемых для бюджета доходов и источников финансирования дефицита бюджета.

2. Обосновано положение об уточнении и закреплении в бюджетном законодательстве понятия бюджетных расходов, которые представляют собой систему публичных (расходных) обязательств, по финансированию отдельных направлений деятельности государства и его уполномоченных субъектов; в структурном плане они рассматриваются, как обусловленный законодательством поэтапный процесс погашения бюджетных обязательств, включающий принятие уполномоченными субъектами бюджетных обязательств, подтверждение денежных обязательств, санкционирование оплаты денежных обязательств, подтверждение исполнения денежных обязательств.

3. Теоретически обосновано предложение о закреплении общего принципа законности, как основополагающего принципа финансового права; определяющего систему финансового права, бюджетные расходы и в целом бюджетную деятельность государства в главе 5 БК РФ.

4. В механизм правового регулирования бюджетных расходов предложено дополнительно включить принцип эффективности бюджетных расходов с учетом достижения показателей целеполагания, определенных в процессе планирования бюджетных расходов. В работе сформулировано предложение о необходимости скоординировать принцип эффективности бюджетных расходов, с указанием на конечные результаты по количественным и качественным показателям, что выступит стимулирующим обстоятельством способствующим минимизации бюджетных затрат при максимуме результатов.

5. Установлено, что к сожалению, вопросом ответственности в БК РФ в целом уделено мало внимания. Обосновано предлагается включить принцип разграничения ответственности каждого из ответственных субъектов за надлежащее осуществление и последующее использование

бюджетных средств в форме расходов.

6. Аргументировано увеличение роли представительных органов власти, как субъектов наделенных правом заслушивания, в части детального анализа и соответствующей оценки исполнения бюджета по каждому направлению бюджетных расходов, в частности:

а) расширение полномочий депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в части анализа и оценки результатов расходования бюджетных средств по сферам использования бюджетных расходов.

б) расширить полномочия отдельных комитетов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации в части подготовки и принятия заключения по оценке результатов использования денежных средств по профилю каждого комитета.

7. Обосновано, что отражение бюджетной деятельности в электронной форме посредством ведения «электронного бюджета» даёт возможность проводить текущий финансовый мониторинг и обеспечивать прозрачность финансовой деятельности государства, что приведет к увеличению эффективности бюджетных расходов.

8. В работе дана оценка системности и результативности бюджетных расходов на примере расходов на образование. В частности, выявлено непропорциональность объема и механизма осуществления расходов по отдельным видам образовательной деятельности, что проявляется например в отсутствии планируемых результатов образовательной деятельности и ее реальных результатов. В этой связи предложено учитывать следующие критерии оценки результативности:

- по экономическим показателям развития учебного заведения (обеспеченность помещения, техническое оснащение, заработная плата, учебники и т.д.);

- результативность должна оцениваться по количеству и качеству подготовленных кадров используемых в народном хозяйстве по соответствующему профилю.

**Теоретическая значимость** исследования заключается в развитии науки бюджетного права и научных представлений в части осуществления государством бюджетных расходов.

Теоретические положения и выводы, сформулированные в результате исследования, имеют цель способствовать развитию науки финансового права и могут быть использованы с целью совершенствования финансово-правового регулирования бюджетных расходов.

**Практическая значимость** исследования заключается в том, что основные положения, выводы и рекомендации диссертационной работы могут быть использованы в научно-исследовательской, законодательной, правотворческой деятельности, в учебном процессе.

В диссертации сформулирован ряд выводов, имеющих значение для совершенствования законодательства по вопросам организации обеспечения эффективности бюджетных расходов.

Материалы исследования могут быть использованы в научной и педагогической работе при проведении лекционных и практических занятий по финансовому и бюджетному праву РФ, в процессе подготовки методических рекомендаций и учебных пособий.

#### **Апробация результатов исследования.**

Основные выводы и результаты исследования нашли отражение в научных публикациях диссертанта, а также обсуждались на научно-практических конференциях и семинарах: международная научно-практическая конференция «Современная теория финансового права» (Москва, 19 марта 2010г.), IV научно-практическая конференция аспирантов, соискателей и молодых ученых «Общетеоретические и отраслевые проблемы российского правосудия» (Москва, 19 марта 2013г.), межвузовской научно-практической конференции Юридического института

РУДН «Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом» (Москва, 25 января 2016г.).

На основании материалов диссертационного исследования подготовлены для использования в работе кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» рабочие программы по учебным дисциплинам: «Бюджетное право», «Финансовое право».

Материалы исследования используются в учебном процессе при чтении лекций, проведении семинарских занятий по курсу финансового, бюджетного и страхового права, в научно-исследовательской работе кафедры финансового права, а также при повышении квалификации судей, рассматривающих экономические споры, на факультете повышения квалификации федеральных судей, рассматривающих экономические споры, и профессиональной переподготовки судей, впервые назначенных на должности федеральных судей в ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия».

**Структура диссертации.** Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

## Глава 1. Исторический и теоретический базис бюджетных расходов

### § 1.1. Историко-правовые предпосылки возникновения бюджетных расходов

Представляется правильным начать исследование с цитаты одного из ведущих ученых в области финансового права О.Н. Горбуновой. "Рассматривая развитие человеческого общества, мы неизбежно приходим к выводу о том, что оно является саморегулирующейся системой. Развиваясь, оно начало осуществлять вначале простой товарообмен, затем появилось денежное обращение. Затем общество через систему государственных органов стало считать свои доходы и расходы, и, что очень важно, не только произведенные, но и предполагаемые на следующий год. Таким образом, оно изобрело инструмент своего саморегулирования в виде финансового плана, которым, несомненно, является бюджет. Причем процесс этот произошел глобально во всех цивилизованных странах<sup>1</sup>".

Государство - это особый институт, действующий в интересах всего общества, ему "необходимо выработать финансовую стратегию развития общества"<sup>2</sup>. Государственные финансы являются инструментом мобилизации средств всех секторов экономики для проведения государственной внутренней и внешней политики<sup>3</sup>.

Расходы государства, в самом общем виде можно представить как необходимые ему затраты для обеспечения выполнения не только взятых на себя обязательств, но и обеспечения безопасности, обороноспособности и выполнения других функций. Государственные расходы имеют своим назначением удовлетворение общественных потребностей не непосредственно самими лицами, а посредством государства, которое берет

---

<sup>1</sup> См.: *Горбунова О.Н.* Некоторые вопросы закона о финансах. // Финансовое право, 2008, № 9. Режим доступа СПС "Консультант Плюс".

<sup>2</sup> *Гильманов Э.М.* О роли бюджетных расходов в системе экономической безопасности Российской Федерации // Финансовое право, 2007, № 7. Режим доступа СПС Консультант Плюс.

<sup>3</sup> *Финансы: Учебник для ВУЗов /Под редакцией проф. М. В. Романовского, проф. О. В. Врублевской, проф. Б. М. Сабанти.* - М.: Издательство «Юрайт», 2000. – С. 20. (520 с.)

на себя расходование получаемых им долей народного дохода<sup>4</sup>. Объем таких затрат будет меняться и зависеть от различных факторов, в зависимости от того какие приоритеты государство ставит на первое место.

Поскольку расходы это одна из составляющих бюджета, историю их возникновения необходимо уяснить посредством изучения исторических и теоретических подходов к содержанию понятия "бюджет".

Слово "бюджет" восходит к старинному нормандскому слову "budget", которым обозначался кожаный мешок. В Англии "бюджет" первоначально означал кожаную сумку, в которой, начиная с XIV в., к председателю счетной палаты парламента носили правительственные планы по налогообложению и государственным расходам<sup>5</sup>. Позднее слово бюджет означало речь, которую начальник английского финансового управления (канцлер казначейства) произносил, излагая в парламенте план и смету ожидаемых в предстоящем году доходов и расходов<sup>6</sup>. Начиная с 1880 г. словом "бюджет" стали именовать деятельность, связанную с планирование расходов<sup>7</sup>.

Термин "бюджет", согласно словаря русского языка С.И. Ожегова, определяется как смета доходов и расходов государства, предприятия или отдельного лица на определенный срок<sup>8</sup>.

По своему содержанию, бюджет – это абстрактное выражение всех процессов в социальной сфере и области экономики, происходящих в государстве. Статьи бюджета в цифровом выражении на текущий год показывают: откуда в бюджет должны прийти доходы, как они будут расходоваться и как перераспределяться<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Капустин М.Н. Чтение о политической экономии и финансах. Ярославль, 1879. С. 43.

<sup>5</sup> Подробнее об этом см.: Едренова В.Н. Методы коммерческого бюджетирования. М.: Экономистъ, 2005. С. 11, 12.

<sup>6</sup> См. Озеров И.Х. Финансовое право: Курс лекций, читанный в Московском университете. М., 1905. С. 4; Берендтс Э.Н. Русское финансовое право. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2014. – С. 47. (397 с.)

<sup>7</sup> Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».

<sup>8</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / под ред. чл.-корр. АН СССР, Н.Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотипн. - М.: Рус. Яз., 1986. - С. 58.

<sup>9</sup> См.: Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С.128.

На Руси под понятием "бюджет" в разное время понимались: смета, учет, расчет, роспись, счет расхода и прихода за прошлое и будущее время, государственная смета<sup>10</sup>, однако сам термин "бюджет" практически не использовался в текстах нормативных актов<sup>11</sup>.

Сущность бюджета каждого государства определяется экономическим и политическим строем, субъективными и объективными факторами. К числу субъективных факторов относятся тип устройства государства, внешняя и внутренняя экономическая ситуация. Объективные факторы - характер производственных отношений и уровень их развития, природные, социальные и экономические особенности, которые непосредственно оказывают воздействие на сущность бюджета<sup>12</sup>.

До конца XV в. Русь не знала денежного бюджета. Дань (налоги) на содержание князя, его дружины, а также ополчения в период боевых действий собирались в натурально-вещественной форме – в виде различного продовольствия, скота, воска, мехов и прочих вещей<sup>13</sup>.

В конце XV в. на Руси начался новый этап процесса формирования доходов государства. Отличительной особенностью этого периода является вытеснение натуральных сборов их денежными эквивалентами. Процесс замены части натуральных сборов денежными происходил довольно длительный отрезок времени (XV - XVI вв.)<sup>14</sup>, и окончательная монетизация налогов, по мнению исследователей, осуществилась только в XVII в.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> См.: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: Избранные статьи. Под ред. Л.В. Беловинского - М.: ОЛМА-ПРЕСС. 2004. С. 97. (700 с.)

<sup>11</sup> Термин "бюджет" стал употребляться в текстах правовых актов советской России. В частности, данный термин содержится в отдельном разделе - "Бюджетное право" Конституции РСФСР 1918 года (Конституция РСФСР 1918 года // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582).

<sup>12</sup> *Шмелев К.В.* Правовое регулирование бюджетных отношений в дореволюционной России (1862-1904 годы): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 : Н. Новгород, 2004. С. 17. (176 с.)

<sup>13</sup> *Белоусов Р.А.* Становление государственных финансов в России. // "Финансы", № 2, 1998, с. 58.

<sup>14</sup> *Куксин И.Н.* Зарождение налогообложения в Московском государстве // История государства и права. 2009. № 9. С. 22.

<sup>15</sup> *Соколова Е.В.* История возникновения и развития налогов в России // Вестник Российской правовой академии. 2009. № 1. С. 39.

Первые сведения об общей смете доходов и расходов государства Российского относят к 1645 году<sup>16</sup>. Однако Л.Н. Яснопольский<sup>17</sup> в своем научном труде "Очерки русского бюджетного права" отмечал, что общие сводные ведомости государства стали приниматься с 1652 г., в связи с формированием сводной ведомости по расходам на подготовку к войне с Польшей за Малороссию, закончившейся в 1667 году Андрусовским миром.

Военная потребность стала главной предпосылкой появления в России общих сводных государственных ведомостей о доходах и расходах, однако их составление на тот период имело скорее разовый, чем систематический характер. Литературные источники содержат информацию о том, что на Руси во второй половине XVII в. только в отдельных городах составлялись окладные росписи и сметные списки для упорядочивания финансового положения городской казны<sup>18</sup>.

Управление Московского государства в этот период не имело ни общей администрации, ни какого-либо финансового органа. Специализированными финансовыми органами являлись Приказы, которые начали складываться в определенную систему управления одновременно с образованием централизованного Русского государства<sup>19</sup>. Н.П. Ерошкин<sup>20</sup> к числу Приказов относит: Приказ большой казны (ведал государственным хозяйством, в том числе казенной промышленностью и торговлей), Приказ сбора пятинных и запросных денег, Приказ большого прихода (единственный финансовый Приказ, который ведал сбором таможенных доходов), Приказ сбора ратных людей (позднее преобразованный в Приказ денежного сбора), Приказ новой четверти (Кабацкий Приказ, который осуществлял кабацкие сборы с Москвы и южных городов), четвертные

---

<sup>16</sup> См.: Бюджетная система России: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям /Под ред. Г.Б. Поляка. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – С.13. (703 с.); *Озеров И.Х.*, "Основы финансовой науки", Вып. 2 - М., 1914, С. 31.

<sup>17</sup> *Яснопольский Л.Н.* Очерки русского бюджетного права. М., 1912. С. 10.

<sup>18</sup> *Шмелев К.В.* Правовое регулирование бюджетных отношений в дореволюционной России (1862-1904 годы): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 : Н. Новгород, 2004. С. 18. (176 с.).

<sup>19</sup> *Грачева Е.Ю.* Особенности становления бюджетного контроля в дореволюционной России // Банковское право. 2013. № 6. С. 19 - 29.

<sup>20</sup> *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М. 1983. С. 55-56, 61.



Приказы (Новгородская, Устюжская, Галицкая, Костромская и Владимирская Четверти), печатный Приказ и т.д.

Каждый приказ осуществлял функции управления на определенных территориях за счет налогов, собранных с этих территорий. Ведение отчетности по расходам и доходам по всем Приказам входило в задачи государства. Первым известным документом такого рода является ведомость 1680 - 1681 года, которая содержала по каждому Приказу свод доходов и расходов, сведения о наличии остатков и недоимок, а также предложения по расходам и доходам на будущий год, однако не имела общего баланса по всем государственным расходам и доходам<sup>21</sup>.

Среди немногих известных законодательных актов того времени по вопросам бюджета можно назвать Указ от 7 марта 1680 года<sup>22</sup>, который содержал указание собрать для доклада Государю сведения по всем Приказам о их расходах и доходах начиная с 1 сентября 1678 года по дату издания Указа.

Специалисты, исследуя историю развития бюджетных отношений, обращали внимание на различные характерные черты данной эпохи. Так, Л.Н. Яснопольский<sup>23</sup> отмечал раздробленность в качестве характерной черты бюджетного дела в России XVII века, которая, по его мнению, соответствовала раздробленности приказного строя управления, Е.Ю. Грачева<sup>24</sup>, делая аналогичный вывод, указывала, что, в XVII в. "...не существовало единых правил порядка расходования средств на нужды местных образований", К.В. Шмелев<sup>25</sup> делает вывод, что бюджет того времени не существовал в виде единого документа, а представлял собой своды сумм доходов и расходов по каждому отдельному Приказу.

---

<sup>21</sup> *Ерошкин Н.П.* Указ. соч. С. 61.

<sup>22</sup> Указ «О считании подъячихъ въ приходъ и расходъ денежной казны» от 7 марта 1680 года // 1-е Полное собрание законодательных актов Российской Империи. Т. II. № 802.

<sup>23</sup> *Яснопольский Л.Н.* Очерки Русского бюджетного права. М., 1912. С. 17.

<sup>24</sup> *Грачева Е.Ю.* Особенности становления бюджетного контроля в дореволюционной России. С. 19 - 29.

<sup>25</sup> *Шмелев К.В.* Правовое регулирование бюджетных отношений в дореволюционной России (1862-1904 годы). С. 20.

Дальнейшее развитие правового регулирования бюджетных отношений в России связано с именем Петра I. Время правления Петра I специалисты условно подразделяют на три периода: начальный, губернский и коллежский.

На начальном этапе регламентация порядка формирования государственных доходов России началась с двух Именных указов Петра I, которыми были учреждены Земские избы и Бурмистерские Палаты<sup>26</sup>. Бурмистерская палата сначала была учреждена в Москве, а затем такие же появились и в других городах России. Московской Бурмистерской палате подчинялись земские избы всех городов. Московские бурмистры играли двойную роль – с одной стороны, ведали московским посадом, с другой – являлись центральным государственным органом по управлению городами. Состав земских изб, равно как и Московской бурмистерской палаты был выборным. Бурмистры выбирались ежегодно и на годовой срок из всех московских корпораций: гостей, гостиной сотни и изо всех сотен и слобод «добрых и правдивых людей, кого они меж себя и поскольку человек похотят». Основной обязанностью московских бурмистров был контроль за сбором податей<sup>27</sup>.

В марте 1701 года Петр I своим Указом возложил на Ближнюю Канцелярию составление ежегодных ведомостей государственных доходов и расходов, на основе предоставленных Приказами и Ратушей ежемесячных и ежегодных отчетов о всяких окладных и неокладных приходах и расходах. На основе материалов Ближней Канцелярии позднее стали составлять и прогнозы будущих доходов и расходов государства. Данные прогнозы положили начало для составления общегосударственной росписи<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Именные указы Петра I «Об учреждении в городах земских изб для ведоства всяких расправных дел между посадскими и торговыми людьми, для управления казенными с них сборами и градскими повинностями и об исключении торговых и посадских людей из ведоства Воевод и Приказов» и «Об учреждении Бурмистерской Палаты для ведоства всяких расправных дел между гостями и посадскими людьми, для управления казенными сборами и градскими повинностями и об исключении гостей и посадских людей из ведоства Воевод и Приказов» от 30 января 1699 года // 1-е Полное собрание законодательных актов Российской Империи. Т. III. № 1674, 1675.

<sup>27</sup> Анисимов Е.В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого. СПб., 1997. С. 20-21.

<sup>28</sup> Анисимов Е.В. Указ. соч. С. 24.

В продолжение проводимой реформы в 1702 году Петр I обязывает Приказы предоставлять годовые ведомости до 3 января, в мае 1705 года соответствующим Указом предписывает Приказам в целях составления месячных ведомостей вести тетради для повседневных записей о приходах и расходах, а в 1708 году вообще изменяет территориальное устройство страны<sup>29</sup>. В соответствии с данным указом каждую губернию стал возглавлять генерал-губернатор<sup>30</sup>, за каждой губернией закреплялась доля общегосударственных расходов на флот, армию, дипломатию. Финансовое управление собранных в губерниях доходов было передано в руки губернаторов, где сразу здесь же использовались<sup>31</sup>.

В последние годы царствования Петра I была проведена реформа системы управления на основе европейского законодательства. В качестве образца для проведения реформы системы управления был взят шведский опыт на базе законодательства Карла XI и практики шведских учреждений, в основе которых лежал принцип составления единой государственной росписи и опыт создания двух государственных учреждений, занимающихся порознь доходами и расходами<sup>32</sup>. Проведение реформы системы управления привело к необходимости создания такого органа, как Сенат<sup>33</sup> для осуществления различных функций, в том числе в области управления финансами<sup>34</sup>. Далее вместо системы Приказов Именным Указом от 12 декабря 1718 года<sup>35</sup> были учреждены девять коллегий - новые центральные органы власти, три из которых занимались управлением

---

<sup>29</sup> Изменения произведены на основании Именного указа Петра I «Об учреждении губерний и о росписании к ним городов» от 18 декабря 1708 года // 1-е Полное собрание законодательных актов Российской Империи. Т. IV. № 2218.

<sup>30</sup> *Комягин Д.Л.* Реформы бюджетного дела в России: от Петра Великого до наших дней. // [http://www.hse.ru/data/2015/05/22/1097111234/Статья бюдж реф Фин вестник.pdf](http://www.hse.ru/data/2015/05/22/1097111234/Статья%20бюдж%20реф%20Фин%20вестник.pdf)

<sup>31</sup> *Синицын Н.А.* Бюджетное право дореволюционной России – М., 1998. С. 18.

<sup>32</sup> *Шмелев К.В.* Правовое регулирование бюджетных отношений в дореволюционной России (1862-1904 годы). С. 24.

<sup>33</sup> Был учрежден Именным Указом от 22 февраля 1711г. // 1-е Полное собрание законодательных актов Российской Империи. Т. IV, №№ 2321, 2330.

<sup>34</sup> *Грачева Е.Ю.* Особенности становления бюджетного контроля в дореволюционной России. С. 19 - 29.

<sup>35</sup> Законодательство Петра I. отв. ред. Преображенский А.А., Новицкая Т.Е. М., 1997. С. 98.

финансами, все они вошли в состав Сената<sup>36</sup>. К ним относились: Камер-коллегия, Штатс-контор-коллегия, Ревизион-коллегия<sup>37</sup>.

Схематично структура системы управления расходами и доходами государства в эпоху Петра I выглядит следующим образом (рис. 1):

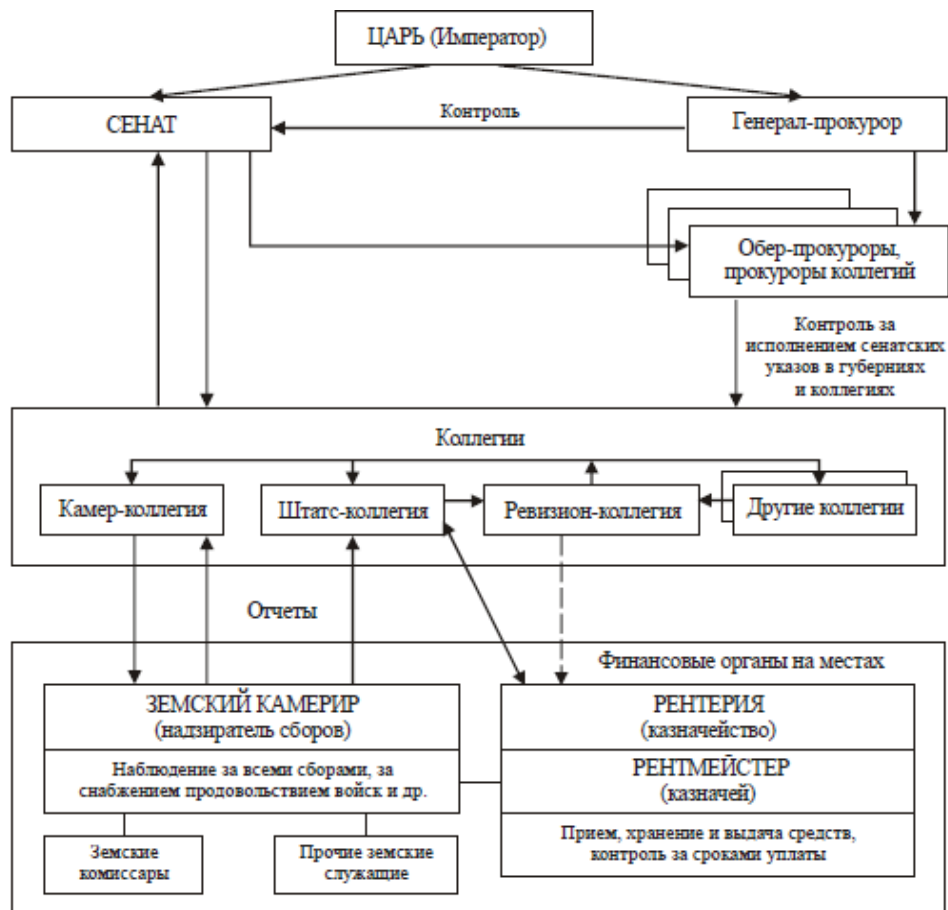


Рис. 1 Система управления расходами и доходами государства в эпоху Петра I<sup>38</sup>

В ведении Камер-коллегии находилось управление государственными доходами и имуществом, поэтому выступая в качестве главного органа финансового управления, Камер-коллегия могла самостоятельно вводить новые статьи доходов за счет установления новых земских и городских

<sup>36</sup> О роли вновь созданных органов управления, с точки зрения формирования расходов и доходов государства подробнее см.: См.: Пешкова Х.В. Бюджетное право России: Учебник / Х.В. Пешкова. - М.: ИНФРА-М: КОНТРАКТ, 2011. - 416 с.; Селезнев А.З. Бюджетная система Российской Федерации: Учебное пособие / А.З. Селезнев; Под ред. В.Ю. Катасонова; МГИМО. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Магистр: ИНФРА-М, 2011. - 448 с. и др.

<sup>37</sup> Комягин Д.Л. Реформы бюджетного дела в России: от Петра Великого до наших дней.

<sup>38</sup> Фадейкина Н.В., Воронов В.А. История российского казначейства: дореволюционный период // Сиб. фин. шк. Новосибирск, 2005. №2 (апр.–июнь). С.25.

пошлин<sup>39</sup>. Камер-коллегия имела широкий круг полномочий, посредством которых поддерживалась тесная связь с другими коллегиями, ведающими финансами - Коммерц-коллегией (расходы по линии таможенной службы) и Штатс-конторой (окладные расходы). Например, через Камер-коллегию решались вопросы, связанные с оплатой государственных подрядов, оплатой поставок на военные нужды, оплатой аренды кораблей для перевозок грузов, с расходами на функционирование монетного двора, на содержание городских дорог и соляных промыслов, на снабжение населения хлебом во время неурожаев и др.<sup>40</sup>

В Камер-коллегию поступали все сведения о сборах налогов в губерниях, на основе которых создавалась «государственный Штат» - основа для определения ежегодных расходов. Термин «Штат» здесь использовался в качестве обозначения сметы отдельных ведомств или бюджета всего государства. Штатные расходы должны были утверждаться ежегодно<sup>41</sup>. Первым президентом Камер-коллегии был князь Д.М. Голицын<sup>42</sup>.

Впервые сметный табель расходов и доходов, в котором каждому источнику доходов соответствовали сбалансированные с ними по суммам расходы, был утвержден в Российском государстве только в 1725 году<sup>43</sup>. Этот период историки называют коллежским.

В коллежский период вопросы расходных статей бюджета находились в ведении Штатс-контор-коллегии, или просто Штатс-конторы. Она занималась вопросами составления расходной сметы или расходной части бюджета и определения основных направлений расходов, главными

---

<sup>39</sup> См.: *Сорокин Ю.В.* Финансовое управление и правовое регулирование финансовых отношений в России в XVIII – начале XX в. Воронеж, 2001. С. 9-10.

<sup>40</sup> См.: *Петровская О.В.* Исторические аспекты финансового управления в Российском государстве // Юридическое образование и наука. 2011. № 4. С. 30 - 33. / Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>41</sup> См.: *Шмелев К.В.* Правовое регулирование бюджетных отношений в дореволюционной России (1862-1904 годы). С. 24-25.

<sup>42</sup> См.: *Петровская О.В.* Исторические аспекты финансового управления в Российском государстве. Режим доступа СПС КонсультантПлюс.

<sup>43</sup> См.: *Шмелев К.В.* Правовое регулирование бюджетных отношений в дореволюционной России (1862-1904 годы). С. 25.

статьями которых являлись армия, флот и двор. По вопросам определения расходов Штатс-контора особенно тесно сотрудничала с Камер-коллегией, в ведении которой находились сведения о составе и количестве доходов. Помимо этого, в рамках своих полномочий Штатс-контора взаимодействовала с широкой сетью государственных учреждений и территориальных единиц, которые свои сметы расходов после составления присылали в Штатс-контору. Эти сметы содержали указание на источники доходов, за счет которых осуществлялись расходы, что позволяло Штатс-конторе контролировать соответствие доходов и расходов<sup>44</sup>.

Штатс-контора, ведая государственными расходами, непосредственно не занималась операциями с наличными деньгами. Операции с наличными деньгами осуществляло особое должностное лицо – казначей, которому и выдавала Штатс-контора соответствующее распоряжение о выдаче наличных денег на те или иные нужды. Ежегодно Штатс-контора составляла смету расходов и представляла ее на утверждение Императору (известны росписи доходов и расходов государства, составленные в годы царствования Петра I, начиная с 1722 г. и несколько табелей и ведомостей государственных доходов и расходов, составленные в период царствования Екатерины II.)<sup>45</sup>. Штатс-контор-коллегия имела право оценивать правильность и необходимость предстоящих расходов и в случае выявления сумм расходов, превышающих пределы утвержденной годовой росписи, предварительно докладывала об этом самому Императору, а если полагала какую-нибудь статью ненужной, направляла на рассмотрение Сенату или Императору<sup>46</sup>.

Ревизион – коллегия (в 1722 г. преобразованная в Ревизион-контору при Сенате) выполняла функции финансового контроля за расходованием денежных средств государственными учреждениями, осуществляла сверку

---

<sup>44</sup> *Петровская О.В.* Исторические аспекты финансового управления в Российском государстве.

<sup>45</sup> *Чечулин Н.Д.* Очерки по истории русских финансов в царствование Екатерины II. Очерк I // Журнал Министерства народного просвещения. 1904. № 1. С. 9.

<sup>46</sup> *Костомаров Н.И.* Русская история в жизнеописаниях её главнейших деятелей: в 2 т. М., 1995: Т. 2 С. 377.

доходной и расходной частей бюджета. В 1728 г. Ревизион-контора была вновь преобразована в Ревизион-коллегию с передачей ее в ведение Верховного тайного совета. В соответствии с Регламентом (1733 г.) Ревизион-коллегия занималась приемом отчетов от государственных учреждений о расходовании денежных средств, налагала штрафы в случае нарушения срока их представления<sup>47</sup>.

По мнению ряда ученых, Петровские реформы не имели значения коренного перелома, по причине чрезвычайной раздробленности финансового управления. Вместе с тем, К.В. Шмелев<sup>48</sup>, подводя итоги исследования Петровских реформ, полагает, что в бюджетных правоотношениях в этот период были достигнуты определенная централизация и правовая определенность, но при этом, он отмечает, что "...достигнутое на бумаге единство бюджета в действительности давало фиктивные цифры, так как господствовала почти полная бесконтрольность". Среди прочих направлений деятельности Петра А.Г. Коломиец<sup>49</sup> отмечает такие, как замена натуральных повинностей населения денежными сборами; последовательное проведение принципов централизации, фискального суверенитета государства и бюрократической регламентации; осуществление систематизации доходов и расходов, на основе которой государство перешло к регулярному составлению своего бюджета, что позволило более рационально использовать доходы и усилить контроль за расходами и т.д. Д.Л. Комягин полагает, что реформы Петра можно назвать масштабной модернизацией государственного управления, в том числе и бюджетных отношений, начало которой положили военные потребности<sup>50</sup>. Петровские реформы, при всей их непродуманности и противоречивости, профессор К.С. Бельский характеризует, как имеющие важное научное и

---

<sup>47</sup> Государственный контроль. 1811-1911: Обзор деятельности. - СПб.: Гос. тип., 1911. - XVI, 358 с.

<sup>48</sup> См.: Шмелев К.В. Правовое регулирование бюджетных отношений в дореволюционной России (1862-1904 годы). С. 25.

<sup>49</sup> Коломиец А.Г. Финансовые реформы Русских царей от Ивана Грозного до Александра Освободителя. М. 2001. с. 96-97.

<sup>50</sup> Комягин Д.Л. Реформы бюджетного дела в России: от Петра Великого до наших дней.

культурное значение<sup>51</sup>. Кроме того, К.С. Бельский в своем труде "Финансовое право"<sup>52</sup> высказывает мысль о том, что возникшие в петровский период "..связи с западными странами послужили основой, на которой зародилась русская финансовая мысль..". Он выделяет среди представителей петровского время наиболее видного экономиста и публициста – И.Т. Посошкова (1652 – 1726 гг.). Заслугой этого ученого, по мнению К.С. Бельского, является изложение в главном его сочинении "О скудости и богатстве"<sup>53</sup>, написанном в 1724 г. для Петра I, программы финансовых, экономических и политических преобразований.

С точки зрения исторического развития, как справедливо отмечают многие ученые в своих трудах, реформы Петра в области местного и центрального управления уцелели только в той мере, в какой соответствовали историческому развитию<sup>54</sup>. Все же остальное, в чем Петр I, "в увлечении мнимою силою своих повелений, вышел за пределы дозволенного ходом развития, все это было или прямо отменено Меншиковым через год после его смерти, или же под новою скорлупою сохранило старое ядро"<sup>55</sup>.

Система финансового управления, сложившаяся во время царствования Петра I и частично преобразованная после его смерти, сохранялась вплоть до царствования Екатерины II. После смерти Петра преобразования в сфере управления государственными доходами и расходами носили несистемный характер. Так, например, в период правления Анны Иоановны важнейшие коллегии были изъяты из ведения Сената и подчинены Кабинету ее величества. Несмотря на некоторое усердия Кабинета ее величества усилить контроль, в стране продолжались злоупотребления и хищения государственных ресурсов крупнейшей знатью путем "пожалования"

---

<sup>51</sup> Бельский К.С. Финансовое право. – М.: Юрист, 1994. – С. 45. (208 с.).

<sup>52</sup> См.: Бельский К.С. Там же. С. 45.

<sup>53</sup> См.: Посошков И.Т. Книга о скудости и богатстве. – М., 1842, с предисловием М.П. Погодина.

<sup>54</sup> См.: Петровская О.В. Финансовые полномочия государственных и местных органов власти в России в XVIII - XIX вв. // Государство и право: теория и практика: Сб. научных трудов. СПб.: Лема, 2009. Вып. 5.

<sup>55</sup> См.: Богословский М.М. Областная реформа Петра Великого. М., 1892.; Павлов-Сильванский Н.П. Феодализм в России. М., 1988. С. 145.



обширных государственных земельных богатств. Во время царствования Елизаветы Петровны (к 60-м годам XVIII в.) финансовые коллегии утрачивают свою самостоятельность, а в 1786 г. упразднена Ревизион-коллегия, однако ее Департамент завершал ревизионную работу с ранее поступившими отчетами вплоть до 1809 г.<sup>56</sup> Все вышеуказанные обстоятельства свидетельствуют об отсутствии в обозначенный период централизованного подхода к управлению государственными расходами и доходами, а также об отсутствии контроля за деятельностью государственных органов в этой сфере.

Годы правления Екатерины II оставили заметный след в развитии правовой регламентации бюджетной деятельности в Российской Империи. Ею были проведены ряд реформ по упорядочению системы управления расходами и доходами в государстве. Так, в 1763 г. был реформирован Сенат, путем разделения на 6 департаментов. Управление финансами было поручено Первому департаменту (в который входил, в том числе, генерал-прокурор), управление прежней Камер-коллегии вменялось отдельному лицу<sup>57</sup>. В 1773 году при Сенате была учреждена Экспедиция о государственных доходах, главной обязанностью которой являлось составление отчетов о доходах и расходах казны. Данное учреждение подчинялась непосредственно генерал-прокурору<sup>58</sup>. В 1775 г. Екатериной II учреждаются казенные палаты в губерниях (по одной в каждой территориальной единице), а также вводится должность уездного казначея, в функции которого входил приём и хранение всех казенных доходов соответствующего уезда. Уездный казначей занимался приемом денег от плательщиков. Изначально среди задач казенной палаты значились задачи сбора данных о численности населения, управление соляными и питейными

---

<sup>56</sup> Грачева Е.Ю. Указ. соч./ Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>57</sup> См.: Казначейская система: опыт Санкт-Петербурга. 2-е изд., испр. и доп. / Под ред. В.Ю. Кротова, Н.В. Романовского. СПб.: Изд-во Вестника Комитета финансов, 2003. С. 14.

<sup>58</sup> См.: Шмелев К.В. Правовое регулирование бюджетных отношений в дореволюционной России (1862-1904 годы). С. 26.

откупами, учет доходов государственного бюджета<sup>59</sup>. Впоследствии функции данного органа сузились до сугубо финансовых, связанных с наблюдением за своевременным поступлением доходов в государственный бюджет, осуществлением расходов в рамках установленных границ, формированием ведомости доходов и расходов и проверкой отчетности. В 1779 г. вводится должность государственного казначея. В обязанности этого должностного лица входит представление Правителю в начале года табеля о доходах, расходах и остатках, а в конце отчетного периода – ведомости о доходах, расходах и недоимках<sup>60</sup>.

В результате реформ Екатерины II начиная с середины 70-х гг XVIII в. на территории России появилось 50 губерний вместо 20 и во всех губерниях было введено единообразное устройство<sup>61</sup>.

Указами Екатерины II в 1780 году была создана казначейская система кассового обслуживания государственных средств. В Москве и Санкт-Петербурге были созданы остаточные и штатные казначейства<sup>62</sup>. Возглавлял систему казначейских учреждений главный казначей, в обязанности которого входили прием и хранение, вносимых в казну денег, а также пересылка этих денег по назначению. Функции главного казначея выполнял генерал-прокурор. В каждом уезде появились уездные казначеи, которые помимо обязанностей по приему, хранению и пересылке по назначению, вносимых в соответствующую казну денег<sup>63</sup> занимались ведением

<sup>59</sup> См.: Бюджетное право: Учебное пособие / О.В. Болтинова; Московская государственная юридическая академия. - М.: Норма, 2009. - 288 с.; *Комягин Д.Л.* Бюджетное право: Учебное пособие / Д.Л. Комягин; Под ред. А.Н. Козырина. - М.: Норма, 2012. - 288 с.; *Пешкова Х.В.* Бюджетное право России: Учебник / Х.В. Пешкова. - М.: ИНФРА-М: КОНТРАКТ, 2011. - 416 с.; *Пешкова Х.В.* Бюджетное устройство России: Монография / Х.В. Пешкова. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2014. - 176 с. ; *Поляк Г.Б. Ремиханова, Д.А.* Бюджетное право [Электронный ресурс]: учеб. пособие для студентов, обучающихся по направлениям "Юриспруденция" и "Экономика" / Д. А. Ремиханова и др.; под ред. Г. Б. Поляка, Д. А. Ремихановой. - 7-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012. - 287 с.

<sup>60</sup> См.: *Фадейкина Н.В., Воронов В.А.* История российского казначейства: дореволюционный период // Сиб. фин. шк. – Новосибирск, 2005. – №2 (апр.– июнь). – С.25.

<sup>61</sup> Указ по Учреждению для управления губерний от 7 ноября 1775 года // Российское законодательство X - XX веков. М. 1987. т. 5. с. 170 - 295.

<sup>62</sup> См. Именной Указ от 24 октября 1780 года "Об обязанностях штатных казначейств в Санкт-Петербурге и Москве с приложением штата оных" // 1-е Полное собрание законодательных актов Российской Империи. Т. XX. № 15075.

<sup>63</sup> Российское законодательство X - XX веков. М. 1987. т. 5. с. 172.

"порядочных приходных и расходных книг"<sup>64</sup>. Штатные Казначейства Москвы и Санкт-Петербурга ведали всеми обыкновенными расходами, кроме кабинетных, военных и флотских. Остаточные Казначейства занимались учетом сумм, оставшихся после производства штатных расходов. Такие суммы использовались только по особому распоряжению. Расписания государственных доходов и расходов составлялась Экспедицией о государственных доходах<sup>65</sup>.

Впоследствии (1785 г.) Екатериной II была упразднена Камер-коллегия, проведена реорганизация Экспедиции о государственных доходах с её расширением и некоторой корректировкой ее полномочий, введено обязательное утверждение у Императрицы табелей о государственных расходах, доходах и остатках после их представления Генерал-прокурором с «рассуждениями» об этих предметах<sup>66</sup>. В этом же году (1785 г.) была проведена реформа местного самоуправления, в соответствии с которой основными финансовыми субъектами стали обособленные друг от друга центральный и губернские бюджеты<sup>67</sup>, а для упорядочения системы губернских бюджетов – было создано Учреждение об управлении губерниями.

По результатам проведенных реформ Екатериной II было воссоздано и получило четкую законодательную основу систематическое составление государственных росписей (впервые после Петра), которое, - по мнению А.Г. Коломийца, - является важнейшей предпосылкой единства бюджетного процесса<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> Российское законодательство X - XX веков. М. 1987. т. 5. с. 193

<sup>65</sup> См.: Именной Указ от 24 октября 1780 года "Об устройстве Экспедиции о государственных доходах с приложением штата оных" // 1-е Полное собрание законодательных актов Российской Империи. Т. XX. № 15076.

<sup>66</sup> См.: Шмелев К.В. Правовое регулирование бюджетных отношений в дореволюционной России (1862-1904 годы). С. 28.

<sup>67</sup> См.: Правилова Е. Финансы империи: деньги и власть в политике России на национальных окраинах, 1801 — 1917, М.: Новое издательство, 2006 г. С. 456

<sup>68</sup> Коломиец А.Г. На переломе (государственные финансы России во второй половине XVIII столетия). // Финансы", № 12, 1997, С. 66.

В период царствования Александра I наступил новый этап в организации управления финансами. Правовое упорядочение бюджетных отношений осуществлялось посредством проведения в 1801-1804 гг. значительных реформ в области государственных финансов. Проекты реформ составлялись Негласным комитетом<sup>69</sup>, в который входили В.П. Кочубей, П.А. Строганов, Н.Н. Новосельцев, А. Чарторыйский<sup>70</sup>.

В процессе реализации реформ, принятием Манифеста "Об учреждении министерств" от 2 сентября 1802 г.<sup>71</sup> были учреждены Кабинет министров и министерства, в том числе Министерство финансов, на которое было возложено, в числе других обязанностей, регулярное составление государственной росписи доходов и расходов<sup>72</sup>.

Особую роль в процессе исполнения реформ и дальнейшего преобразования управления государственными финансами сыграл М.М. Сперанский<sup>73</sup> - автор нескольких различных проектов государственных преобразований<sup>74</sup> и основных идей российского бюджетного законодательства<sup>75</sup>. Труды М.М. Сперанского представляли собой план системных государственных преобразований в финансовой сфере. В работе

---

<sup>69</sup> Негласный комитет — неофициальный государственный совещательный орган, работавший в начале правления Александра I, в 1801—1803 подготовил проекты учреждения министерств, преобразования Сената и другие реформы. // См. Словари и энциклопедии на Академике // <http://dic.academic.ru/dic.nsf/es/39082/негласный>.

<sup>70</sup> Толкушкин А.В. История налогов в России. – М.: Магистр: ИНФРА-М, 2015 – С. 77. (480с.).

<sup>71</sup> Полное собрание законов Российской империи (1-ое собрание). – СПб., 1830., Собр. 1., Т. 27. №20406.

<sup>72</sup> Подробнее см.: Комягин Д.Л. Реформы бюджетного дела в России: от Петра Великого до наших дней // Финансовый вестник: Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2015. № 2. С. 11-22.

<sup>73</sup> Сперанский Михаил Михайлович (1772-1839), граф с 1839 г. В 1803-1807 гг. занимал пост директора департамента Министерства внутренних дел; в 1807 г. - статс-секретарь императора Александра I, с 1808 г. – член Комиссии составления законов, в 1812 г. попал в опалу и был сослан в Нижний Новгород, затем в Пермь. В 1816 г. назначен губернатором в г. Пензу, в 1819 г. – генерал-губернатором Сибири. В 1821 г. был возвращен в Санкт-Петербург и назначен членом Государственного Совета и Сибирского комитета, управляющим Комиссией составления законов, 1826 г. – член Верховного уголовного суда по делу декабристов, с 1826 г. фактически возглавлял 2-е отделение Собственного Его Императорского Величества канцелярии, осуществляющей кодификацию законов. Составитель "Свода законов" и первого "Полного собрания законов Российской Империи" // Из материалов книги: Россия под надзором. Отчеты III отделения. 1827-1869. М., 2006.

<sup>74</sup> В 1802—1804 годах Сперанский подготовил несколько собственных политических записок: "О коренных законах государства", "О постепенности усовершенствования общественного", "О силе общественного мнения", "Ещё нечто о свободе и рабстве", "Записку об устройстве судебных и правительственных учреждений в России". // См. Словари и энциклопедии на Академике // <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1040513>.

<sup>75</sup> Сперанский М.М. План финансов // У истоков финансового права, под ред. Проф. А.Н. Козырина. Составитель доц. А.А. Ялбулганов. М. 1998. с. 37-99.

"План финансов" М.М. Сперанский впервые использовал термин "бюджет" как синоним сметы доходов и расходов: "...все приходы и расходы должны быть учреждаемы ежегодною сметою (бюджетом)..."<sup>76</sup>. В качестве преобразований он предлагал придать государственному бюджету законодательный характер и устранить бюджетные дефициты<sup>77</sup>, сформулировав основной тезис устранения бюджетных дефицитов: "никакой новый расход не может быть назначаем прежде, нежели приискан будет источник прихода, ему соразмерного"<sup>78</sup>, а также разработал ключевые концепции теории государственного бюджета, которые сводились к следующим положениям:

- эффективным инструментом обеспечения финансовой устойчивости государства может служить только сбалансированный государственный бюджет;

- доходная часть бюджета обеспечивает постоянное финансирование функций и обязательств органов власти и управления, поэтому особое внимание при разработке бюджета необходимо сосредоточить на увеличении доходной части бюджета;

- все планируемые расходы следует разделить на три группы: желательные; крайне нужные; излишние. Излишние расходы М.М. Сперанский предлагает не учитывать и не планировать. Крайне нужные расходы, по его мнению, необходимо обеспечивать устойчивыми, надежными источниками финансирования, поскольку они служат основой "обыкновенного" бюджета. Желательные расходы образуют "чрезвычайный" бюджет, их следует производить исключительно постольку, поскольку они обеспечиваются за счет дополнительных источников поступлений в бюджет, например, за счет займов<sup>79</sup>. План

---

<sup>76</sup> Сперанский М.М. План финансов. С. 92.

<sup>77</sup> Подробнее см.: Толкушкин А.В. История налогов в России. – М.: Магистр: ИНФРА-М, 2015 – С. 78. (480с.).

<sup>78</sup> План финансов // Сборник Императорского Русского исторического общества. Т. 45. СПб.: Типография В. Безобразова и компании, 1885. С. 13.

<sup>79</sup> Экономическая безопасность: Производство - Финансы - Банки, под ред. академика В.К. Сенчагова. М. 1998. с. 253.

финансов был одобрен Государственным советом, но не все новые идеи, предложенные Сперанским, нашли свое воплощение в жизни из-за противодействия консервативных дворянских кругов. В частности, не был реализован принцип единства бюджетной системы, не внедрены предложенные подходы, касающиеся вопросов межбюджетных отношений, не была урегулирована система перераспределения доходов между различными уровнями власти. Между тем, разработанное М.М. Сперанским бюджетное законодательство составляло основу регулирования бюджетных отношений вплоть до бюджетной реформы 60-х годов XIX века, проведение которой связано с именем Александра II (1818-1881 гг., российский император с 1855 г.).

Следует отметить, что к середине XIX в. России сформировалось учение о бюджете, ставшее самостоятельным направлением в науке финансового права, предмет которого не совпадает с предметом современного бюджетного права. Подход к определению содержания учения о бюджете изложен в лекциях профессора Ф.Б. Мильгаузена: учение о бюджете - это равновесие между доходами и расходами государства, выраженное во внешних признаках. При этом, по мнению профессора, учение о государственных расходах должно занимать место подчиненное, второстепенное, поскольку "... большей частью своего содержания оно даже не касается науки о финансах, а относится к государственному праву. Все вопросы, входящие сюда, решаются не политической экономией, а общим государственным правом, потому что расходы государственные имеют в виду собственно общественные потребности, для удовлетворения которых они и служат....". А ряд принципов, согласно которым должны осуществляться расходы (например, принцип бережливости), подробно излагаются в курсе политической экономии<sup>80</sup>. Таким образом, в учении о бюджете, являющемся частью финансового права, оставались только

---

<sup>80</sup> Мильгаузен Ф.Б. Финансовое право (извлечения) // Реформы и право. 2011. № 1. С. 62.

рассуждения о соотношении доходов и расходов государства и правила составления бюджета, решавшие вопрос этого соотношения<sup>81</sup>.

Государственные преобразования 60-х годов XIX в. внесли определенные перемены в финансовую науку. Проведенная Александром II крестьянская реформа 1861 г. неизбежно повлекла за собой изменения в организации государственного управления, судебной системе, системе образования, налогообложении и др. В силу этого за реформой 1861 г. последовало проведение бюджетно-правовой реформы 1862 - 1868 годов, целью проведения которой являлось устранение серьезных недостатков государственного финансового планирования, создание прочной правовой базы, которая должна была регламентировать все основные бюджетные процессы и процедуры. Проведение бюджетно-правовой реформы тесно связано с именем В.А. Татаринова<sup>82</sup>, которым в 1856 - начале 1862 года была проведена значительная подготовительная работа, завершившаяся принятием крупнейшего правового акта в истории финансового планирования Российской империи – Сметных правил<sup>83</sup>. Данные правила включали в себя четыре главных положения: 1) *единство бюджета* – т.е. это государственная роспись, представляющая собой исчисление всех доходов и расходов государства, за исключением специальных расходов, и сумм, которые не принадлежат государственному казначейству<sup>84</sup>. Расходы в рамках государственной росписи подразделялись на экстраординарные, временные и постоянные. Единство бюджета заключалось как в

<sup>81</sup> Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».

<sup>82</sup> *Татаринов Валериан Алексеевич* (1816-1871) — русский государственный деятель, один из проводников александровских реформ в целом и финансовых реформ в частности. В 1858 г. статс-секретарь, в конце 1858 года В.А. Татаринов был назначен председателем специальной комиссии для устройства кассового и ревизионного порядка, с 1860 г. действительный тайный советник. В 1862 году по его указаниям составлены кассовые правила, которые и до сих пор остаются главной основой государственного счетоводства. 1 января 1863 года Татаринов был назначен исправляющим должность государственного контролера, в 1864 году приступил к производству опыта введения в Санкт-Петербурге единства кассы, которое в 1865 году было распространено на 12 губерний, а затем, последовательно, на всю Россию, в 1864 назначен на должность Государственный контролёр России (1864—1871).

<sup>83</sup> Высочайше утвержденные 22 мая 1862 г. Правила "О составлении, утверждении и исполнении Государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений" // Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении Государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений. - СПб., 1866. Приводится по: *Шмелев К.В.* Указ. соч. С. 41.

<sup>84</sup> *Болтинова О.В.* Бюджетное право: Учеб. пособие – М.: Норма, 2009. – С.17. (288с.)

единообразном порядке составления бюджета, так и в составлении единого бюджетного документа<sup>85</sup> из расчета сопоставимости частей бюджета между собой. Это достигалось использованием единой бюджетной классификации, включающей группировки расходов и доходов бюджета по признакам однородности. Форма и содержание бюджетной классификации государственных доходов и расходов приводились в приложениях к Сметным правилам<sup>86</sup>; 2) *единство кассы* – сосредоточение в едином органе (кассе Министерства Финансов) всех государственных доходов с правом этого органа собирать государственные доходы и производить платежи; 3) *бюджетный контроль доходов и расходов* – производство проверочных мероприятий независимыми органами государственного контроля на основе подлинных документов (ст. ст. 18, 22-23 Сметных правил). Правдивости Государственного бюджета Российской Империи служил двойной предварительный бюджетный контроль<sup>87</sup>; 4) *гласность бюджета* – означает, что бюджет открыто обсуждался и утверждался законодательным органом страны с последующей его публикацией. Государственная роспись России публиковалась с приложением доклада министра финансов и включала 3 составные части: первая часть состояла из общей росписи доходов и расходов, изложенном в пространном виде; вторая часть содержала более краткие сведения статей в общих итогах в виде свода росписи; и третья часть была представлена приложениями к росписи, содержащими подробную информацию о доходах и расходах по каждому министерству и каждому предмету. Первая официальная публикация табеля

---

<sup>85</sup> Нецадим Е.Г. О содержании бюджетной реформы В.А. Татаринова 1862 - 1868 гг. // Общество и право. 2011. № 1. С. 43 - 45.

<sup>86</sup> Шмелев К.В. Правовое регулирование бюджетных отношений в дореволюционной России (1862-1904 годы): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 : Н. Новгород, 2004. С. 44. (176 с.).

<sup>87</sup> Подробнее см.: Шмелев К.В. Указ. соч. С. 53.



доходов и расходов состоялась в 1862 году<sup>88</sup>. Ранее публиковался табель на 1860 год в неофициальном источнике - «Колоколе» Герцена<sup>89</sup>.

Пребывая в должности Государственного контролера России (1864—1871 гг.) В.А. Татаринов в своих отчетах регулярно отмечал выявленные недостатки. Например, в отчетах до 1866 г. указывал на дефициты в государственном бюджете, результатом таких настояний было сокращение расходов в 1868 и 1869 годах, в которых государственная роспись была сведена без сверхсметных ассигнований; обращал внимание на значение правильного осуществления бюджетного процесса<sup>90</sup>, обозначая важную роль планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета. С 1866 года им вводится ежемесячный контроль за государственными доходами и расходами по подлинным документам и другие преобразования в сфере финансового контроля.

По справедливому замечанию Д.Л. Комягина, обозначенные В.А. Татариновым стадии бюджетного процесса получили новое наполнение в практике Российской империи. Казавшиеся ранее техническими стороны государственной росписи (составление и исполнение бюджета, а также бюджетный (финансовый) контроль) получили системное законодательное закрепление<sup>91</sup>.

Принципиальное значение Сметных правил для финансовой практики Российской империи отмечалось известным российским финансовым деятелем - С.Ю. Витте. По его мнению, с принятием этих правил бюджет в нашей стране (государственная роспись или смета) стал "финансовым законом", распространяющимся на все финансовые процессы. Бюджет, -

---

<sup>88</sup>См.: «Табель доходов и расходов Государственного казначейства на 1862 год». Публичная публикация имела определенные последствия со стороны иностранных государств - Россия сразу получила внешний займ от Англии и Франции. Подробнее см.: *Яснопольский Л.Н.* Очерки русского бюджетного права. М., 1912. С. 259.

<sup>89</sup> Табель доходов и расходов. // "Колокол". 1861. № 98 - 99.

<sup>90</sup> Ни в правотворческой практике, ни в научных исследованиях XIX - начала XX в. не использовались термины "бюджетный процесс" и "стадии бюджетного процесса". Подробнее см.: *Комягин Д.Л.* Понятие и функции бюджета / Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с. Режим доступа: СПС "Консультант Плюс".

<sup>91</sup> *Комягин Д.Л.* Понятие и функции бюджета / Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с. Режим доступа: СПС "Консультант Плюс".

писал он, - определяет размеры материальных средств, в пределах которых правительство может осуществлять свои цели и формы деятельности, и, следовательно, является как бы необходимым дополнением к той нормировке правительственной деятельности, которая устанавливается законом"<sup>92</sup>.

Реформы, проведенные в России в 1862 - 1868 годах в области правового регулирования бюджетных отношений привели к созданию нового правового института – бюджетного права, состоящего из совокупности законодательных актов, которые определяют учреждения, составляющие проект бюджета и порядок его составления, устанавливают какие учреждения окончательно сводят его в единое целое, какие учреждения принимают участие в обсуждении проекта бюджета и его утверждают, а также порядок такого утверждения<sup>93</sup>.

Напомним, что термин "бюджет" на протяжении всего XIX в. не используется в нормативных актах Российской империи, его применяют для обозначения сметы или росписи доходов и расходов исключительно в научной литературе<sup>94</sup>. Одним из примеров нормативного использования термина "роспись доходов и расходов" можно назвать "бюджетные правила"<sup>95</sup>, утвержденные Указом императора от 8 марта 1906 г.<sup>96</sup> Данные Правила определяют, что государственная роспись - исчисление всех предстоящих по государству расходов и источников их удовлетворения<sup>97</sup>. Государственная роспись формировалась как свод финансовых смет министерств и главных управлений. Государственная роспись доходов и

<sup>92</sup> *Vitte С.Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900 - 1902 гг. М.: Фонд эконом. кн. "Начала", 2007. С. 387.

<sup>93</sup> Подробнее см.: *Шмелев К.В.* Правовое регулирование бюджетных отношений в дореволюционной России (1862-1904 годы): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 : Н. Новгород, 2004. С. 58. (176 с.).

<sup>94</sup> *Лебедев В.А.* Финансовое право. Учебник. Т.2. Золотые страницы финансового права. – М., 2000. С. 125; *Мильгаузен Ф.Б.* Финансовое право (извлечения) // Реформы и право. 2011. № 1. С. 55 (С. 55 – 62).

<sup>95</sup> См., напр.: *Соловьев К.А.* Бюджетное право в период думской монархии // Вопросы истории. 2009. № 6. С. 27.

<sup>96</sup> Указ Императора от 8 марта 1906 г. "Правила о порядке рассмотрения Государственной Росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных" от 8 марта 1906 года // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. 26. № 26505.

<sup>97</sup> Приводится по: *И.С. Плехан* Бюджетные законы. СПб., 1911. С. 35.

расходов составлялась на предстоящий год, утверждалась в законодательном порядке и служила правительству и исполнительной власти руководящим указанием для ведения финансового хозяйства страны<sup>98</sup>. Здесь мы сталкиваемся с сущностью бюджета как плана финансовой деятельности государства (публично-правового образования).

Следует отметить, что попытки разграничить понятия "бюджет" и "роспись (смета) доходов и расходов" предпринимались еще в конце XIX в. Так, В.А. Лебедев в своей работе пишет: "В настоящем смысле бюджет мы можем определить как роспись государственных доходов и расходов на данный период времени, рассмотренную законодательными учреждениями и утвержденную высочайшей властью"<sup>99</sup>. Бюджет является выражением всего движения финансового управления государства, от простой сметы он отличается тем, что в нем приводятся в строгой системе все потребности государства и все статьи доходов для их покрытия, что достигается подразделением всех доходов и расходов на рубрики<sup>100</sup>.

Несмотря на отдельные попытки разграничить понятия "бюджет" и "роспись доходов и расходов", фактически все специалисты оперировали этими понятиями как экономическими категориями. О бюджете в юридическом смысле, как о правовом акте можно было говорить только после следующего этапа изменений в бюджетном деле России, который связан с общей реформой государственного устройства – избранием в 1906 году Государственной Думы<sup>101</sup>, наделённой законодательной властью. Избранная Государственная дума обсуждала и одобряла бюджет, за исключением военных и некоторых иных расходов, а также отчет по исполнению бюджета, представляемый в думу учреждением

---

<sup>98</sup> См.: Наша государственная роспись. Исторический обзор законов и правил о государственной росписи в России (1862 - 1918 гг.). М., 1919. С. 5.

<sup>99</sup> Лебедев В.А. Финансовое право. Учебник. Т.2. Золотые страницы финансового права. – М., 2000. С.171-172.

<sup>100</sup> Лебедев В.А. Там же. С.171-172.

<sup>101</sup> Подробнее См.: Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской Империи (из лекций по русскому государственному и административному праву). - Одесса, типография "Техник", 1912 г.; Маслов Д.Н. Развитие бюджетного законодательства и финансовая деятельность Российской Империи в конце XIX – начале XX вв. (историко-правовой аспект). Дис. ... канд. юрид. наук, СПб, 2010 г., 219 с. и др.

Государственного контроля<sup>102</sup>. Государственный бюджет подлежал утверждению Государственным Советом и только после этого он приобретал юридическую силу. Общий порядок обсуждения и утверждения бюджета регламентировался определенными правилами, утвержденными в 1908 году<sup>103</sup>. С этого периода бюджет в России стал именоваться бюджетом, а не государственной росписью доходов и расходов<sup>104</sup>.

Следует заметить, что Государственный Совет и Государственная Дума не были вправе изменять или исключать из росписи статьи доходов или расходов, внесённых в проект бюджета на основании действующего законодательства. Некоторые составляющие росписи могли и вовсе быть изъяты из обсуждения (к примеру, кредиты Министерства Императорского двора, расходы царской канцелярии и т.д.). Данное обстоятельство, безусловно, было недостатком бюджетного законодательства рассматриваемого периода, на что справедливо указывают некоторые исследователи<sup>105</sup>. Между тем, активность Государственной Думы в процессе составления бюджета признавалась, в целом полезной и необходимой, поскольку этому законодательному органу власти принадлежал ряд полномочий контрольного характера, полномочий связанных с формированием бюджета и непосредственно законодательных полномочий.

На рубеже конца XIX в. - начале XX в. исследованием категории "бюджет" занимались многие видные ученые того времени. Наиболее известные труды в этой области написаны И.Т. Тарасовым<sup>106</sup>, В.А. Лебедевым<sup>107</sup>, М.М. Сперанским<sup>108</sup>, Л. Штейном<sup>109</sup>, И.И. Янжулом<sup>110</sup>, И.Х

<sup>102</sup> Болтинова О.В. Бюджетное право: Учеб. пособие – М.: Норма, 2009. – С.18-19. (288с.)

<sup>103</sup> "Правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов росписью предусмотренных", утвержденные 8 марта 1908 г. Статьи 9-10 // Законодательные акты переходного времени 1904-1906 гг./ Под ред. Н.И. Лазаревского. СПб., 1907. С.228.

<sup>104</sup> Комягин Д.Л. Реформы бюджетного дела в России: от Петра Великого до наших дней // Финансовый вестник: Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2015. № 2. С. 11-22.

<sup>105</sup> См., например: Коц Е. Бюджетное право на Западе и в России // Вольный университет. 1914. № 1.

<sup>106</sup> Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права. – Ярославль, 1883.

<sup>107</sup> Лебедев В.А. Финансовое право. Т. 1-2. – СПб, 1882-1885.

<sup>108</sup> Сперанский М.М. План финансов / Сборник русского исторического общества. Т.45. – СПб, 1885.

<sup>109</sup> Штейн Л. Финансовая наука: государственное хозяйство. Вып. I-й. СПб, 1885.

Озеровым<sup>111</sup>, Ф. Нитти<sup>112</sup>, С.И. Иловайским<sup>113</sup> Э.Н. Берендтсом<sup>114</sup> и многими другими. Идеи, выдвинутые названными учеными, нашли дальнейшее развитие в условиях бюджетной деятельности советского периода.

События 1917 г. стали пунктом отсчёта новой вехи в развитии отечественной бюджетной системы. После Октябрьской революции 1917 г. для улучшения финансового положения страны, обеспечения поступлений средств в бюджет и их эффективного использования было принято решение перейти к строгой централизации государственных финансов. Впервые принципы централизации финансов были зафиксированы в первой Конституции РСФСР 1918 г.<sup>115</sup> (далее - Конституция 1918 г.), которые заключались в установлении единства финансовой системы и государственного бюджета и включении в общегосударственный бюджет всех доходов и расходов государства. Бюджетная система РСФСР включала общегосударственный и местные бюджеты (которые, в свою очередь делились на губернские, областные, уездные, городские, волостные и сельские (ст. 80 Конституции 1918 г.).

Первые научные шаги в области исследования зарождающегося бюджетного права сделаны в 1918 г. с появлением научной работы А.М. Гурвича<sup>116</sup>. Основывая свои научные подходы на федеративном устройстве Советской Республики, А.М. Гурвич указывал на то, что в советском бюджетном праве особое место занимают вопросы распределения доходов и расходов государства между центральной и местными властями<sup>117</sup>.

<sup>110</sup> Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. Вып. 1-2. – СПб., 1890.

<sup>111</sup> Озеров И.Х. Финансовое право. Конспект лекций (Бюджет, формы взимания и местные финансы). – М., 1901; Обратная сторона нашего бюджета. – М., 1911.

<sup>112</sup> Нитти Ф. Основные начала финансовой науки. – М., 1904.

<sup>113</sup> Иловайский С.И. Учебник финансового права. – Одесса, 1912.

<sup>114</sup> Берендтс Э.Н. Русское финансовое право. – СПб, 1914.

<sup>115</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) (прекратила действие). [Электронный ресурс]. Режим доступа - <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/>

<sup>116</sup> См.: Гурвич А.М. Бюджетное право по законодательству РСФСР. – М., 1918.

<sup>117</sup> См.: Гурвич А.М. Указ. соч. С. 33-35.

Основные положения, касающиеся распределения доходов и расходов государственного бюджета, содержались в пятом разделе "Бюджетное право" Конституции РСФСР 1918 года. Так, статья 81 Конституции 1918 г. устанавливала, что органами, уполномоченными устанавливать виды доходов и сборов, входящие в общегосударственный бюджет, а также виды доходов и сборов, поступающие в распоряжение местных Советов являлись ВЦИК или Всероссийский Съезд Советов. Местные налоги и сборы, устанавливались Советами, и направлялись исключительно на местные нужды (ст. 82 Конституции 1918 г.). Для удовлетворения общегосударственных нужд и потребностей на местах финансирование осуществлялось со счетов Государственного казначейства через местные Советы (ст. ст. 82 и 84 Конституции 1918 г.)<sup>118</sup>. Местные бюджеты подлежали утверждению вышестоящим органом, этим устанавливался жесткий контроль центральной власти над местными бюджетами, что свидетельствовало о недоверии законодателя органам местной власти, и о его стремлении осуществлять финансовое управление на местах<sup>119</sup>.

Последующим изменениям советская бюджетная система подверглась после образования в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик и принятия в 1924 г. Конституции СССР. В результате преобразований в государственный бюджет СССР вошли государственные бюджеты социалистических республик, входящих в СССР. Государственный бюджет СССР включал союзный и республиканские бюджеты. Местные бюджеты не включались в состав бюджетов союзных республик и в государственный бюджет СССР. В состав местных бюджетов входили районные, городские, областные, краевые бюджеты, бюджеты автономных республик, а с 1929—1930 гг. — сельские бюджеты.

---

<sup>118</sup> См.: *Гурвич А.М.* Указ. соч. С. 31 - 35.

<sup>119</sup> Публичные финансы Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию / А.Н. Евдокимов, М.В. Тулупова, Е.А. Фуфурин и др.; под ред. А.Н. Козырина. М.: Центр публично-правовых исследований, 2007. 177 с. Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

Доходная часть бюджета формировалась на принципе подведомственности, в соответствии с которым хозяйственные организации и предприятия, распределялись между различными уровнями власти и вносили отчисления от прибылей в соответствующий бюджет. Расходы на финансирование предприятий, организаций и учреждений союзного, республиканского и местного подчинения осуществлялись также из соответствующих бюджетов.

Принятие Конституции 1936 г. связывают с окончательным формированием бюджетной системы СССР, статья 14 которой содержала положения, свидетельствующие об усилении централизации в управлении народным хозяйством и финансами государства. Данная норма устанавливала полномочия союзных органов власти, к ведению которых отнесено: утверждение государственного бюджета СССР и отчета о его исполнении, установление статей доходов, поступающих в бюджеты всех уровней<sup>120</sup>.

Конституция СССР 1936 г., во многом повторявшая положения Конституции 1924 г., определяла, что бюджетная система советского государства складывается из республиканского, союзного и местных бюджетов. Распределение расходов в рамках бюджетной системы происходило следующим образом: основная часть расходов бюджета направлялась на союзный бюджет; вторым по объёму являлись местные бюджеты; оставшаяся часть составляла бюджет союзных республик.

С 1938 г. всё множество бюджетов, действовавших на территории СССР, консолидировалась в Единый государственный бюджет СССР, включавший союзный бюджет и государственные бюджеты союзных республик. В свою очередь государственный бюджет союзных республик включал республиканский бюджет союзной республики, государственный бюджет автономной республики (при наличии таковой в составе союзной республики), а также местные бюджеты (краевые, городские, районные и

---

<sup>120</sup> См.: История бюджетной системы России / <http://www.market-pages.ru/budsys/8.html>

др.)<sup>121</sup>. До 1991 г. бюджетная система СССР имела следующую схему<sup>122</sup> построения:



Рис. 1. Бюджетная система СССР

Действовавшая в СССР до 1991 г. многоуровневая бюджетная система, включавшая порядка 50 тыс. бюджетов, в том числе на следующих уровнях управления: союзный бюджет; республиканские бюджеты союзных республик (15); республиканские бюджеты автономных республик (20); бюджеты автономных областей (8); бюджеты автономных округов (10); областные и краевые бюджеты (134); городские бюджеты (1999); районные бюджеты (3644); бюджеты городских посёлков (3700); бюджеты сельских советов народных депутатов (41000)<sup>123</sup>.

В зависимости от степени централизации, распределение финансовых средств между бюджетами, можно проследить по следующим данным:

<sup>121</sup> См.: Бесчеревных В.В., Цыпкин С.Д. Советское финансовое право. М., Юридическая литература. 1982., с. 119

<sup>122</sup> Схема государственного бюджета СССР приводится по учебнику Бюджетная система России: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям /Под ред. Г.Б. Поляка. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – С.19.

<sup>123</sup> См.: Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития. Дис. ... докт. юрид. наук, М., 2008, 418 С.



Таблица 1

	1928/29 г.	1938 г.	1946 г.	1965 г.	1988 г.
Государственный бюджет СССР (расходы)	100%	100%	100%	100%	100%
В том числе союзный бюджет	60,7%	72,2%	79,5%	42,5%	56,9%
Бюджеты союзных республик:					
из них бюджеты АССР и местные бюджеты	39,3%	27,8%	20,5%	57,5%	43,1%
	26,5%	21,5%	13,9%	20,8%	15,9%

Следует отметить, что в советский период в бюджетном деле появился новый элемент – включение бюджета в систему государственных планов. Ежегодно утверждаемые показатели народнохозяйственного плана, имеющие натуральное выражение являлись основой Государственного бюджета СССР. Проект Государственного бюджета СССР составлялся на основе проекта бюджета государственного социального страхования, который готовился ВЦСПС, проектов государственных бюджетов союзных республик, которые представлялись в Совет Министров СССР Советами Министров союзных республик; и проекта союзного бюджета, составленного как по балансам доходов и расходов, так и по сметам различных министерств и ведомств государства<sup>124</sup>.

Бюджет государства как основа финансовой централизации, объединяет в одно целое все финансовые планы народного хозяйства. О бюджетной централизации писал М.И. Пискотин<sup>125</sup> в своей работе "Советское бюджетное право". По его мнению, бюджетная централизация выражалась в самом процессе утверждения различных видов бюджетов, который шел "сверху вниз": сначала утверждался Государственный бюджет СССР, затем на его основе - государственные бюджеты союзных республик,

<sup>124</sup> См.: *Бесчеревных В.В.* Компетенция СССР в области бюджета. М., Юридическая литература, 1976. С. 152 – 153.

<sup>125</sup> См.: *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. М., 1971. С. 16 – 18;

а вслед за ними и на их основе - государственные бюджеты АССР и местные бюджеты согласно их иерархии.

Централизацию бюджета М.И. Пискотин обосновывал такими обстоятельствами. 1) Союзный бюджет составляет значительную часть бюджетных ресурсов (по данным на 1971 г. - 55,2% всех доходов Государственного бюджета СССР); 2) Доходные источники для всех видов бюджетов устанавливаются на уровне СССР; 3) расходы субнациональных бюджетов не покрываются за счет собственных доходных источников. По данным на 1967 г. в среднем расходы субнациональных бюджетов за счет собственных доходов покрывались лишь на 41,3%. Дефицит компенсировался прямыми дотациями из союзного бюджета либо отчислениями от общесоюзных доходов. Помимо перераспределения ресурсов союзного бюджета на покрытие дефицита, централизация сочеталась с территориальным перераспределением финансовых ресурсов. Целью такого перераспределения являлось направление средств на осуществление мероприятий республиканского или общесоюзного значения на отдельных территориях в рамках "национальных проектов" или на выравнивание бюджетной обеспеченности различных административных единиц<sup>126</sup>.

Г.К. Шеховцов, рассматривая бюджет социалистического государства, определил, что Государственный бюджет - центральное звено финансов, основной финансовый план страны, один из важнейших инструментов претворения в жизнь экономической политики государства<sup>127</sup>.

В статье 1 Закона СССР о бюджетных правах " 1959 г.<sup>128</sup> (далее – Закон о бюджетных правах) бюджет определялся как основной финансовый план

---

<sup>126</sup> См.: Пискотин М.И. Указ. соч. С. 16 – 18; Комягин Д.Л. Расходы на национальную оборону: понятие и эволюция финансово-правового регулирования: дисс. ... докт. юрид. наук.- М., 2009.- 463 с.

<sup>127</sup> См.: Шеховцов Г.К. Бюджет социалистического государства (На примере организации бюджета в СССР). М., 1983. С. 9.

<sup>128</sup> Закон СССР от 30.10.1959 «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик». [Электронный ресурс]. Режим доступа - <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=927>

образования и использования общегосударственного фонда денежных средств Советского государства.

Д.Л. Комягин в своих исследованиях отмечает, что в советский период "... бюджетное и народнохозяйственное планирование представляли собой два тесно связанных и взаимнообусловленных процесса, протекающих одновременно..."<sup>129</sup>. После принятия Закон о бюджетных правах, начиная с 1956 года, обсуждение и утверждение бюджета и народнохозяйственного плана происходили на одной сессии Верховного Совета СССР<sup>130</sup>.

Верховный Совет СССР был уполномочен утверждать: союзный бюджет; государственный бюджет СССР в общем объеме доходов с выделением основных доходных источников, а также в общем объеме расходов с финансированием; размеры отчислений от доходов в государственные бюджеты союзных республик и общесоюзных государственных налогов. Исполнение бюджета осуществлялось Советом Министров СССР через Министерство финансов и ведомства на союзном и территориальном уровне. Кассовое исполнение бюджета производилось ресурсами Государственного банка СССР. В задачи Министерства финансов также входила организация контроля за исполнением Государственного бюджета СССР в соответствии с порядком, установленным Советом Министров СССР.

Характеризуя источники доходов государственного бюджета СССР, следует отметить, что он формировался в большей степени с платежей предприятий в виде налогов с оборота и отчислений от прибылей. (доходивших до 70 %). Подоходный налог с населения при этом формировал до 10 % доходов государственного бюджета<sup>131</sup>.

Следует отметить, что пусть и не все, но многие черты унитаризма советской бюджетной системы мы можем наблюдать и в современной

---

<sup>129</sup> Комягин Д.Л. Реформы бюджетного дела в России: от Петра Великого до наших дней Режим доступа: [https://www.hse.ru/data/2015/05/22/1097111234/Статья\\_бюдж\\_реф\\_Фин\\_вестник.pdf](https://www.hse.ru/data/2015/05/22/1097111234/Статья_бюдж_реф_Фин_вестник.pdf).

<sup>130</sup> Бесчеревных В.В. Развитие советского бюджетного права – М. 1960. С. 6.

<sup>131</sup> См.: Бюджетная система России / Под ред. Г. Б. Поляка.—М., 1999. С. 13-14.

российской бюджетной системе, основанный на федеративных и демократических началах, которая начала складываться в 1991 г. в связи с образованием на базе РСФСР самостоятельного суверенного Российского государства. При создании бюджетной системы РФ первоначально перед законодателем стояла цель наведения элементарного порядка или воссоздания системы государственных финансов.

Ученые по разному выделяют периоды становления бюджетной системы РФ. Например, в ряде научных трудов<sup>132</sup> встречается выделение двух относительно крупных периодов становления и развития в этот период правовых основ бюджетных расходов: 1) период с начала 90-х гг. до момента принятия Конституции РФ; 2) период, после принятия Конституции РФ, начиная с декабря 1993 г.<sup>133</sup>. Конституция РФ, ознаменовавшая начало новой эпохи в жизни российского общества, выступает критерием такой периодизации<sup>134</sup>.

В период с 1991 -1993 гг. были приняты основополагающие законы, закрепляющие и регламентирующие современное бюджетное устройство России. Закон о бюджетном устройстве № 1734-1<sup>135</sup> и Закон об основах бюджетных прав № 4807-13<sup>136</sup>. Эти два закона сформировали правовые основы, на которых строится современная трехуровневая бюджетная система.

Законом о бюджетном устройстве все бюджетные расходы были разделены на расходы, включаемые в бюджет развития и в бюджет текущих

---

<sup>132</sup> Астафуров Н.В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. - Волгоград, 2009. – С. 36; Цыренжапов Ч.Д. Правовые основы государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. - ТомГУ. – Томск, 2005. С 48. (252 с.)

<sup>133</sup> Цыренжапов Ч.Д. Правовые основы государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2005. С. 48.

<sup>134</sup> Астафуров Н.В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. - Волгоград, 2009. – С. 36. (249 с.)

<sup>135</sup> Закон РСФСР от 10 октября 1991 года № 1734-1 "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

<sup>136</sup> Закон РФ от 15 апреля 1993 года № 4807-13 "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" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 18. Ст. 635.

расходов (ст. 11). Бюджет развития включал ассигнования на финансирование инновационной и инвестиционной деятельности, на расширение воспроизводства и другие ассигнования, а в бюджет текущих расходов включались все остальные расходы, не вошедшие в бюджет развития. В Законе об основах бюджетных прав содержались легальные определения понятий, непосредственно связанные с государственными и муниципальными расходами, такие, как: бюджет текущих расходов, бюджет развития, дотация, субвенция, средняя финансовая обеспеченность и др.; устанавливались общие принципы формирования бюджетов, внебюджетных фондов и их использования и др.

Для региональных расходов имел определяющее значение принятый летом 1992 года Закон РФ №3303-1<sup>137</sup>. Данный закон, в целях сближения уровней развития регионов Российской Федерации, устанавливал правовые основы оказания централизованной финансовой помощи автономным областям и округам, областям, краям и республикам в составе РФ в виде субвенций<sup>138</sup> из федерального бюджета и внебюджетных фондов. Благодаря этому закону субъекты федерации приобрели значительную степень политической самостоятельности, которая имела в большей степени декларационный характер, поскольку в большинстве своем субъекты федерации в тот период не имели финансовых основ существования. Некоторые правовые вопросы расходов региональных бюджетов нашли отражение в Законе РФ от 5 марта 1992 года №2449-1<sup>139</sup>.

Первый этап формирования трехуровневой бюджетной системы РФ завершился 12 декабря 1993 г. с принятием Конституции РФ, закрепившей и основные бюджетные полномочия органов государственной власти и

---

<sup>137</sup> Закон РФ от 15 июля 1992 года №3303-1 "О субвенциях республикам в составе РФ, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу" // Российская газета от 08.09.1992. № 199.

<sup>138</sup> Под субвенцией понимался фиксированный объем государственных средств, выделяемых на безвозмездной основе для целевого финансирования расходов бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований. Субвенции подразделялись на текущие и инвестиционные.

<sup>139</sup> Законе РФ от 5 марта 1992 года №2449-1 "О краевом, областном совете народных депутатов и краевой, областной администрации" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 663.

местного самоуправления. До принятия Бюджетного кодекса РФ (ступившего в силу 1 января 2000 г.) бюджетные отношения регулировались бюджетным законодательством 90-х гг. XX в., состоящем из отдельных законов и подзаконных актов<sup>140</sup>.

Профессор Д.Л. Комягин<sup>141</sup> в своих работах высказывает мнение, что условно проведение бюджетной реформы можно разделить на три этапа. *Первый этап*, по его мнению, завершился принятием Бюджетного кодекса РФ, который является тем фундаментом, на котором можно продолжать дальнейшее развитие. Бюджетный кодекс РФ, вобравший в себя весь предыдущий опыт правового регулирования бюджетной системы в части формирования доходной части бюджета и осуществления бюджетных расходов, правового положения субъектов бюджетной системы, устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, порядок регулирования межбюджетных отношений, виды и основания ответственности за нарушение законодательства в сфере бюджетных правоотношений. Расходам бюджетов посвящен специальный раздел Бюджетного кодекса РФ, для кассового исполнения бюджета воссоздано Федеральное казначейство<sup>142</sup>. *Второй этап*, по мнению Д.Л. Комягина, связан с приведением в соответствие финансовых возможностей публично-правовых образований с их обязательствами<sup>143</sup>. *Третий этап* характеризуется переходом на среднесрочное бюджетное планирование; внедрением процедур внутреннего контроля и аудита, программного бюджета; составлением отчетности о финансовом положении государства на базе метода начисления; реорганизацией бюджетного сектора<sup>144</sup>.

---

<sup>140</sup> Болтинова О.В. Бюджетное право: Учебн. пособие. – М.: Норма, 2009. С. 36.

<sup>141</sup> Комягин Д.Л. Реформы бюджетного дела в России: от Петра Великого до наших дней. Режим доступа: [https://www.hse.ru/data/2015/05/22/1097111234/Статья бюдж реф Фин вестник.pdf](https://www.hse.ru/data/2015/05/22/1097111234/Статья%20бюдж%20реф%20Фин%20вестник.pdf).

<sup>142</sup> На настоящий момент Федеральное казначейство является самостоятельной федеральной службой. На момент создания и до проведения в Российской Федерации административной реформы в 2004 году Главное управление федерального казначейства являлось структурным подразделением Минфина России и возглавляло систему органов федерального казначейства по субъектам Российской Федерации, городам и районам в городах.

<sup>143</sup> Комягин Д.Л. Указ. соч.

<sup>144</sup> Нестеренко Т.Г. Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации // Реформы и право. 2007. № 1.

Наряду с Бюджетным кодексом РФ, к числу правовых актов, регулирующих бюджетные расходы, относят Бюджетные послания Президента РФ, которые фактически не являются нормативно-правовыми актами, однако многие положения, содержащиеся в них, находят свою дальнейшую реализацию в нормативных актах. Бюджетные послания задают краткосрочные и стратегические ориентиры бюджетной политики государства<sup>145</sup>.

Например, в послании 1997 г. обозначены в качестве приоритетных направлений расходования бюджетных средств расходы на социальную сферу и обслуживание государственного долга, в послании 1998 г. речь шла о необходимости повышения эффективности государственных расходов. Для решения этого вопроса следовало бюджетные средства направить преимущественно на первоочередные нужды, установив их приоритетными и усилить контроль за рациональным расходованием бюджетных средств.

В 1999 – 2000 гг. посланием ставилась задача экономии государственных расходов, в том числе по соблюдению лимитов потребления электроэнергии и тепла. В 2001 г. приоритеты бюджетных расходов направлены на социальную сферу, обеспечение внешней и внутренней безопасности страны, воспроизводство научного потенциала, судебную систему. В 2002 г. основными направлениями оптимизации бюджетных расходов являлись: реформирование сети высших и профессиональных учебных заведений в соответствии с потребностями страны; установление для всех государственных органов и бюджетных учреждений жестких смет расходов; реформирование системы социальных выплат и льгот; пересмотр статуса государственных унитарных предприятий<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> Подробнее см.: *Астафуров Н.В.* Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. - Волгоград, 2009. – 249 с.

<sup>146</sup> Подробнее см.: *Астафуров Н.В.* Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. - Волгоград, 2009. – 249 с.

В 2003 г. к первоочередным задачам бюджетной политики в области расходов послание относит: создание системы планирования и мониторинга социально-экономической результативности бюджетных расходов; сокращение неэффективных государственных (муниципальных) обязательств и расходов; переход от сметного принципа финансирования к принципу самостоятельности в принятии финансовых решений; создание действенной системы управления государственными расходами<sup>147</sup>.

В 2004-2005 гг. ставилась задача повышения эффективности бюджетных расходов за счет модернизации системы обязательного медицинского страхования.

В 2006-2008 гг. в послании обозначена цель обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы РФ за счет совершенствования нормативно-правовой базы в области публичных закупок, исполнения судебных решений по искам к казне и органам государственной власти.

В 2007 - 2008 гг. послание ориентирует на выделение средств на реализацию приоритетных национальных проектов<sup>148</sup>.

В 2008-2010 гг. послание называет в качестве основных приоритеты направления бюджетных расходов на финансовое обеспечение принятых решений по реализации крупных программ и проектов, имеющих общенациональное значение, и поэтапное повышение минимального размера оплаты труда до уровня не ниже прожиточного минимума трудоспособного населения.

В 2015 г. посланием определены действия по следующим направлениям в области расходов: ужесточение контроля за движением государственных средств (включая федеральные и региональные субсидии предприятиям), эти средства будут перечисляться конечному получателю только через казначейские счета; формирование единого механизма

---

<sup>147</sup> Был принят Федеральный закон от 03 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

<sup>148</sup> В настоящее время к приоритетным национальным проектам относятся: «Образование», «Здоровье», «Развитие АПК», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».



администрирования налоговых, таможенных и других фискальных платежей; формирование принципа справедливого распределения социальной помощи действительно в ней нуждающимся; продление срока действия программы материнского капитала на два года; направление финансирования за счет федеральных средств на строительство новых школ, ремонт и реконструкцию действующих (около 50 млрд руб.); направление некоммерческим организациям до 10% средств региональных и муниципальных соцпрограмм, чтобы те могли участвовать в оказании соцуслуг, финансируемых за счет бюджетов.

Из приведенной выше последовательности поставленных в посланиях Президента РФ задач, хотелось бы обратить внимание на проведенную реформу государственных закупок, которая непосредственно связана с вопросами формирования расходов бюджета и их последующего исполнения. Законодательство Российской Федерации о государственных закупках основано одновременно на положениях Гражданского кодекса РФ и Бюджетного кодекса РФ. Реформирование данной сферы закончилось принятием 5 апреля 2013 Закона о контрактной системе № 44-ФЗ<sup>149</sup>.

Вновь принятый Закон о контрактной системе, в отличие от ранее действующего Закона о закупках<sup>150</sup> урегулировал все этапы государственных закупок, начиная от планирования закупок и заканчивая исполнением контрактов, помимо этого новый закон урегулировал вопросы, связанные с проведением контрольных мероприятий в сфере закупок, которые включают особенности проведения мониторинга, аудита и непосредственного контроля в сфере закупок. Реформирование государственных закупок связано еще с одной стратегической задачей – с

---

<sup>149</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета, № 80, 12.04.2013.

<sup>150</sup> Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Российская газета, № 163, 28.07.2005 (утратил силу 1 января 2014 г.)

интеграцией бюджетного процесса и процедуры государственных закупок, на основе взаимной оптимизации этих процессов<sup>151</sup>.

Обобщая анализ периода развития бюджета в условиях рыночных отношений, можно резюмировать, что на современном этапе развития Россия имеет трехуровневую бюджетную систему: на первом уровне - федеральный бюджет; на втором - бюджеты субъектов РФ и на третьем - местные бюджеты. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления имеют правовую самостоятельность в решении финансовых вопросов, что обуславливает неоднородность и своеобразие правового обеспечения бюджетных расходов на региональном и муниципальном уровне.

В заключении следует отметить, что в процессе своего развития, бюджетное законодательство прошло несколько стадий, от этапа первичного становления, в котором наблюдалась несистематизированность и хаотичность действующих норм, до этапа жёсткого государственного системного регулирования законодательства, как в отношении доходов, так и в отношении расходов бюджетных средств.

Исторически сложилось, что, несмотря на форму сбора доходов государства, основными его расходами были: военные; безопасность; управление; социальные расходы. Социальные расходы в Российском государстве появились в начале XX века. В разные исторические периоды расходы государства соотносились с проводимой государством политикой.

Таким образом, на формирование бюджетных расходов оказывает влияние государственная политика, которая в свою очередь основана на удовлетворении государственных и общественных потребностей.

---

<sup>151</sup> См.: *Комягин Д.Л.* Российские бюджетные реформы: из прошлого в будущее. Режим доступа: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=2675>.

## § 1.2. Бюджетные расходы: понятие, классификация и принципы

Государственный бюджет – основной финансовый фонд страны, обеспечивающий формирование, распределение и использование централизованных фондов денежных средств<sup>152</sup>. Государственный бюджет является обязательным условием функционирования любого государства. Наряду с государственными бюджетами существенную роль играют внебюджетные фонды. Вместе они составляют государственные финансы страны<sup>153</sup>.

Термин "финансы" появляется в литературных источниках ближе к XVIII в.<sup>154</sup> В русском языке этот термин, впервые появился в 1767 году в одном из печатных изданий Императорского Московского Университета<sup>155</sup>, в котором термин "финансы" трактовался как "дела, принадлежащие к государственным доходам". Первоначально термин "финансы" использовался в значении аналогичном термину "казна"<sup>156</sup>. В качестве научного понятия термин "финансы" раскрыт впервые русским профессором права Московского университета С.Е. Десницким<sup>157</sup>. В своем

<sup>152</sup> Миненкова В.Ю. Проблемы применения бюджетного законодательства: Дис. ... канд. экон. наук: Санкт-Петербург, 2006. 213 с.

<sup>153</sup> Горохов А.А. Планирование бюджетных расходов в системе управления региональными финансами (На примере Ивановской области): Дис. ... канд. экон. наук: Иваново, 2006. С. 9. (193 с.)

<sup>154</sup> См.: Гаджиев Р.М. Проблемы развития финансово-правовой мысли России XVII - XVIII вв. // Финансовое право", 2007, № 3. Режим доступа СПС Консультант Плюс.

<sup>155</sup> Переводы из энциклопедии. Печатаны при Императорском Московском Университете. М., 1767. С.52.

<sup>156</sup> "Казна": 1) Государственное имущество, денежные и иные средства; 2) Государство как владелец этих средств; 3) Имущество, деньги. См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 225.

<sup>157</sup> Десницкий Семен Ефимович (ок. 1740(?) - 1789) обучался в Троицкой лаврской семинарии, гимназии при Московском университете, позднее был студентом этого же университета. В 1760 г. проходил предварительную подготовку для учебы за границей в Академическом университете в Петербурге. С 1761 по 1767 г. обучался в Англии и в университете г. Глазго. В 1765 г. получил степень магистра искусств, а в 1767 г. - доктора прав. С 1767 г. преподавал в Московском университете курс римского права. Добился разрешения преподавать на русском языке. С 1773 по 1787 г. возглавлял кафедру российского законовещения. Первый русский профессор права. Лекции по правоведению он читал сначала на латинском, а затем только на русском языке. Основные труды: Слово о прямом и ближайшем способе к научению юриспруденции. М., 1768; Слово о причинах смертных казней по делам криминальным. М., 1770; Юридическое рассуждение о вещах священных, святых и принятых в благочестие, с показанием прав, какими оные у разных народов защищаются. М., 1772; Юридическое рассуждение о начале и происхождении супружества у первоначальных народов и о совершенстве, к какому оное приведенным быть кажется последовавшими народами. М., 1775; Юридическое рассуждение о пользе знания отечественного законоискусства и о надобном возобновлении оногo в государственных высокоправительствуемых училищах. М., 1778; Юридическое рассуждение о разных понятиях, какие имеют народы о собственности имения в различных состояниях общежителства. М., 1781.

труде С.Е. Десницкий делит финансы на доходы и издержки государства, подчеркивая, что без расходов государство существовать не может<sup>158</sup>.

К началу XX в. понимание категории "финансы" в научном сообществе России сформировалось на основе подходов немецкой школы. Под финансами понималось публично-правовое хозяйство, характеризующееся следующими признаками: 1) финансы - это преимущественно денежные средства государства и его административно-территориальных единиц; 2) финансы - это деятельность публичной власти по управлению (добыванию, расходованию, сбалансированию) указанными средствами<sup>159</sup>.

Для целей финансового обеспечения деятельности государства и его административно-территориальных единиц используется понятия "публичные финансы" и/или "централизованные финансы". Публичные (централизованные) финансы - система образования и использования фондов денежных средств, предназначенных для обеспечения деятельности государственных и муниципальных органов власти<sup>160</sup>. Публичные финансы включают государственные финансы и муниципальные финансы<sup>161</sup>.

Государственные финансы - это система денежных отношений по поводу образования и использования фондов, необходимых государству для выполнения своих функций<sup>162</sup>. Муниципальные финансы - форма организации фондов денежных средств, формируемых и используемых на уровне муниципального образования<sup>163</sup>.

<sup>158</sup> Десницкий С.Е. Представление о учреждении законодательной, осудительной и наказательной власти в Российской империи // Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII века. Т. 2. С. 325 - 326.

<sup>159</sup> Тропская С.С. Понятие "финансы" и предмет финансового права в дореволюционной литературе // Финансовое право. 2012. № 11. С. 6 - 9.

<sup>160</sup> См.: Миненкова В.Ю. Проблемы применения бюджетного законодательства: Дис. ... канд. экон. наук: Санкт-Петербург, 2006. 213 с.

<sup>161</sup> Финансы: Учебник /Под ред. В. В. Ковалева М: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004; Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика / пер. с 5-го англ. изд. [1989]. - М.: Бизнес Атлас, 2009. - 716 с.

<sup>162</sup> Финансы: Учебник для ВУЗов / Под редакцией проф. М. В. Романовского, проф. О. В. Врублевской, проф. Б. М. Сабанти. - М.: Издательство «Юрайт», 2000. – С. 20. (520 с.); Миненкова В.Ю. Проблемы применения бюджетного законодательства: Дис. ... канд. экон. наук: Санкт-Петербург, 2006. 213 с.

<sup>163</sup> См.: Свободная энциклопедия Википедия. Режим доступа [https://ru.wikipedia.org/wiki/Муниципальные финансы](https://ru.wikipedia.org/wiki/Муниципальные_финансы).

Бюджет используется государством в качестве основного инструмента перераспределения национального дохода<sup>164</sup> с целью направления средств в те экономические районы и отрасли народного хозяйства, которые требуют первоочередного развития<sup>165</sup>.

В настоящее время актуальны несколько значений категории "бюджет", которые раскрывают его экономическое, материальное и юридическое содержание.

Как экономическая категория бюджет - система императивных денежных отношений между государством и субъектами производства по поводу перераспределения национального дохода в процессе образования и использования централизованного фонда денежных средств для удовлетворения потребностей общественного производства<sup>166</sup>.

Бюджет - специфический финансовый план, представляющий собой юридически оформленный документ, содержащий количественное выражение процессов формирования и распределения государством денежных фондов, предназначенных для выполнения его основных функций<sup>167</sup>.

Юридическое содержание бюджета как правового акта отражено в нормативно утвержденном определении бюджета как формы формирования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения функций и задач государства и местного самоуправления (ст. 6 БК РФ)<sup>168</sup>. Бюджет, как правило, утверждается в форме закона или иного акта в силу его особой значимости для государственной жизни, для того, чтобы цифровые установления финансового плана получили обязательную юридическую силу.

---

<sup>164</sup> *Саттарова Н.А.* Принуждение в финансовом праве. М., 2006. С. 80.

<sup>165</sup> Источник: <http://ap.rudn.ru/ReportSource.aspx?docId=rudn.431.1188881&repNumb=1&srcInd=54&bn=-1#bn-1>.

<sup>166</sup> *Болтинова О.В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: Дис. ... доктора юрид. наук.- М., 2008.- 418 с.; *Финансы: Учебник для ВУЗов /Под редакцией проф, М. В. Романовского, проф. О. В. Врублевской, проф. Б. М. Сабанти. - М.: Издательство «Юрайт», 2000. – С. 156. (520 с.)*

<sup>167</sup> *Финансы: Учебник для ВУЗов /Под редакцией проф, М. В. Романовского, проф. О. В. Врублевской, проф. Б. М. Сабанти. С. 157.; Болтинова О.В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: Дис. ... доктора юрид. наук.- М., 2008.- 418 с.

<sup>168</sup> *Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с. Режим доступа СПС Консультант Плюс.*

Еще в начале XX в. ученое сообщество сформировало научные подходы о том, что план-прогноз не может иметь обязательный характер и выступать в качестве обязательного для исполнения императива, пока не подкреплён силой государства<sup>169</sup>. Правомерными могут быть признаны только доходы и расходы государства, закрепленные на нормативном уровне на конкретный период времени. Акт, который определяет доходы и расходы государства на определенный период называется бюджетом или государственной росписью<sup>170</sup>.

В советский период аналогичной позиции придерживался М.И. Пискотин<sup>171</sup>, сделавший вывод о том, что лишь после утверждения финансовый план государства становится официальным бюджетом.

Бюджет играет важную социальную, политическую и экономическую роль в воспроизводственном процессе. Это положение справедливо для бюджетов всех уровней бюджетной системы государства. Используя средства бюджетного фонда на финансирование приоритетных отраслей народного хозяйства, бюджет играет основную роль в перераспределении национального дохода между отраслями. Федеральный бюджет - специфический механизм перераспределения доходов между административными территориями в целях сбалансированного, равномерного, поступательного экономического и социального развития всей страны. Региональные и местные бюджеты - один из основных каналов доведения до населения конечных результатов производства, через которые средства бюджетов распределяются между отдельными группами населения<sup>172</sup>.

Для характеристики отношений, охватывающих процесс использования государственных и муниципальных финансов, применяется понятие государственных расходов и муниципальных расходов.

---

<sup>169</sup> См., например: *Еллинек Г.* Бюджетное право. Ростов н/Д, 1906. С. 1.

<sup>170</sup> См.: *Тарасов И.Т.* Очерк науки финансового права. М., 2004.; *Комягин Д.Л.* Расходы на национальную оборону: понятие и эволюция финансово-правового регулирования: дисс. ... докт. юрид. наук. - М., 2009.- 463 с.

<sup>171</sup> См.: *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. М., 1971. С. 16.

<sup>172</sup> *Горохов А.А.* Планирование бюджетных расходов в системе управления региональными финансами (На примере Ивановской области): Дис. ... канд. экон. наук: Иваново, 2006. С. 13-14.

Учение о государственных расходах полностью вытекает из понятия о сущности государства и его обязанностях, обуславливается формой правления и организацией государства, задачами экономической политики, устройством правительственных учреждений и т.д.<sup>173</sup>. Государственные расходы предполагают обеспечение финансовыми средствами всех затрат государства по выполнению стоящих перед ним функций и задач<sup>174</sup>.

В зависимости от государственного устройства страны понятие «государственные расходы» не всегда совпадает с понятием «публичные расходы». Публичные расходы – это расходы органов публичной власти всех уровней. Публичные расходы включают в себя и государственные расходы, и муниципальные расходы в странах, где местные органы власти в соответствии с конституцией страны не имеют статуса государственной власти. В странах, в которых местные органы власти имеют статус государственных органов, государственные и публичные расходы совпадают<sup>175</sup>.

Как финансовая категория публичные расходы – это процесс обслуживания денежных отношений, возникающих между различными экономическими субъектами в процессе расходования публичных доходов для целей предоставления, распределения и производства общественных благ. Публичные расходы отражаются в расходной части бюджетов различных уровней и бюджетов внебюджетных фондов, а также в инвестиционных вложениях средств государственных резервных фондов<sup>176</sup>.

В составе системы публичных расходов можно выделить три относительно самостоятельных звена: 1) расходы бюджетов публично-

<sup>173</sup> См.: *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002. С. 52.; *Бабкова Ю.Б.* Расходные обязательства в бюджетном праве : дисс. ... канд. юрид. наук - Москва, 2010.- 199 с.

<sup>174</sup> *Горбунова О.Н.* Правовые основы государственных и муниципальных расходов. // Финансовое право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Отв. редактор О.Н. Горбунова. - М.: Юристъ, 2005. С. 459. (587 с.); *Астафуров Н. В.* Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. - Волгоград, 2009. - 249 с.

<sup>175</sup> Экономическое содержание публичных расходов. Режим доступа: [http://studopedia.ru/6\\_76619\\_ekonomicheskoe-soderzhanie-publiclnih-rashodov.html](http://studopedia.ru/6_76619_ekonomicheskoe-soderzhanie-publiclnih-rashodov.html).

<sup>176</sup> См. Экономическое содержание публичных расходов. Режим доступа: [http://studopedia.ru/6\\_76619\\_ekonomicheskoe-soderzhanie-publiclnih-rashodov.html](http://studopedia.ru/6_76619_ekonomicheskoe-soderzhanie-publiclnih-rashodov.html).

правовых образований; 2) расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов; 3) расходы на формирование государственных резервных фондов и финансовых резервов, учитываемых и управляемых вне бюджетной системы.

Анализ научной и учебной литературы показывает, что исследованием государственных расходов и расходов муниципальных образований занимаются представители либо финансово-правовой, либо финансово-экономической науки<sup>177</sup>. Теория финансового права содержит множество авторских подходов на понятие государственных и муниципальных расходов<sup>178</sup>.

Так, Н.И. Химичева<sup>179</sup> в своих трудах определяет понятие государственных и муниципальных расходов, а также рассматривает их с организационно-юридической точки зрения. Государственные и муниципальные расходы - конкретные суммы затрат муниципальных образований и государства, произведенных ими в целях выполнения своих задач и функций. В организационно-юридическом аспекте осуществление государственных и муниципальных расходов - деятельность государства и муниципальных образований по использованию находящихся в их собственности и распоряжении денежных средств, являющаяся составной частью их финансовой деятельности.

Н.А. Куфакова<sup>180</sup> раскрывает содержание государственных расходов через их материальное содержание и разнообразие публичных денежных фондов, с которыми они увязаны, а также отмечает непрерывность

---

<sup>177</sup> См., например: Лагутин И.Б. Региональное финансовое право: монография –М.: Юстицинформ, 2017. – 316с.; Астафуров Н. В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. 249 с.; Горохов А.А. Планирование бюджетных расходов в системе управления региональными финансами (На примере Ивановской области). 193 с.; Воробьев А.С. Государственные расходы и их роль в экономической политике России в переходный период. 219 с.; Иванова Л.Н. Как расходуются в России народные деньги?: (О ситуации в России и книге проф. И.Х.Озерова). М., 1999. 347 с. и др.

<sup>178</sup> Астафуров Н. В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. 249 с.

<sup>179</sup> Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право / Отв. ред. д.ю.н., проф. Н.И.Химичева. – М.: Норма, 2005. С. 360. (464 с.); Астафуров Н. В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. 249 с.

<sup>180</sup> Куфакова Н. А. Правовые основы государственных расходов // Финансовое право: Учебник / Под ред. О. Н. Горбуновой. М., 1996. С. 263.



расходов. Государственные расходы - непрерывное использование государством денежных средств из бюджета, внебюджетных фондов и собственных средств государственных организаций, объединений и предприятий на объекты и цели, определенные законами о внебюджетных фондах, о бюджете, нормативными актами правительства, ведомств и министерств и уставами организаций.

М.М. Прошунин<sup>181</sup>, определяя государственные и муниципальные расходы как необходимую составляющую финансовой деятельности государства и муниципальных образований, рассматривает их с правовой, экономической, процедурной и материальной позиции<sup>182</sup>. С правовой позиции государственные и муниципальные расходы - урегулированная нормами права деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по распоряжению децентрализованными и централизованными фондами денежных средств, направленная на обеспечение выполнения функций и задач государства и муниципальных образований. С экономической точки зрения государственные и муниципальные расходы – совокупность общественных отношений, связанных с финансированием затрат государства и муниципальных образований. С процедурной позиции государственные и муниципальные расходы - процесс выделения и использования финансовых ресурсов, находящихся в государственных внебюджетных фондах и бюджетах различных уровней. В материальном плане государственные и муниципальные расходы - затраты государства и муниципальных образований посредством распределения и использования

---

<sup>181</sup> Прошунин М.М. Понятие и виды государственных и муниципальных расходов. С. 572-573; Астафуров Н. В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. 249 с.

<sup>182</sup> Финансовое право: учебник / К.С. Бельский и др.; Отв. ред. и авт. предисл. С.В. Запольский. – 2-е изд., испр. и доп. - М.: Юридическая форма "Контракт": Волтерс Клувер, 2011. С. 572. (792 с.)

децентрализованных и централизованных фондов денежных средств в целях реализации государственных и местных функций и задач<sup>183</sup>.

О.Н. Горбунова<sup>184</sup>, рассматривая государственные и муниципальные расходы в качестве широкого понятия, полагает, что государственные расходы - это урегулированная нормами финансового права деятельность государства по расходованию разнообразных фондов денежных средств в целях реального обеспечения финансовыми ресурсами выполнения функций и задач, стоящий перед государством в каждый данный период времени<sup>185</sup>.

И.Б. Лагутин<sup>186</sup>, определяет, что являясь разновидностью государственных финансов, государственные расходы представляют собой достаточно эффективный инструмент регулирования экономики, по сравнению с административным воздействием на данную сферу.

Каждое из приведенных авторских определений отражает субъективный подход конкретного автора, исследователи акцентируют свое внимание на различных аспектах и исходят из разных позиций, однако каждое определение как методологический инструмент познания открывает некоторые объективные свойства исследуемого явления<sup>187</sup>.

Государственные и муниципальные расходы проявляются в основном как расходы публичных денежных фондов, связанных между собой в единую систему. Система публичных фондов имеет децентрализованный и централизованный уровни, средства по которым перемещаются в доходно-расходных формах. Структура, предназначение и природа каждого

---

<sup>183</sup> Прохунин М.М. Понятие и виды государственных и муниципальных расходов. С. 572-573; Астафуров Н. В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. 249 с.

<sup>184</sup> Финансовое право: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / А.Б. Быля, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева (и др.); отв. Ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 290; Астафуров Н. В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. 249 с.

<sup>185</sup> См. Горбунова О.Н. Правовые основы государственных и муниципальных расходов. С. 459; Астафуров Н. В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. 249 с.

<sup>186</sup> См. Лагутин И.Б. Региональное финансовое право: Монография. – М.: Юстицинформ, 2017. – С.91.

<sup>187</sup> Цит. по Цыренжапов Ч.Д. Правовые основы государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. - ТомГУ. – Томск, 2005. – С. 16. (252 с.); Финансовое право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Отв. редактор О.Н. Горбунова. - М.: Юристъ, 2005. - 587 с.

денежного фонда определяющим образом воздействуют на соответствующие публичные расходы, находящиеся в сфере финансовых (распределительных и перераспределительных) отношений в экономике. Публичные расходы, выступающие инструментом регулирования экономических ситуаций и процессов, прочно увязаны с денежной системой страны. С помощью расходов государство воздействует на совокупный спрос в экономике. Увеличивая расходы, государство поощряет экономическую активность<sup>188</sup>, повышает покупательскую способность, что, в свою очередь, стимулирует экономическую и производственные сферы<sup>189</sup>, сокращая расходы, государство направляет силы на борьбу с инфляцией, на рынке прекращается спрос, нет выручки, перестают поступать налоги в бюджет от физических и юридических лиц<sup>190</sup>. Любой расход государства, направленный на нужды общества и государственные нужды является финансово-правовым отношением, права и обязанности сторон которого урегулированы нормами права и не могут быть нарушены и изменены в процессе исполнения<sup>191</sup>.

Из всего сказанного видно, что понятие публичные расходы шире, чем понятие государственные и муниципальные расходы.

В специальных источниках (учебных, научных и нормативных) помимо категории "государственные (муниципальные) расходы" и "публичные расходы" используются понятия "расходы бюджета" и "бюджетные расходы". Подвергнем исследованию каждое из этих понятий.

В БК РФ раскрывается понятие "расходы бюджета", которое с момента вступления Кодекса в силу претерпело некоторые изменения. В действующей редакции Бюджетного кодекса РФ под расходами бюджетов

---

<sup>188</sup> Годме П. М. Финансовое право. М., 1978. С. 31; Финансовое право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Отв. редактор О.Н. Горбунова. - М.: Юристъ, 2005. - 587 с.

<sup>189</sup> Цыренжапов Ч.Д. Указ. соч. С. 18-19; Финансовое право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Отв. редактор О.Н. Горбунова. - М.: Юристъ, 2005. - 587 с.

<sup>190</sup> См. Горбунова О.Н. Правовые основы государственных и муниципальных расходов. С. 461; Финансовое право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Отв. редактор О.Н. Горбунова. - М.: Юристъ, 2005. - 587 с.

<sup>191</sup> Горбунова О.Н. Правовые основы государственных и муниципальных расходов. // Финансовое право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Отв. редактор О.Н. Горбунова. - М.: Юристъ, 2005. С. 460. (587 с.)

понимаются выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ). В отличие от доходов бюджета, расходы бюджета связаны с движением денежных средств из бюджетов<sup>192</sup>, которое направлено на удовлетворение потребностей общества и государства.

В учебной литературе встречаются авторские определения понятия "расходы бюджета". Ю.А. Крохина определяет расходы бюджетов, как публичные, не погашающие и не создающие финансовых требований непрерывные затраты муниципальных образований или государства в виде строго опосредованных нормами права экономических отношений по поводу распределения и использования централизованных фондов денежных средств в целях обеспечения задач и функций государства<sup>193</sup>.

На основе данного определения Ю.А. Крохина<sup>194</sup> выделяет юридические признаки расходов бюджета:

- в качестве публичной категории расходы бюджета необходимы всему государству в целом как обеспечивающие общие потребности и направленные на покрытие основных направлений государственной деятельности<sup>195</sup>;

- в качестве финансовых требований, расходы бюджета не подлежат возврату, не погашают и не создают финансовых требований<sup>196</sup>. Бюджетные расходы на безвозвратной основе осуществляются в большинстве случаев,

---

<sup>192</sup> См.: Астафуров Н. В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. 249 с.; Ярошенко Т.П. Методическое развитие оценки эффективности бюджетных расходов муниципального образования: дисс. ... канд. юрид. наук. - Сургут, 2011.- 264 с.

<sup>193</sup> См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России: учеб. для вузов / Ю.А. Крохина. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. С. 246; Астафуров Н. В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. 249 с.; Бабкова Ю.Б. Расходные обязательства в бюджетном праве : дисс. ... канд. юрид. наук - Москва, 2010.- 199 с.

<sup>194</sup> Крохина Ю.А. Базисные категории бюджетного права: доктрина и реальность. // Журнал российского права, № 2, 2002. Режим доступа СПС Консультант Плюс.

<sup>195</sup> См.: Крохина Ю.А. Принцип федерализма в бюджетном праве : Дис. ... д-ра юрид. наук - Саратов, 2001 453 с.; Финансовое право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Отв. редактор О.Н. Горбунова. - М.: Юристъ, 2005. - 587 с.; Ярошенко Т.П. Методическое развитие оценки эффективности бюджетных расходов муниципального образования. 264 с.

<sup>196</sup> Финансовое право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Отв. редактор О.Н. Горбунова. - М.: Юристъ, 2005. - 587 с.; Ярошенко Т.П. Методическое развитие оценки эффективности бюджетных расходов муниципального образования. 264 с.

они связаны с финансированием социальных программ, обслуживанием государственного долга и направлены на оплату труда государственных служащих<sup>197</sup>. В последнее время наметилась тенденция расширения сферы предоставления государством своих денежных средств на возвратной и возмездной основах, например в качестве бюджетных ссуд и кредитов;

- в качестве сложной финансовой категории, расходы бюджета, с одной стороны, являются одним из направлений финансовой деятельности государства непосредственно взаимосвязанным в доходной частью бюджета, с другой - расходы бюджета<sup>198</sup> осуществляются государством непрерывно и регулярно в форме повседневного финансирования;

- в качестве бюджетно - правовой категории, расходы бюджета выражают урегулированные правовыми нормами экономические отношения по поводу распределения и использования централизованных фондов денежных средств<sup>199</sup>;

- в качестве правовой формы, расходы бюджета обеспечивают бесперебойное финансирование функций и задач государства<sup>200</sup>, что позволяет государству защищать свои интересы. Соблюдение регулярного режима расходования бюджетных средств - одно из важнейших условий эффективного выполнения как государственной политики в целом так и отдельных государственных мероприятий и программ<sup>201</sup>.

Все вышеперечисленные признаки, по нашему мнению, не утратили своей актуальности.

---

<sup>197</sup> См.: Крохина Ю.А. Принцип федерализма в бюджетном праве. 453 с.; Финансовое право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Отв. редактор О.Н. Горбунова. - М.: Юристъ, 2005. - 587 с.; Ярошенко Т.П. Методическое развитие оценки эффективности бюджетных расходов муниципального образования. 264 с.

<sup>198</sup> См.: Финансовое право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Отв. редактор О.Н. Горбунова. - М.: Юристъ, 2005. - 587 с.; Ярошенко Т.П. Методическое развитие оценки эффективности бюджетных расходов муниципального образования. 264 с.

<sup>199</sup> См.: Крохина Ю.А. Принцип федерализма в бюджетном праве. 453 с.; Финансовое право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Отв. редактор О.Н. Горбунова. - М.: Юристъ, 2005. - 587 с.; Астафуров Н. В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. 249 с.;

<sup>200</sup> Ярошенко Т.П. Методическое развитие оценки эффективности бюджетных расходов муниципального образования. 264 с.

<sup>201</sup> Финансовое право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Отв. редактор О.Н. Горбунова. - М.: Юристъ, 2005. - 587 с.; Астафуров Н. В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. 249 с.; Ярошенко Т.П. Методическое развитие оценки эффективности бюджетных расходов муниципального образования. 264 с.

Исследуя природу института расходов бюджета, М.В. Карасева<sup>202</sup> называет его предметом имущественные отношения, связанные с выделением денежных средств из соответствующих бюджетов. С точки зрения гражданского права имущественные отношения подразделяются на обязательственные, связанные с перемещением материальных благ, и вещные, опосредующие принадлежность материальных благ определенным субъектам<sup>203</sup>. Развивая эту тему А.Г. Пауль<sup>204</sup> высказал мнение о том, что вещные отношения затрагиваются институт расходов бюджетов лишь косвенно. Свою позицию А.Г. Пауль<sup>205</sup> основывает на том, что бюджеты представляют собой часть государственной или муниципальной казны, а перемещение средств осуществляется в рамках обязательственных отношений. По своей сути нормативные документы (законы, договоры, соглашения и иные нормативные акты), предусматривающие осуществление расходов из бюджетов, закрепляют основания прекращения права государственной и муниципальной собственности на средства бюджетов<sup>206</sup>. Представляется правильным согласиться с А.Г. Паулем в том, что именно обязательственные отношения составляют сердцевину института расходов бюджета.

А.В. Голубев<sup>207</sup>, О.А. Черная<sup>208</sup> в своих трудах, формулируя финансово-правовое понятие "расходы бюджетов", полагают, что "расходы бюджетов" - утвержденные законом о бюджете объемы прав в денежном выражении на использование бюджетных средств. По мнению А.В. Голубева<sup>209</sup> объем является общим признаком присущим и расходам бюджетов и денежным

<sup>202</sup> См.: Миненкова В.Ю. Проблемы применения бюджетного законодательства. 213 с.

<sup>203</sup> См.: Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М.: Юрист, 2003. С. 11 – 17; Астафуров Н. В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. 249 с.

<sup>204</sup> См.: Пауль А.Г. Расходы бюджетов: понятие и особенности правового регулирования. // Финансовое право, 2005, № 7.

<sup>205</sup> См.: Пауль А.Г. Указ.соч.

<sup>206</sup> Пауль А.Г. Расходы бюджетов: понятие и особенности правового регулирования. // Финансовое право, 2005, № 7; Астафуров Н. В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. 249 с.

<sup>207</sup> Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие. С. 16 – 21;

<sup>208</sup> Черная О.А. Инструменты эффективного управления расходами регионального бюджета : дисс. ... канд. экон. наук. - Краснодар, 2013.- 208 с.;

<sup>209</sup> Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие. С. 16 – 21;

средствам. Термин "объем" используется в Бюджетном кодексе РФ в различных сочетаниях - объем информации, объем доходов, объем расходов, объем муниципальных или государственных услуг, объем межбюджетных трансфертов. При этом, сущность употребления термина "объем" законодателем не раскрывается<sup>210</sup>. А.В. Голубев<sup>211</sup> полагает, что применительно к расходам бюджетов законодатель использует термин "объем" для обозначения соответствующей суммы денежных средств, которая по отношению к понятию "расходы бюджета" выступает в качестве количественного выражения расходов бюджета.

Статьей 184.1 БК РФ установлено, что общий объем расходов бюджета - одна из основных характеристик бюджета на очередной финансовый год. В числе прочего Бюджетным кодексом РФ устанавливается распределение бюджетных ассигнований на очередной финансовый год по видам и целевым статьям расходов бюджетов, по разделам, подразделам и ведомственной структуре расходов, а также в некоторых случаях может устанавливаться общий объем условно утверждаемых расходов<sup>212</sup>. Определение условно утверждаемых доходов сформулировала О.А. Черная<sup>213</sup>. Условно утверждаемые расходы – бюджетные ассигнования, которые не распределены в плановом периоде по видам и целевым статьям расходов бюджетов, по разделам, подразделам и ведомственной структуре расходов бюджета. Таким образом, расходы бюджета отражаются в бюджете раньше появления каких-либо денежных средств, следовательно, понятие "расходы бюджета" не следует отождествлять с исполнением бюджета по расходам<sup>214</sup>. В этой связи представляется правильным

---

<sup>210</sup> Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие // Финансовое право. 2012. № 2. С. 16 - 21.

<sup>211</sup> Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие. С. 16 – 21.

<sup>212</sup> См.: Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие. С. 16 - 21.

<sup>213</sup> См.: Черная О.А. Инструменты эффективного управления расходами регионального бюджета. 208 с.; Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития. 418 с.

<sup>214</sup> См.: Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие. // Финансовое право. 2012. № 2. С. 16 – 21.

согласиться с выводами А.В. Голубева<sup>215</sup> относительно некорректности употребления термина "осуществление расходов бюджета" при регулировании бюджетных отношений.

Характеристикой объема денежных средств в бюджете являются бюджетные ассигнования. Бюджетные ассигнования - предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств (ст. 6 БК РФ).

Деятельность, связанная с планированием и составлением обоснования бюджетных ассигнований, закреплением результатов этой деятельности в законе о бюджете носит название - формирование расходов бюджета. Расходы бюджета и составляющие их бюджетные ассигнования в правовом плане представляют собой результат органического системного взаимодействия юридических предписаний БК РФ с предписаниями закона о бюджете, определяющими их объемы, адресность и целевое предназначение<sup>216</sup>.

А.В. Голубев<sup>217</sup> определил, что бюджетные ассигнования - объем бюджетных прав в денежном выражении, имеющий определенное числовое значение, который этим числовым значением ограничен. В результате анализа норм БК РФ он сделал вывод о том, что использование бюджетных ассигнований не является обязанностью участников бюджетного процесса. Данный вывод А.В. Голубев<sup>218</sup> подтверждает следующими аргументами: во-первых, планирование бюджетных ассигнований осуществляется как по действующим, так и по принимаемым обязательствам, возникновение которых не имеет определенности на момент принятия закона о бюджете. Во-вторых, возможность использования бюджетных ассигнований зависит от своевременности и полноты поступления денежных средств в бюджет,

---

<sup>215</sup> См.: Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие. С. 16 – 21.

<sup>216</sup> Голубев А.В. Расходное обязательство как правовое основание формирования и реализации расходов бюджета, ориентированных на результат // Финансовое право. 2013. № 4. С. 12 - 17.

<sup>217</sup> Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие // Финансовое право. 2012. № 2. С. 16 - 21.

<sup>218</sup> Голубев А.В. Указ. соч. С. 20 – 21; Черная О.А. Инструменты эффективного управления расходами регионального бюджета. 208 с.



тогда как на момент принятия закона о бюджете не существует определенности в отношении полноты поступления средств в бюджет<sup>219</sup>. В-третьих, неполное использование установленных законом о бюджете бюджетных ассигнований не рассматривается в законе как нарушение бюджетного законодательства, а рассматривается как обстоятельство, возникающее при правомерном исполнении бюджетов.

Совершенно иную точку зрения высказал в отношении понятия "расходы бюджетов" А.В. Ильин<sup>220</sup>, исследовав понятие "расходы бюджетов" в качестве выплаты, в качестве финансирования и как систему правоотношений.

Понятие "расходы бюджетов" с экономической точки зрения (как выплаты), полагает А.В. Ильин, не следует рассматривать только с позиции средств, непосредственно выплачиваемых из бюджета, поскольку это понятие охватывает также и выплаты, потенциально запланированные.

"Расходы бюджетов" в качестве финансирования бюджетополучателей - это передача бюджетополучателям соответствующих прав по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств в запланированном объеме, за счет соответствующего бюджета<sup>221</sup>.

В качестве правовой категории "расходы бюджетов" выступают как совокупность правовых отношений, которые включают в себя правоотношение по предоставлению денежных средств из бюджета и правоотношение по фактическому их использованию<sup>222</sup>.

Понятие "бюджетные расходы" в БК РФ не раскрывается, оно используется в научных и некоторых нормативных источниках. Представляется, что данное понятие не тождественно по своему содержанию понятию "расходы бюджета". Аналогичную позицию высказал

---

<sup>219</sup> См. также: *Черная О.А.* Инструменты эффективного управления расходами регионального бюджета : дисс. ... канд. эконом. наук. - Краснодар, 2013.- 208 с.

<sup>220</sup> Подробная позиция изложена в работе: *Ильин А.В.* Правовые основы расходов бюджета. М., Статут, 2014. С. 9-21. (144 с.).

<sup>221</sup> *Ильин А.В.* Правовые основы расходов бюджета. С. 17.

<sup>222</sup> *Ильин А.В.* Государственные учреждения и производство публичных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 10. С. 50 - 54.

А.А. Агамян<sup>223</sup>. Под бюджетными расходами он понимает условные обязательства, принятые уполномоченным лицом в определенном законом порядке и в строго установленной процедуре, по осуществлению перевода определенному получателю целевых денежных средств, носящих публичный характер и имеющих сроки действия во времени.

А.А. Агамян<sup>224</sup> полагает, что понятие "бюджетные расходы" включает в себя все подлежащие оплате бюджетные обязательства, принятые в порядке, установленном законом, к казначейскому исполнению. В отличие от бюджетных расходов, расходы бюджета, по его мнению, подчеркивают признак отнесения определенных денежных средств к средствам бюджета. Он считает, что бюджетные расходы представляют собой не сами бюджетные средства, а процесс погашения бюджетных обязательств. При этом бюджетные расходы не могут рассматриваться как денежные средства "в движении", направленные бюджетополучателям посредством предоставления из бюджета, имеющихся денежных средств, для последующего их использования. Такие выводы А.А. Агамян основывает на анализе бюджетного законодательства, которое включает различные стадии существования бюджетных средств, а также строго обозначенный порядок действий по расходованию бюджета. В частности, согласно ч. 2 ст. 219 БК РФ исполнение бюджета по расходам включает принятие бюджетных обязательств, подтверждение денежных обязательств, санкционирование оплаты денежных обязательств, подтверждение исполнения денежных обязательств. Следовательно, еще одной характеристикой бюджетных расходов, - считает А.А. Агамян<sup>225</sup>, - является то, что бюджетные расходы - это обязательства, принимаемые на себя получателем бюджетных средств, а не простая совокупность бюджетных

---

<sup>223</sup> Здесь и далее см.: Агамян А.А. К проблеме толкования понятия бюджетных расходов // Административное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 1058 - 1061.

<sup>224</sup> См.: Агамян А.А. Указ. Соч. С. 1058 - 1061.

<sup>225</sup> См: например: распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р "Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года" // Собрание законодательства РФ. 12.07.2010. № 28. Ст. 3720.

средств. Исполнение таких обязательств может быть приостановлено либо прекращено принимаемыми подзаконными актами.

Автор разделяет позицию А.А. Агамяна, который определил бюджетные расходы как условные денежные обязательства, возникающие на основании бюджетного обязательства вне зависимости от наличия либо отсутствия денежных средств в бюджете.

БК РФ разделяет понятия "расходного обязательства" и "бюджетного обязательства". Бюджетное обязательство - расходное обязательство, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году (ст. 6 БК РФ). Расходное обязательство - это обязательство общественно-территориального образования предоставить средства соответствующего бюджета<sup>226</sup>. Бюджетное обязательство относится к бюджетному праву, расходное обязательство - к институту расходов бюджетов.

Правовое регулирование расходования бюджетных средств основано на комплексном подходе. При осуществлении расходов бюджетов в целом, складывается сложное финансовое правоотношение, в состав которого входят и материальные, и процессуальные правоотношения, регламентируемые различными подотраслями финансового права. Традиционно основным является материальное правоотношение, которое составляет предмет института расходов бюджетов. Реализацию материального правоотношения обеспечивает вторичное материально-правовое расчетное правоотношение. Служебное процессуальное правоотношение регулируется процессуальным бюджетным правом и связано с исполнением бюджетов по расходам<sup>227</sup>.

Различные составляющие финансового права обеспечивают осуществление расходов бюджетов. Среди них можно назвать бюджетное право, институт расчетов, а также институт расходов бюджетов как

---

<sup>226</sup> См: *Астафуров Н.В.* Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 . - Волгоград, 2009. – С. 21 (249 с.)

<sup>227</sup> См.: *Палозян О.А.* К вопросу об институте расходования бюджетных средств // *Финансовое право.* 2013. № 9. С. 43 – 48; *Астафуров Н.В.* Там же.

структурный подраздел раздела государственных и муниципальных расходов. Критерии отграничения бюджетного права от института расходов бюджетов изложены в диссертационном исследовании Н.В. Астафурова<sup>228</sup>. Представляется интересным воспроизвести логику рассуждения указанного автора. По мнению Н.В. Астафурова<sup>229</sup>, исходным для разграничения бюджетного права от института расходов бюджетов служит уже давно сформулированное положение о том, что субъективные права в области бюджетных правоотношений регулируются не только бюджетным правом, но и другими нормативными актами. Так, например, институт расходов бюджета регулируется отдельными законами, иными нормативными актами, договорами и соглашениями, которые предусматривают непосредственно расходы. Например, Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>230</sup>, предусматривает направление расходов бюджетов на обеспечение реабилитации инвалидов и т.д.<sup>231</sup> Выделение денежных средств на осуществление расходов бюджетов в соответствующем году обеспечивается бюджетным правом посредством их указания и утверждения в бюджете. Через нормы бюджетного права регламентируются процессуальные отношения, связанные с процессом реализации межбюджетных отношений, с процессом исполнения бюджетов по расходам. Данные процессы обеспечивают распределение между уровнями бюджетной системы всего объема расходов.

Высказанная позиция согласуется с подходами Б.Н. Иванова<sup>232</sup>, который писал, что к бюджетному праву следует относить только те нормы, которые устанавливают общий объем государственных расходов и объемы финансирования на отдельные виды мероприятий, нормы,

---

<sup>228</sup> См. Астафуров Н.В. Указ. соч. С. 22-23.

<sup>229</sup> См.: Астафуров Н.В. Указ. соч. С. 22-23. Цит. по Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР (на материалах союзной республики). Киев: Вища школа, 1981. С. 29 – 34.

<sup>230</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

<sup>231</sup> См.: Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР. С. 29 - 34.

<sup>232</sup> Иванов Б.Н. О системе советского финансового права // Труды Всесоюз. юрид. заочного ин-та. Т. 9: Вопросы советского финансового права. М., 1967. С. 51.

регламентирующие порядок расходования дополнительно полученных доходов и порядок распределения расходов между отдельными видами бюджетов, предоставление бюджетных кредитов, операции по кассовому исполнению расходной части бюджета. Правовые нормы других нормативных источников, регулирующих порядок расходования бюджетных средств, следует отнести к институту государственных расходов. Позднее к данной позиции присоединились в своих работах Н.В. Астафуров<sup>233</sup>, В.Ю. Миненкова<sup>234</sup> и др.

Указанное соотношение института расходов бюджетов и бюджетного права в настоящее время просматривается в действующем законодательстве.

Исторический процесс, необходимость правильного планирования, исчисления расходов и иные факторы привели к различным способам классификации бюджетных расходов. Классификация – систематизация, основанная на делении понятий по однородным основаниям<sup>235</sup>. Классификация необходима для выявления основных компонентов содержания бюджетных расходов. Лишь научно обоснованная, логически правильная классификация служит основой обобщающих прогнозов и выводов, позволяет отобразить закономерности развития классифицируемых объектов и вскрыть их связи<sup>236</sup>.

В науке финансового права приводятся различные классификации бюджетных расходов, каждая из которых имеет как практическую значимость, так и свою ценность для науки и теории.

Методологические подходы к классификации расходов публичных денежных средств были разработаны еще в XIX столетии представителями

---

<sup>233</sup> Астафуров Н.В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. – С. 21-25.

<sup>234</sup> Миненкова В.Ю. Проблемы применения бюджетного законодательства: Дис. ... канд. экон. наук: Санкт-Петербург, 2006. 213 с.

<sup>235</sup> См. Общий толковый словарь русского языка. Режим доступа: <http://tolkslovar.ru/k4903.html>.

<sup>236</sup> Жигуленков М.В. К вопросу о классификации функций государства// Право и политика. 2002. №8. С. 16;

русской финансовой школы. В частности, М.М. Сперанский<sup>237</sup> в 1810 году в своей работе "План финансов" указывал, что расходы должны иметь в правильном их учреждении "...постоянное их разделение по степеням нужды, пространству их предметов и по движению их постоянному и чрезвычайному...".

Рассмотрим классификации бюджетных расходов по различным признакам.

*По функциональному признаку* бюджетные расходы соотносятся с публичными функциями. Через минимальные публичные функции с использованием минимального количества денег может быть осуществлено максимальное количество общественно полезных дел и услуг. В этом заключается эффективность бюджетных расходов.

Все функциональные расходы делятся на **внешние и внутренние** вслед за функциями государства.

Важнейшими бюджетными расходами по функциональному признаку являются: 1) общегосударственные расходы (включает, в том числе расходы проведение выборов, на функционирование органов государственной власти); 2) расходы на национальную оборону; 3) расходы на образование; 4) расходы на жилищно-коммунальное хозяйство; 5) расходы на национальную экономику (расходы по отраслям экономики, на исследование космоса, связь, и т.д.); 6) расходы на охрану окружающей среды; 7) расходы на национальную безопасность; 8) расходы на здравоохранение и спорт; 9) расходы на культуру и средства массовой информации; 10) расходы на социальную политику и др.<sup>238</sup>

Данная классификация (по функциональному признаку) имеет непосредственное отношение к отраслевой классификации бюджетных расходов в рамках народного хозяйства - здесь просматривается

---

<sup>237</sup> Сперанский М.М. План финансов // У истоков финансового права. М., 1998. С. 44. Приводится по: Астафуров Н.В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. - С. 26.

<sup>238</sup> Прим.: В основу действующей классификации расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации положен функциональный признак

зависимость публично-властных функций бюджетных расходов и общественных потребностей в финансовых средствах.

По степени необходимости бюджетные расходы подразделяют в соответствии с государственными потребностями, вызванными течением государственной жизни<sup>239</sup>. По этому критерию бюджетные расходы делятся по следующим взаимозависимым признакам:

1) по степени полезности – на необходимые, полезные и избыточные расходы;

2) по характеру финансируемых общественных потребностей – на чрезвычайные и обычные расходы;

3) по способу прогнозирования – на постоянные и временные.

Способ разделение расходов по степени полезности М.М. Сперанский<sup>240</sup> считал основополагающим. Все расходы он разделил на полезные, необходимые, излишние, избыточные и бесполезные. "**Полезными** расходами должно считать все те, кои принадлежат единственно к гражданскому усовершенствованию; **необходимыми** - те, без коих внешняя и внутренняя безопасность государства стоять не может; **избыточными** - те, кои принадлежат к некоторому великолепию и роскоши государства; наконец, **бесполезные и излишние** суть те, кои употребляются противу разума истинной государственной экономии, на предметы, для правительств посторонние и по существу своему принадлежащие к частной промышленности".

Бюджетные расходы, которые не поддаются точному прогнозированию разграничивают на **постоянные и временные**.

В дореволюционной науке финансового права для обозначения временных расходов использовался термин переменяемые. Под

<sup>239</sup> В литературе высказывается мнение, что "...потребность, не вызываемая течением государственной жизни, не должна существовать, так как это фальшивая потребность" Цит. по: *Лебедев В.А.* Финансовое право: Учебник. М., 2000. С. 119.

<sup>240</sup> Цит. по: *Сперанский М.М.* План финансов в сборнике императорского русского исторического общества, 1885. – Т. 45. – С.15-16. Приводится по: *Астафуров Н.В.* Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации . – 249 с.

**переменяемыми** расходами в отличие от постоянных понимались расходы, размер которых не поддавался точному прогнозированию<sup>241</sup>.

В отличие от ранее существовавшей, действующая классификация расходов бюджета по признаку постоянства тесно связана с современными понятиями **непрограммных** и **программных** расходов бюджета. Как правило, выраженные в целевых программах расходы бюджета имеют установленную цель, достижение которой отменяет соответствующие расходы. С временным фактором планирование непрограммных расходов бюджета не связано. Непрограммные расходы существуют в бюджете в разном объеме всегда. Например, расходы на денежное содержание государственных служащих, военнослужащих, содержание зданий органов государственной власти, иные текущие расходы.

Максимальное увеличение программной части бюджета в настоящее время считается лучшим средством повышения эффективности расходов. Однако расходы на содержание государственного аппарата и расходы на исполнение публичных функций при создании и реализации самих целевых программ не могут быть переведены в программную часть бюджета, так как их осуществление нельзя поставить в зависимость от принятия соответствующей программы<sup>242</sup>.

*По экономическому содержанию* бюджетные расходы делятся на производительные и непроизводительные; производственные и непроизводственные; текущие и капитальные; бюджетные инвестиции и другие.

**Производительные** расходы – расходы, направленные или на увеличение имущественного достояния государства, или на укрепление экономических основ частного хозяйства. **Непроизводительные** расходы – это полезные расходы, но они не направлены ни на увеличение достояния государства, ни на укрепление частных хозяйств. Речь здесь идет о

---

<sup>241</sup> См.: Лебедев В.А. Финансовое право: Учебник. М., 2000. С. 134.

<sup>242</sup> Комягин Д.Л. Расходы бюджета. // Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с. Режим доступа: СПС Консультант Плюс.



нравственных благах, которые рано или поздно превращаются в хозяйственные блага<sup>243</sup>. Например, войны увеличивают сплоченность народа больше, чем любой промышленный процесс<sup>244</sup>.

Национальный доход общества непосредственно формируется в производственной сфере. Экономическую основу характеристики государственных расходов составляет государственный строй и соответствующий ему способ общественного производства. Между экономической классификацией государственных расходов, функциями государства и процессом общественного воспроизводства существует прямая связь<sup>245</sup>.

**Производственные** расходы – это расходы, которые обусловлены использованием национального дохода как фонда накопления и нацелены на расширение производства. **Непроизводственные** расходы – расходы, связанные с общественным потреблением, с использованием фонда потребления<sup>246</sup>. Первые служат условием роста производства на основе национального дохода и составной частью процесса производства, вторые с созданием национального дохода непосредственно не связаны, а лишь удовлетворяют потребительские нужды общества<sup>247</sup>.

Непроизводственные и производственные расходы подразделяются на подвиды в соответствии с отраслями народного хозяйства. К производственным расходам относятся расходы на обеспечение промышленного производства, эксплуатацию дорожного и жилищно-коммунального хозяйства, на связь, на транспорт и т.д. К непроизводственным расходам относят расходы на здравоохранение,

<sup>243</sup> Пушкарёва В.М. История финансовой мысли и политики налогов: Учебн. Пособие. – М.: Финансы и статистика, 2005. – С. 45-46. (256 с.)

<sup>244</sup> Косса Л. Основы финансовой науки. – М., 1900, с. 20. Приводится по: Цыренжапов Ч.Д. Правовые основы государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. – 252 с.

<sup>245</sup> Аллахвердян Д.А. Финансы социалистического государства. М., 1961. С. 151.

<sup>246</sup> Цит. по кн.: Пушкарёва В.М. История мировой и русской финансовой науки и политики. М., 2003. С. 101-102.

<sup>247</sup> Цыренжапов Ч.Д. Правовые основы государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. – С.96.

образование, культуру, на обеспечение управления, национальной безопасности и т.д.<sup>248</sup>

**Текущие** расходы – это расходы, направленные на удовлетворение потребностей бюджетных учреждений в оборотных средствах, потребностей простого воспроизводства, связанные с предоставлением бюджетных средств на покрытие текущих потребностей и содержание этих юридических лиц. К текущим бюджетным расходам относят: оплату расходных материалов (продуктов питания, канцелярских товаров), оплату труда бюджетных служащих и соответствующие ей страховые выплаты в государственные внебюджетные фонды. **Капитальные** расходы – это расходы, ориентированные на создание материальных ценностей долгосрочного назначения, на финансирование расширенного воспроизводства, связанные с вложением финансовых активов в основной капитал. К капитальным расходам относят расходы на строительство публичных объектов, приобретение предметов длительного пользования и оборудования, капитальный ремонт, в том числе муниципального и государственного жилого фонда<sup>249</sup>.

**Бюджетные инвестиции** - это бюджетные средства, направляемые на увеличение или создание за счет средств бюджета стоимости государственного и муниципального имущества (ст. 6 БК РФ). Целевым направлением бюджетных инвестиций является увеличение стоимости государственного (муниципального) имущества, т.е. казны, за счет расходов бюджета.

Бюджетные инвестиции относят либо к самостоятельному виду расходов бюджета, либо иногда называют одним из видов капитальных вложений. Д.Л. Комягин<sup>250</sup> полагает, что правильны обе точки зрения, так как, например, инвестиции в объекты недвижимости и инвестиции,

---

<sup>248</sup> Дьяченко В.П. Товарно-денежные отношения и финансы при социализме. М., 1974. С. 339.

<sup>249</sup> См. Цыренжапов Ч.Д. Правовые основы государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. - С. 98.; Комягин Д.Л. Расходы бюджета. // Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с.

<sup>250</sup> Комягин Д.Л. Расходы бюджета. 501 с.

имеющие долгосрочный характер, относятся к капитальным расходам, а инвестиции, не отвечающие этим признакам, могут и не быть капитальными расходами.

Существуют различные определения инвестиций как в доктринальных источниках, так и в законодательстве<sup>251</sup>, но все их объединяет следование смыслу лат. слова "invest" - вкладывать. В самом широком смысле инвестиции - все виды активов, которые вкладываются в хозяйственную деятельность в целях получения прибыли<sup>252</sup>. Смысл инвестиционной деятельности заключается в процессе превращения денежных средств в иное имущество, т.е. в преобразовании инвестиционных ресурсов во вложениях<sup>253</sup>.

Выделяют два направления бюджетных инвестиций: инвестиции юридическим лицам, которые не являются муниципальными и государственными учреждениями, и инвестиции в объекты муниципальной или государственной собственности. Существуют также инвестиции, осуществляемые в рамках государственно-частного партнерства за счет Инвестиционного фонда РФ (ст.ст. 69, 69.1, 79, 80 БК РФ).

Особый экономический вид расходов - финансовая помощь бюджетам других уровней. Разделами экономической классификации расходов также являются приобретение нематериальных активов и земли, создание государственных резервов и запасов.

*По ведомственному признаку* распределение бюджетных расходов позволяет выделить в каждой группе расходов бюджета непосредственных получателей бюджетных средств - министерства, агентства, государственные учреждения и т.д. Ведомственную классификацию можно увидеть в перечне главных распорядителей бюджетных средств, ежегодно

---

<sup>251</sup> См.: Вахрин П.И. Инвестиции. М., 2002; Гуцин В.В., Овчинников А.А. Инвестиционное право. М., 2009. С. 153.

<sup>252</sup> См.: Шарп У.Ф., Александер Г.Д., Бейли Д.В. Инвестиции. М., 1998; Гуцин В.В., Овчинников А.А. Инвестиционное право. М., 2009. С. 153.

<sup>253</sup> См.: Гильманов Э.М. Инвестиционная деятельность государства в расходах бюджета Российской Федерации // Финансовое право. 2007. № 10.

устанавливаемом законом о бюджете. По ведомственному признаку в зависимости от территориального деления государства классификация расходов требует установления ответственности разных уровней публичной власти за выполнение публичных задач.

М.М. Сперанский<sup>254</sup> еще в середине XIX века указывал на необходимость разделения расходов по уровням власти "на общие государственные, на губернские, окружные, волостные", и распределение расходов от источников соответствующих доходов в зависимости от территориального деления государства, а именно "расходы государства должны быть удовлетворены из общих государственных доходов; губернские – из губернских и т.д."

Основанием классификации по территориальному признаку выступает субъект, осуществляющий расходование бюджетных средств. Соответственно субъектом федеральных расходов выступает Российская Федерация, субъектом региональных расходов – субъекты РФ, муниципальные образования – субъекты муниципальных расходов<sup>255</sup>. На федеральный бюджет на высшем уровне власти возлагаются общегосударственные централизованные расходы. Осуществление бюджетных расходов на региональном уровне закрепляется за региональным уровнем власти, а расходы местного значения – за местным уровнем. Региональные расходы могут быть подразделены на расходы автономных областей и округов, краев, республик, областей. В зависимости от типа муниципального образования муниципальные расходы подразделяются на расходы: 1) городского округа; 2) внутригородской территории города федерального значения; 3) сельского, городского поселения; 4) муниципального района. В зависимости от особенностей

---

<sup>254</sup> Сперанский М.М. План финансов в сборнике императорского русского исторического общества. 1885. Т. 45. С. 15. Приводится по: Астафуров Н.В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. – 249 с.

<sup>255</sup> См.: Костюков А.Н. Дискуссионные вопросы предмета и системы российского финансового права. Омск, 2002, с. 19.; Цыренжапов Ч.Д. Правовые основы государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. – 252 с.

правового положения самого муниципального образования муниципальные расходы могут также иметь отличительный характер. Здесь имеется в виду особенность правовое положение наукограда, закрытого административно-территориального образования (ЗАТО), административного центра (столицы) субъекта федерации и т.д.<sup>256</sup>

В основе разделения расходов по уровням бюджетов положены следующие критерии:

- субсидиарность (максимальная близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг);

- территориальное соответствие (максимальное совпадение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих бюджетных услуг);

- внешние эффекты (чем выше заинтересованность общества в целом в реализации расходных полномочий, тем, при прочих равных условиях, за более высоким уровнем власти они должны закрепляться);

- эффект территориальной дифференциации (чем выше региональные / местные различия в производстве и потреблении бюджетных услуг, тем, при прочих равных условиях, на более низких уровнях бюджетной системы они должны предоставляться);

- эффект масштаба (концентрация бюджетных расходов, при прочих равных условиях, способствует экономии бюджетных средств)<sup>257</sup>.

Помимо всего прочего, территориальный признак распределения расходов связан положениями Конституции РФ о предметах ведения Российской Федерации, предметах совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. ст. 71-73 Конституции РФ).

---

<sup>256</sup> См. *Цыренжапов Ч.Д.* Правовые основы государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. - С. 105.

<sup>257</sup> Финансовое право: Учебник / кол. авт.; отв. ред. Е.М. Ашмарина, С.О. Шохин. М.: ООО «Издательство "Элит"», 2009. С. 485.

По признаку принадлежности к фонду бюджетные расходы подразделяются на централизованные и децентрализованные.

К централизованным фондам наука финансового права относит внебюджетные и бюджетные фонды, а к децентрализованным фондам - фонды государственных предприятий и организаций. Вместе с тем, среди ученых имеется расхождение во мнениях по такому делению связанные с разными основаниями выделения видов централизованных и децентрализованных фондов по их составу<sup>258</sup>. Так, Н.И. Химичева<sup>259</sup> к децентрализованным денежным фондам относит денежные фонды организаций, предприятий, учреждений, используемые для социальных и производственных целей соответственно предназначению названных субъектов и в их масштабах. Процессы децентрализации и централизации затрагивают каждый уровень публичной власти в отдельности и все уровни во взаимосвязи. В бюджете могут концентрироваться денежные средства, которыми управляют органы власти или они могут передаваться в ограниченное распоряжение соответствующим публичным учреждениям и предприятиям. Так осуществляются процессы децентрализации и централизации в системе управления децентрализованными и централизованными денежными фондами на конкретном уровне публичной власти<sup>260</sup>.

М.В. Карасева<sup>261</sup> полагает, что с точки зрения организационного подхода финансовая деятельность осуществляется в форме формирования и использования децентрализованных и централизованных фондов денежных средств. По ее мнению, централизация денежных фондов не относится к исключительному праву государственных и муниципальных структур, она

---

<sup>258</sup> Горбунова О.Н., Грачева Е.Ю. Правовые основы финансовой деятельности. // Финансовое право. М., 2003. С. 10-11.; См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. С. 30 и др.

<sup>259</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. С. 30.

<sup>260</sup> Астафуров Н.В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. С.82.

<sup>261</sup> Карасева М. В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 75.

может осуществляться как на добровольной, так и на принудительной основе, в том числе и частными лицами путем заключения гражданско-правовых договоров или путем привлечения средств в свои фонды.

С бюджетами всех уровней и внебюджетными фондами связаны централизованные расходы, которые осуществляются на основе обязательных платежей. Средства бюджетов и внебюджетных фондов направляются на финансирование особо важных с позиции государства и общества потребностей. Расходы бюджетов всех уровней власти составляют наибольшую долю из всей совокупности централизованных расходов.

Для обеспечения эффективности и результативности финансовой деятельности государства и муниципальных образований большое значение имеют децентрализованные расходы. Децентрализованные расходы связаны с созданием доходной базы для бюджетов, с их помощью решается определенный комплекс муниципальных и государственных функций и задач, они максимально приближены к объектам денежных вложений<sup>262</sup>.

В целом децентрализованные фонды государства и местного самоуправления имеют все свойства характерные для денежного фонда, но отличаются от частных или централизованных фондов денежных ресурсов источниками формирования, механизмом функционирования и управления, назначения, а также другими свойствами. Как правило, децентрализованный фонд - это специальный денежный фонд. Специфика расходов децентрализованных фондов обуславливается их своеобразием.

Публичные децентрализованные фонды непосредственно связаны с материальным производством. Посредством производства товаров, работ и услуг создается национальный доход государства, впоследствии этот доход распределяется с помощью других звеньев финансовой системы между территориями, селом и городом, слоями населения и т.д.

---

<sup>262</sup> См.: Кузнецов С.С. Децентрализованные финансы муниципальных образований // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. / Под ред. В. Ф. Воловича. Томск, 2000. С. 300; Астафуров Н.В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. С.83-84.

Децентрализованные финансы входят в состав экономического базиса, отражают закономерности развития экономики, проявляются на стадии формирования национального дохода, преимущественно в производственной сфере<sup>263</sup>. По мнению О. Н. Горбуновой<sup>264</sup>, "...децентрализованные фонды государства - это фонды, создающиеся на предприятиях и в организациях, где и формируются ресурсы для пополнения всех фондов денежных средств".

Ученые выделяют большое разнообразие децентрализованных фондов. Например, Э.Д. Соколова<sup>265</sup> в число децентрализованных фондов включает фонды денежных средств Банка России и кредитных организаций, основанных на праве смешанной формы собственности с участием государства или на праве полной государственной собственности; денежные фонды государственных учреждений, а также денежные фонды государственных учреждений (казенных, бюджетных, автономных), находящиеся в их распоряжении по результатам экономической деятельности, приносящей доходы.

В.П. Дьяченко<sup>266</sup> относит к децентрализованным фондам следующие виды финансовых фондов: социально-культурного назначения; социального страхования; зарплатные; амортизационные; воспроизводственные (для пополнения основных средств); премиальные (для материального поощрения работников) и т.д.

Изложенное позволяет сделать вывод, что, децентрализованные расходы включаются в состав деятельности государства и местного самоуправления и единой расходной политики, проводимой государством, подчиняются целям, задачам, а также приоритетам их деятельности. Свойства этих расходов обусловлены характеристиками

---

<sup>263</sup> Астафуров Н.В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. С.84.

<sup>264</sup> Горбунова О.Н. Проблемы правового регулирования финансовой деятельности государства в условиях перехода к рынку // Хозяйство и право. 1995. №3. С. 76.

<sup>265</sup> См.: Соколова Э.Д. Правовые основы финансовой системы России / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: ИД "Юриспруденция", 2006. С. 17.

<sup>266</sup> Дьяченко В.П. Товарно-денежные отношения и финансы при социализме. М., 1974. С. 115.



децентрализованных фондов, бюджетных учреждений и унитарных предприятий, нацеленных на реализацию специальных публичных функций и задач. Являясь составной частью финансовой системы, децентрализованные фонды находятся во взаимодействии с другими ее фондами, в т.ч. с бюджетами.

Помимо приведенной классификации бюджетных расходов существуют и иные способы классификации бюджетных расходов. Представляется, что классификация расходов только по одному признаку является неполной, и при планировании расходов бюджета они должны оцениваться с разных точек зрения. В связи с этим возникает необходимость нормативного закрепления базовых разделов и статей расходов бюджета, существование которых оправдано практикой и теорией<sup>267</sup>. Некоторые из общепринятых классификаций бюджетных расходов уже нашли отражение в отечественном финансовом законодательстве. Это можно увидеть в содержании бюджетной классификации, предусмотренной Бюджетным кодексом РФ. Такое обстоятельство указывает на значение финансово-правовой науки в совершенствовании законодательства. В этой связи, полагаем уместным привести мнение М.И. Байтина<sup>268</sup>, высказанное еще в семидесятых годах прошлого столетия, о том, что "классификационные методы и процедуры, широко применяясь в научных исследованиях для решения различных познавательных задач, способствуют одновременно и подытоживанию результатов предшествующего развития соответствующей отрасли ....., и обоснованию начала нового этапа в их развитии". В этом и проявляется практическая значимость классификационных методов и процедур.

Помимо классификации бюджетных расходов, БК РФ закрепляет основополагающие начала - принципы, лежащие в основе осуществления бюджетных расходов, которые имеют исключительно важное значение.

---

<sup>267</sup> Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с. Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

<sup>268</sup> Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979. С. 204.

Принципы выступают как "конституирующая" основа, каркас, позволяющий держаться всему зданию правового регулирования.

Принцип (лат. *principium* - основа, первоначало) – основное, исходное положение какой - нибудь теории, учения, науки и т.п....<sup>269</sup>. Принципы права это не нормы права. "В отличие от конкретных юридических норм они больше зависят от состояния правовых знаний. Они возникают лишь на определенном этапе правогенеза, непосредственно связанном с появлением развитого юридического мышления, в то время как правовые нормы в ряде случаев возникали стихийно, в ходе повседневной практической деятельности людей"<sup>270</sup>.

Принципы правовой государственности, основанные на общесоциальных приоритетах, и провозглашаемые в качестве таковых, выступают в качестве общеправовых принципов права и юридического процесса. Единство содержания права и процесса обеспечивается совпадением принципов и того, и другого<sup>271</sup>.

Традиционно основанием классификации принципов является их разделение в соответствии с отраслевым делением права, согласно которому принципы делятся на: а) общеправовые; б) отраслевые; в) межотраслевые; г) принципы правовых институтов<sup>272</sup>. Некоторые ученые выделяют межинститутские и подотраслевые принципы<sup>273</sup>.

Основными общеотраслевыми принципами действующего финансового права в научной литературе называют: единство денежной системы и финансовой политики; распределение функций в области

<sup>269</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. / Под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М.: Рус.яз., 1986.- С. 515. (797с.).

<sup>270</sup> См.: Колягин Д.Л. Расходы на национальную оборону: понятие и эволюция финансово-правового регулирования: дисс. ... докт. юрид. наук.- М., 2009.- 463 с.; Румянцев В.Г., Ширяев Ю.Е. Понятие принципа права в контексте законотворческого процесса // История государства и права, 2006, № 8.; Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. М.: Наука, 1986. С. 13.

<sup>271</sup> Баландин В.Н., Павлушина А.А. Принципы юридического процесса. Тольятти, 2001. С.28-29; Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития. С. 135.

<sup>272</sup> Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития. С. 135; Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. М., 1972. С. 242.; Гражданский процесс / под ред. К. С. Юдельсона. М., 1984; Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М., 1978.

<sup>273</sup> Курс лекций по теории государства и права / под ред. Н. И Матузова , А. В. Малько. Саратов, 1995. С.67.

финансовой деятельности на основе разделения исполнительной и законодательной властей; плановость и законность; социальную направленность финансово-правового регулирования; приоритетность публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений; федерализм; равноправие субъектов РФ в области финансовой деятельности; самостоятельность органов местного самоуправления; гласность в финансовой деятельности органов местного самоуправления и государства; участие граждан РФ в финансовой деятельности органов местного самоуправления и государства<sup>274</sup>.

В научных трудах можно встретить и другие принципы финансового права. Например, К.С. Бельский<sup>275</sup>, наряду с общепринятыми принципами финансового права выделяет также принцип взаимной ответственности государственных органов и граждан в области финансовой деятельности. Сущность этого принципа состоит в том, что граждане за нарушения в области финансовой деятельности привлекаются к ответственности за совершение налоговых правонарушений, а органы государственной или муниципальной власти, их должностные лица за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей в области финансовой деятельности или совершенные правонарушения несут соответствующую юридическую ответственность: финансовую, дисциплинарную, административную и уголовную.

Система принципов бюджетного права связана с более общими системами принципов - системой общеправовых и конституционных принципов и системой принципов финансового права - входит в них как составная часть. Такое положение вещей признается нормальным, так как само право является системной категорией, пронизанной разнообразными

---

<sup>274</sup> Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 38-39; Крохина Ю.А. Финансовое право России: учеб. для вузов / Ю.А. Крохина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2007. – С. 54.

<sup>275</sup> Бельский К.С. Принципы финансового права. // Финансовое право: учебник / К.С. Бельский и др.; под ред. С.В. Запольского. М.: Российская академия правосудия; Эксмо, 2006. С. 53.

взаимозависимостями<sup>276</sup>. Практически все принципы финансового права в той или иной степени легли в основу принципов бюджетной системы<sup>277</sup>.

Действующие нормы бюджетного права находятся в сфере воздействия общеправовых, конституционных принципов и отраслевых принципов финансового права. Помимо них существуют специальные принципы бюджетного права, которые и придают ему уникальность и обособленность. Специальные принципы бюджетного права можно разделить на три взаимосвязанные группы: принципы установления расходов и доходов бюджета; принципы построения бюджетной системы; принципы организации бюджетного процесса<sup>278</sup>.

Принципы бюджетной системы России определяют как ведущие положения, основополагающие и руководящие идеи, определяющие порядок функционирования и построения этой системы, и в целом бюджетных отношений, закрепленные в действующем законодательстве<sup>279</sup>.

Ю.А. Крохина<sup>280</sup> отмечает, что принципы бюджетной системы образуют специальное научное основание, фиксирующее одновременно единство децентрализации и централизации бюджетной системы и степень автономии (в рамках финансовой компетенции и конституционных полномочий) бюджета каждого территориального образования, а также сущность взаимодействия бюджетов всех уровней между собой.

Стоит отметить, что ряд действующих на современном этапе принципов формирования бюджетной системы начал складываться ещё в 1930-1960-х гг. прошлого века. Современные принципы формирования и функционирования бюджетной системы РФ также имеют некий отпечаток

---

<sup>276</sup> Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с.

<sup>277</sup> См.: *Астафуров Н.В.* Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. С. 97.

<sup>278</sup> *Комягин Д.Л.* Бюджетное право и бюджетное законодательство. // Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с.

<sup>279</sup> *Парыгина В.А., Браун К., Стиглиц Дж.Э., Тедеев А.А.* и др. Бюджетная система России: Учебник. Изд. 3-е, испр. и доп. М.: Изд-во ЭКСПО, 2006. С. 75.

<sup>280</sup> См.: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / отв. Ред. Ю.А. Крохина. - М.: Издательство Юрант, 2008. С. 108.

особенностей и традиций осуществления бюджетной деятельности в советский период. При этом в отличие от бюджетной практики административно-командной системы, данные положения непосредственно реализованы в нормах текущего бюджетного законодательства – главным образом в БК РФ. Принципы бюджетной системы РФ отражены в ряде норм БК РФ, однако в данной работе будут выделены те принципы, которые имеют значение, с точки зрения осуществления бюджетных расходов.

Осуществление бюджетных расходов происходит в процессе исполнения бюджета. Исполнение бюджета, в свою очередь, является центральной стадией бюджетного процесса, на которой происходит реальное использование финансовых ресурсов соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления в форме бюджетного фонда<sup>281</sup>. Следовательно, принципы бюджетных расходов включают и принципы бюджетного права и бюджетного процесса.

Исходя из финансово-правовых принципов, принципы бюджетных расходов – это факторы: 1) определяющие вид и содержание бюджетных расходов; 2) позволяющие признать единые подходы к расходованию бюджетных средств; 3) степень реализации которых является показателем правового состояния государства.

В научной литературе можно встретить классификацию принципов осуществления расходов бюджета. Например, Х.В. Пешкова<sup>282</sup> разграничивает принципы осуществления расходов бюджета на две группы. К первой группе она относит экономические принципы, например, эффективность и экономность расходов, своевременность и их целевая направленность. Поскольку расходы бюджета распределяются в централизованном порядке и в определенной степени служат выражением

---

<sup>281</sup> Седова М.Л. Некоторые вопросы организации бюджетов в Российской Федерации // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2001, № 1. С. 8.

<sup>282</sup> Здесь и далее см.: Пешкова Х.В. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты. // Финансовое право, 2006, № 11. Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

экономической роли государства, к ним предъявляются требования, сходные с требованиями к расходам хозяйствующих субъектов.

Во вторую группу Х.В. Пешкова<sup>283</sup> объединяет правовые принципы осуществления бюджетных расходов. Данные принципы она обозначает как "финансово-правовые" по той причине, что "расходы бюджета государства" являются категорией финансового права.

Финансово-правовое регулирование процесса расходования бюджетных средств должно учитывать экономическую суть бюджетных расходов. Речь в данном случае идет о закреплении на нормативном уровне экономической целесообразности, обоснованности расходов в соответствии с требованиями экономности распределения бюджетных ресурсов. Важность финансово-правового регулирования подчеркивала Л.К. Воронова<sup>284</sup>: "от уровня развития правового регулирования... расходов как составной части механизма правового регулирования общественных отношений... зависит повышение эффективности ассигнуемых... средств".

Отмечая отсутствие целостного системного закрепления требований к расходованию бюджетных средств, среди принципов, направленных на расходование бюджетных средств, Х.В. Пешкова<sup>285</sup> выделила три основные группы:

а) принципы бюджетных расходов, вытекающие из правовых норм, такие как: принцип "дополнительности", результативности, своевременности финансирования;

б) принципы бюджетных расходов, соответствующие принципам бюджетной системы, закрепленным в Бюджетном кодексе РФ, такие как: принципы гласности, достоверности и сбалансированности бюджета, полноты отражения расходов и доходов бюджета, совокупного покрытия расходов, экономности и эффективности расходования средств бюджета,

---

<sup>283</sup> Здесь и далее см.: Пешкова Х.В. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты. // Финансовое право, 2006, № 11. Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

<sup>284</sup> Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР. Киев, 1981. С. 4.

<sup>285</sup> См.: Пешкова Х.В. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты. // Финансовое право, 2006, № 11. Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

адресной и целевой направленности средств бюджета, разграниченности расходов между бюджетами различных уровней и др. (ст. 28 Бюджетного кодекса РФ);

в) принципы бюджетных расходов, нормативно не закрепленные, но следующие из сущности расходов государства, такие как: принципы законности, обязательности, публичности и обязательности расходов бюджетов<sup>286</sup>.

Представляется не вполне обоснованным мнение Х.В. Пешковой по поводу того, что указанная группа принципов не закреплена в отраслевом и общем законодательстве. Например, принцип законности закреплен как непосредственно Бюджетным кодексом РФ, так и в Конституции РФ. Просто данный принцип носит скорее общий характер, как для бюджетной системы, так и для всей финансовой деятельности, и для права в целом, распространяясь и на бюджетные расходы.

В литературе также встречаются предложения дополнить текст Бюджетного кодекса РФ статьей, посвященной принципам бюджетных расходов. Например, Ю.А. Крохина<sup>287</sup> предлагает закрепить такие как: принципы федерализма; приоритетности государственных публичных расходов; целевого направления средств; безвозвратности расходования государственных бюджетных ресурсов; соблюдения режима экономии; максимальной эффективности использования бюджетных средств; осуществления финансового контроля; единства порядка использования государственных бюджетных ресурсов; законности осуществления государственных бюджетных расходов. Следует отметить, что многие из этих принципов уже закреплены в БК РФ.

Рассмотрим подробнее некоторые из приведенных принципов.

---

<sup>286</sup> Пешкова Х.В. Указ. Соч.

<sup>287</sup> Крохина Ю.А. Бюджетное право России: учебник для магистров – 3-е изд., перераб. И доп. – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2015. С. 278-280.; Крохина Ю.А. Бюджетная система России: учеб. пособие – М.: Полиграф-Информ. 2009. С.247-249.

1. *Принцип единства бюджетной системы РФ* (ст. 29 БК РФ). Данный принцип провозглашает единство бюджетного законодательства РФ и подразумевает, что бюджет представляет собой одно целое. В нем "соединены воедино все публичные доходы и расходы будущего периода"<sup>288</sup>. Бюджет означает неразрывно связанные в единую динамическую систему расходы и доходы<sup>289</sup>. Целостность, или единство бюджета, определяется тремя составляющими: его доходами, расходами и достигнутым между ними балансом.

Принцип единства означает установление основополагающих положений по организации и функционированию бюджетной системы РФ; использованию определённых форм документации и бюджетной отчётности, бюджетной классификации, бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства РФ, единых правил установления и реализации расходных обязательств бюджета, формирования доходной и расходной части бюджета РФ<sup>290</sup>.

С точки зрения влияния данного принципа на бюджетные расходы, он означает единство типологизации бюджетных расходов РФ, единые правила установления и исполнения расходных обязательств государства, осуществления расходов бюджета, а также единство правил исполнения судебных актов по взысканию на средства бюджетов разных уровней.

2. *Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ* (ст. 30 БК РФ). Осуществление расходов обуславливается их разграничением между бюджетами различных уровней бюджетной системы Российской Федерации – федеральным, региональными и местными бюджетами. В свою очередь, местные бюджеты делятся на городские, сельские, районные бюджеты, бюджеты городских округов,

---

<sup>288</sup> Штурм Р. Бюджет. СПб., 1907. С. 121.

<sup>289</sup> Комягин Д.Л. Бюджетное право и бюджетное законодательство. // Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с.

<sup>290</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014, с изм. от 08.03.2015) // СЗ РФ. -1998.- №31. - Ст. 3823.



внутригородских территорий городов федерального значения (ст. 10 БК РФ).

Существом данного принципа является пропорциональное распределение полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти и закрепление за ними доходных источников, необходимых для исполнения полномочий<sup>291</sup>. Правильное распределение источников и полномочий непосредственно связано с понятием фискального (бюджетного) федерализма<sup>292</sup>.

Разграничение расходов – закрепление расходов и доходов, источников финансирования дефицитов бюджета за соответствующими бюджетами бюджетной системы РФ, а также закрепление полномочий по исполнению расходных обязательств за соответствующими органами власти (на государственном уровне или уровне местного самоуправления)<sup>293</sup>.

Еще один критерий разграничения расходов основан на принципе подведомственности Российской Федерацией, субъектам РФ, муниципальным образованиям<sup>294</sup>. Сущность данного критерия заключается в том, что средства конкретного бюджета направляются на содержание того имущества, которое находится в ведении соответствующего общественно-территориального образования<sup>295</sup>.

Третий критерий – это критерий интереса. Он означает, что общественно-территориальные образования определенного уровня (отдельной территории либо всего государства в целом) заинтересованы в финансовом обеспечении мероприятий и объектов. Обязанность производить расходы в этом случае возлагается на то общественно-

---

<sup>291</sup> Комягин Д.Л. Бюджетное право и бюджетное законодательство. 501 с.

<sup>292</sup> Бюджетный федерализм (англ. budget federalism) – способ построения бюджетных отношений между тремя уровнями бюджетной системы – федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов федерации и органами местного самоуправления, – обеспечивающий ведущую роль федерального бюджета при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов. Режим доступа: [http://finance\\_loan.academic.ru/294/БЮДЖЕТНЫЙ\\_ФЕДЕРАЛИЗМ](http://finance_loan.academic.ru/294/БЮДЖЕТНЫЙ_ФЕДЕРАЛИЗМ).

<sup>293</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014, с изм. от 08.03.2015) // Собрание законодательства РФ. -1998.- №31. - Ст. 3823.

<sup>294</sup> См.: Химичева Н.И. Бюджетные права районного, городского Совета. М., 1973. С. 54.

<sup>295</sup> Пешкова Х.В. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты.

территориальное образование, для которого финансируемый объект представляет непосредственный интерес. Например, из федерального бюджета финансируется: международная деятельность, национальная оборона, государственная федеральная собственность, деятельность федеральных органов государственной власти, деятельность судов<sup>296</sup> и т.д. Из местного бюджета<sup>297</sup> финансируются формирование и функционирование местных органов управления; жилищно-коммунальное обслуживание населения (водо-, электро-, газоснабжение, озеленение территории, освещение улиц), опека и попечительство, и др.<sup>298</sup>.

Существуют и другие критерии разграничения расходов между уровнями бюджетной системы. Например, *субсидиарность*, характеризующаяся близостью органов власти, реализующих властные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг. Смысл принципа subsidiarity заключается в том, что никогда не следует поручать более крупной единице того, что может быть сделано более мелкой. Передача большему по сложности и размерам сообществу тех функций, которые могут быть выполнены подчиненными нижестоящими структурами будет нарушением правильного устройства<sup>299</sup>. Принцип subsidiarity относительно распределения расходной компетенции между бюджетами различных уровней означает, что те расходы, которые могут быть выполнены из местных бюджетов, не следует планировать в бюджетах субъектов РФ и в федеральном бюджете<sup>300</sup>.

<sup>296</sup> Финансирование судов из федерального бюджета закреплено в ст. 124 Конституции РФ, ст. 1 Федерального закона от 10 февраля 1999 г. "О финансировании судов Российской Федерации".

<sup>297</sup> Круг вопросов местного значения долгое время был одной из дискуссионных проблем для представителей юридической науки. См.: *Гессен В.М.* Вопросы местного управления. СПб., 1904. С. 125; *Градовский А.Д.* Начала русского государственного права. СПб., 1904. Ч. III. С. 7; *Боголенов Д.* Краткий курс финансовой науки. Харьков, 1925. С. 198; *Химичева Н.И.* Бюджетные права областных (краевых) Советов. М., 1966. С. 69; *Азовкин И.А.* Местные Советы в системе органов власти. М., 1971. С. 197 - 206; *Уваров А.А.* О разграничении и оптимизации компетентных органов власти // Журн. рос. права. 2002. № 1. С. 43.

<sup>298</sup> Ст. ст. 14-16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

<sup>299</sup> Основы права Европейского союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 1997. С. 80.

<sup>300</sup> *Комягин Д.Л.* Бюджетное право и бюджетное законодательство. // Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с.

Критерии разграничения расходов бюджетов бюджетной системы России - требующие финансирования "потребительские свойства" общественных благ за счет соответствующих бюджетов<sup>301</sup>, определяющих значение затрат на общегосударственные, региональные или местные нужды<sup>302</sup>.

3. *Принцип адресности и целевого характера расходов бюджетных средств* (ст. 38 БК РФ). Данный принцип предопределяет расходование бюджетных средств на реализацию определенных целей, что отражается в бюджетной росписи: "бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей" (ст. 38 БК РФ). В соответствии с данным принципом бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования. Однако, в отношении отдельных форм расходов бюджета конкретизация цели их осуществления достаточно сложна и вызывает разного рода дискуссии. Например, это касается целевого характера расходов в форме межбюджетных трансфертов, в том числе финансовой помощи (субсидий и дотаций)<sup>303</sup>.

Нецелевое использование бюджетных средств - направление и использование бюджетных средств на цели, которые не соответствуют условиям получения бюджетных средств, согласно утвержденному бюджету, бюджетной росписи, уведомлению о бюджетных ассигнованиях, сметы доходов и расходов либо иных правовых оснований их получения.

Наиболее распространенными формами нецелевого использования средств бюджета является направление бюджетных средств на

---

<sup>301</sup> См. также: *Бетин О.И., Преображенский Б.Г.* Механизмы государственного межбюджетного регулирования. Воронеж, 2001. С. 51.

<sup>302</sup> *Пешкова Х.В.* Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты.

<sup>303</sup> См.: *Пешкова Х.В.* Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты // Финансовое право, 2006, № 11; *Пешкова Х.В.* Целевой характер финансовой помощи: взаимосвязь теории и практики // Право и экономика: Сб. науч. тр. по материалам межвузовской конференции. М., 2006. Вып. 1. С. 202 - 210.

финансирование не предусмотренных в бюджете целей, например, на оплату уставного капитала юридических лиц; на приобретение ценных бумаг, имущества и др. активов; на внесение на банковские депозиты<sup>304</sup>. К форме нецелевого использования бюджетных средств судебная практика относит также самостоятельное перенесение с одного кода экономической классификации на другой полученных бюджетных ассигнований<sup>305</sup>.

На практике, нарушения принципа целевого использования бюджетных средств могут быть вызваны как неправомерными действиями со стороны компетентных органов власти (например, в силу злоупотребления полномочиями либо халатности), так и объективными причинами, к которым можно отнести нехватку средств на мероприятия, требующие безотлагательного финансирования.

К особенностям реализации принципа адресности и целевого характера расходов бюджетных средств, Х.В. Пешкова<sup>306</sup> относит его наиболее полную реализацию при адресном финансировании задач института целевых региональных или государственных долгосрочных программ, либо общественных задач федерального, регионального и муниципального значения.

*4. Принцип публичности расходов бюджетных средств.* Данный принцип вытекает из сущности принципов адресности и целевого характера расходов бюджетных средств. С его помощью происходит конкретизация целевого характера расходов применительно к сфере публичных финансов, опосредующих функционирование государства. На связь принципа публичности бюджетных расходов с их целевым назначением указал

---

<sup>304</sup> См.: п. 4 Постановления Правительства РФ от 17.07.1995 № 714 "Об утверждении порядка контроля за целевым использованием средств краткосрочной финансовой поддержки" // Собрание законодательства РФ, 24.07.1995, № 30, ст. 2940.

<sup>305</sup> См.: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 23.04.2002 № А69-1158/01-3-Ф02-943/02-С1; Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 06.07.2004 № А74-1081/04-К2-Ф02-2516/04-С1.

<sup>306</sup> См.: Пешкова Х.В. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты // Финансовое право, 2006, № 11; Пешкова Х.В. Целевой характер финансовой помощи: взаимосвязь теории и практики // Право и экономика: Сб. науч. тр. по материалам межвузовской конференции. М., 2006. Вып. 1. С. 202 - 210.

Конституционный Суд РФ: "публичное предназначение средств бюджета обуславливает требования к их целевому использованию"<sup>307</sup>

Сущность государства, как публично-правового субъекта заключается в том, что на реализацию его задач и функций требуются финансовые затраты. Это обуславливает представление об обязательности бюджетных расходов. Отсюда следует, что *публичность* бюджетных расходов выражается в финансировании деятельности государства и муниципальных образований, бюджетных учреждений в лице их органов управления, направленное на реализацию функций и задач государства<sup>308</sup>.

Содержание принципа публичности и принципа адресности и целевого характера средств бюджетов позволяет судить о необходимости формирования режима подконтрольности распределения бюджетных средств в целях эффективного функционирования бюджетной сферы.

5. *Принцип эффективности использования бюджетных средств* (ст. 34 БК РФ). Данный принцип означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченным органам и получателям бюджетных средств, следует исходить из необходимости достижения наилучшего результата с использованием объема средств определенного бюджетом или достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (ст. 34 БК РФ). Исполнение расходов бюджета по этому принципу предполагает рациональность использования бюджетных средств и направление их на наиболее значимые программы и мероприятия в действительно требующихся объемах. С точки зрения рациональности бюджетные расходы соответствуют публично-правовому характеру данной категории: "Все, что

---

<sup>307</sup> См.: п. 3 Постановления Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия" // Вестник Конституционного Суда РФ, № 4, 2004.

<sup>308</sup> Пешкова Х.В. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты. // Финансовое право, 2006, № 11. Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

хочет быть публично признанным, должно быть подвергнуто... тесту рациональности"<sup>309</sup>.

Т.А. Вершило<sup>310</sup> обращает внимание на то, что законодатель рассматривает эффективность использования бюджетных средств через призму результата, который достигается двумя путями: 1) использованием наименьшего объема средств или 2) использованием определенного бюджетом объема средств. Иных путей осуществления использования бюджетных средств законом не предусмотрено.

Таким образом, эффективность расходования средств бюджета может быть выражена либо в достижении результата с наименьшими денежными затратами, либо в определенном количестве денежных средств, которые следует затратить для достижения определенного результата.

С точки зрения исторического опыта реализация принципа эффективности использования средств бюджетов связана со степенью специализации бюджетных расходов, в том числе в форме бюджетных кредитов. Степень специализации варьируется распорядителем, который имеет право свободно перераспределять средства в пределах строки в бюджете, от установления общей суммы расходов, до жесткого установления посредством приказа осуществить соответствующие расходы по детализированным до последнего знака кодам бюджетной классификации<sup>311</sup>.

Ученых в своих исследованиях выдвигают различные предложения достижения целей эффективного расходования бюджетных средств. Например, Д.Л. Комягин<sup>312</sup> в данных целях рекомендует осуществлять умеренную специализацию бюджетных расходов. По его мнению,

---

<sup>309</sup> См.: Шпренгер Г. Взаимодействие: соображение по поводу антропологического понимания масштаба справедливости // Государство и право. 2004. № 5. С. 16 - 23.

<sup>310</sup> Вершило Т.А. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств: правовые проблемы реализации // Финансовое право. -2013. - № 5. - С. 21 -28.

<sup>311</sup> См.: Жез Г. Общая теория бюджета. М., 1930. С. 149 – 150; Комягин Д.Л. Бюджетное право и бюджетное законодательство. // Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с.

<sup>312</sup> Комягин Д.Л. Бюджетное право и бюджетное законодательство. 501 с.

бюджетные назначения должны направляться в виде разрешения произвести расход, а не в качестве приказа. В то же время, отмечает он, чрезмерная свобода определения цели расходования бюджетных средств означает нанесение ущерба принципу адресного и целевого характера бюджетных средств.

Понятие *эффективность* в научной литературе определяется как соотношение между полученным результатом и затраченными средствами<sup>313</sup>. В учебнике по финансовому праву Ю.А. Крохиной<sup>314</sup> эффективность расходования бюджетных средств определяется как наличие положительной связи между результатами, полученными вследствие расходования бюджетных средств, и объемом произведенных бюджетных расходов.

Таким образом, применительно к бюджетным расходам результат эффективного расходования бюджетных средств может быть охарактеризован фактом достижения либо недостижения той цели, ради которой производилось такое расходование бюджетных средств.

Рациональность расходования средств бюджета отражается в конечных результатах финансирования ("*результативность*" расходов). Такие результаты могут носить разный характер в зависимости от сферы вложения средств субъектами различных уровней власти: 1) материальные результаты, например, повышение благосостояния граждан предоставлением финансовой помощи для осуществления социальных выплат; приобретение оборудования, дополнительных единиц техники и пр.; рост производства в результате выделения бюджетных кредитов предприятиям и т.д.; 2) нематериальные результаты, например, улучшение жилищных условий населения; повышение уровня общественной

---

<sup>313</sup> См.: Астафуров Н. В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации. - 249 с.

<sup>314</sup> Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма 2011. С. 136.

безопасности и охраны правопорядка; увеличение объема перевозок пассажиров и т.д.<sup>315</sup>

Рациональность и эффективность расходования бюджетных средств тесно связаны с экономностью расходов. Экономность расходования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов все участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости достигать заданных результатов с использованием запланированных бюджетных лимитов с наилучшим результатом либо с использованием наименьшего объема средств<sup>316</sup>.

Бюджетирование, ориентированное на результат, является одним из методов повышения эффективности бюджетных расходов. Результативное бюджетирование - часть более широкой и общей модели результативного управления, которое предполагает, что выделение бюджетных ресурсов должно в обязательном порядке подразумевать достижение определенных целей. В Российской Федерации система бюджетирования, ориентированного на результат, начала набирать свою актуальность с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004 - 2006 гг.<sup>317</sup>. Направленность на результативное бюджетирование неоднократно озвучивалась как приоритетная в посланиях Президента Российской Федерации<sup>318</sup>.

Реализация принципа эффективности использования бюджетных средств гарантируется закреплением в БК РФ и Законе о контрактной системе от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ<sup>319</sup> механизма закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

---

<sup>315</sup> Пешкова Х.В. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты. // Финансовое право, 2006, № 11. Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

<sup>316</sup> Крохина Ю.А. Указ. соч. С. 137.

<sup>317</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов" // Собрание законодательства РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

<sup>318</sup> См.: Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: дисс. ... докт. юрид. наук. - М., 2008. С. 142.

<sup>319</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. - 2013. - №14. - Ст. 1652.



Закон о контрактной системе направлен на обеспечение эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования. С его помощью достигается гласность и прозрачность закупок для государственных и муниципальных нужд, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере государственных закупок. Институты и инструменты контрактной системы направлены на совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере государственных закупок. Согласно данному закону экономия средств государства признается главным показателем действенности контрактной системы в сфере государственных закупок.

Случаев неэффективного использования бюджетных средств, как показывает практика, немало, данный факт периодически получает освещение в средствах массовой информации<sup>320</sup>. Вне зависимости от причин неэкономного и неэффективного использования бюджетных средств (непродуманные финансовые решения, халатность должностных лиц, умышленная растрата и т.д.) имеет место быть факт ослабления финансовой обеспеченности государства и муниципальных образований, который соотносится с такими негативными явлениями в финансовой сфере, как усиление межрегиональных диспропорций, подрыв предпосылок устойчивого роста, сокращение качества и объема бюджетных услуг.

В заключение рассмотрения принципа эффективности использования бюджетных средств хотелось бы отметить, что несмотря на значимость, важность и необходимость соблюдения принципа эффективности

---

<sup>320</sup> Так, в октябре 2012 года по фактам махинаций при сделках с недвижимостью, землей и акциями, принадлежащими "Оборонсервису", был возбужден ряд уголовных дел. После этого своих постов в Минобороны лишились несколько высокопоставленных чиновников, в том числе министр обороны Анатолий Сердюков. В этом деле была замешана бывшая руководитель департамента имущественных отношений Минобороны Евгения Васильева. Согласно обвинительному заключению, Васильева осуществила сделки по отчуждению имущества Минобороны по значительно заниженной стоимости, в чем ей помогли Егорова, Егорина, Грехнев и Закутайло. По версии обвинения, они также причастны к хищению денежных средств при заключении агентских договоров на оценку имущества российского оборонного ведомства. По словам официального представителя СК РФ Владимира Маркина, общий ущерб от указанных преступных действий превышает 3 миллиарда рублей. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/11/14/vasilieva-anons.html>.

использования бюджетных средств, ни на одном уровне законодательной инициативы (федеральном, региональном и местном) не устанавливается ответственность либо иные меры принуждения за несоблюдение этого принципа, что говорит лишь о декларативности его исполнения и сводит на нет его применение.

6. *Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов* (ст. 35 БК РФ). Согласно данному принципу расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете в части, касающейся:

- субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- средств целевых иностранных кредитов (заимствований);
- добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан;
- расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием Российской Федерации;
- расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории Российской Федерации;
- отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансового года;
- расходов бюджета, осуществляемых в случаях и в пределах поступления отдельных видов неналоговых доходов<sup>321</sup>.

Указанный принцип имеет тесную связь с принципом сбалансированности бюджета. По мнению ученых, данный принцип выступает одним из ключевых критериев разграничения государственных и частных финансов, так как финансирование государственной деятельности в существенной степени обусловлено сферой охватываемых

<sup>321</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. -1998.- №31. - Ст. 3823.

государственных расходов, являющимися наиболее важными для общества<sup>322</sup>.

Принцип совокупного покрытия реализуется сразу на стадии составления проекта бюджета. Известным отступлением от принципа совокупного покрытия расходов бюджета является существование бюджетных фондов. В настоящее время в федеральном бюджете существуют Фонд национального благосостояния и Резервный фонд, которые согласно ст. ст. 96.9 и 96.10 БК РФ формируются за счет доходов от управления средствами этих фондов и нефтегазовых доходов бюджета<sup>323</sup>.

Стоит также отметить, что на современном этапе содержание данного принципа существенно изменилось. Так, в старой редакции БК РФ, в соответствии с данным принципом все расходы бюджета покрывались общим объёмом его доходов, а также источников финансирования его дефицита. Суть этого принципа сводилась к тому, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой его доходов<sup>324</sup>.

*7. Принцип самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК РФ).* Данный принцип, в частности означает<sup>325</sup>:

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом;

- право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с настоящим Кодексом самостоятельно

<sup>322</sup> Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. проф. Н. И. Химичевой. М.: Норма, 2001. 352 с.

<sup>323</sup> Комягин Д.Л. Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. 2012. № 4. С. 19 - 31.

<sup>324</sup> Демин А.В. Налоговое право России: Учебное пособие. Красноярск: РУМЦ ЮО, 2006. 464 с.

<sup>325</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014, с изм. от 08.03.2015) // СЗ РФ. -1998.- №31. - Ст. 3823.

определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации);

- недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;

- право органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме межбюджетных трансфертов;

- недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства Российской Федерации и (или) законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

- недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

Применительно к бюджетным расходам, данный принцип означает наличие у органов государственной власти ряда прав и обязанностей по управлению бюджетными расходами. Так, согласно положениям БК РФ, органы государственной власти могут самостоятельно определять формы и направления расходования бюджетных средств (кроме расходов, обеспечиваемых субсидиями и субвенциями бюджетов других уровней)<sup>326</sup>.

По мнению Конституционного суда РФ, субъекты Российской Федерации реализуют свою бюджетную самостоятельность на основе конституционных принципов функционирования бюджетной системы Российской Федерации. Бюджетная система РФ - единая система, имеющая в качестве своего предназначения эффективное распределение и перераспределение финансовых ресурсов между уровнями публичной власти в Российской Федерации. Осуществление бюджетного регулирования в рамках бюджетной системы направлено на сбалансирование бюджетов субъектов РФ или муниципальных образований, в случае недостаточности их собственных доходных источников<sup>327</sup>.

8. *Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов* (ст. 32 БК РФ). Данный принцип означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах. Этот принцип связан с неписаным принципом универсальности бюджета, который означает соединение в нем всех публичных доходов и расходов. Закрепление и реализация данного принципа служат формой реализации контрольной функции финансов в

---

<sup>326</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. -1998.- №31. - Ст. 3823.

<sup>327</sup> См., напр.: Определение Конституционного суда РФ от 13 июня 2006 г. № 194-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Сахалинской области о проверке конституционности абзаца второго пункта 5 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации" // Вестник Конституционного суда РФ. 2006. № 5; Постановление Конституционного суда РФ от 17 июня 2004 года № 12-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия" // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

бюджетной системе. Бюджет как правовой акт с юридической точки зрения и как основной финансовый план государства с экономической, закрепляет поступающие доходы и производимые расходы, а доходные и расходные показатели бюджета позволяют судить о количественном и качественном соотношении приоритетных функций и задач государства на определенном этапе его развития и о сложившейся экономической обстановке в государстве.

9. *Принцип достоверности бюджета* означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета (ст. 37 БК РФ). Реалистичность расходов бюджетной системы рассматривается как соответствие планируемых затрат действительно необходимым для реализации тех или иных мероприятий, осуществления расчётов и закрепления расходов согласно реальным финансовым возможностям общественно-территориальных образований. Бюджет может быть достоверен только в том случае, если будут достоверны положенные в его основу расчеты и документы.

Сущность этого принципа применительно к бюджетным расходам заключается в соответствии планируемых затрат расчету и закреплению затрат за общественно-территориальными образованиями в соответствии с их реальными финансовыми возможностями. В задачи всех публично-правовых образований входит обеспечение исполнения своего бюджета как по доходам, так и по расходам. При несоответствии параметров бюджета социально-экономической реальности, последствия исполнения нереалистичного бюджета скажутся отрицательно как в социальной сфере, так и на экономике<sup>328</sup>.

10. *Принцип прозрачности (открытости)*, или транспарентности (от англ. transparency), является выражением общеправового принципа

---

<sup>328</sup> Комягин Д.Л. Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина. С. 19 - 31.

гласности (ст. 36 БК РФ). В дореволюционной литературе Ф.С. Нитти<sup>329</sup> и С.Ю. Витте<sup>330</sup> называли принцип прозрачности принципом публичности, отмечая, что бюджет должен быть публичным, т.е. составлен таким образом, чтобы каждый член общества мог понимать его цифры и его язык. Такой подход обусловлен прежде всего, необходимостью соблюдения демократических процедур в процессе распределения и использования общественных финансов<sup>331</sup>.

По мнению современных исследователей, прозрачность облегчает контроль со стороны общества за эффективностью управления общественными финансами на всех уровнях, повышает ответственность органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления за принятые решения, содействует укреплению внутренней финансовой дисциплины в государственных и муниципальных учреждениях<sup>332</sup>.

Прозрачность с точки зрения действующего Бюджетного кодекса РФ - это обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, а также проектов бюджетов и процедур их утверждения, стабильность и преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, полнота и доступность иных сведений о расходах бюджетов, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года. Допускается утверждение секретных статей только в составе федерального бюджета.

Реализация принципа прозрачности бюджета обеспечивается:

- открытостью деятельности органов власти по разработке проектов бюджета, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;

---

<sup>329</sup> См.: *Нитти Ф.С.* Основные начала финансовой науки. – М.: 1904. С. 59-82.

<sup>330</sup> См.: *Витте С.Ю.* Конспект лекций о государственном хозяйстве. – М.: 1902. С.27.

<sup>331</sup> *Парыгин В.А., Тедеев А.А.* Бюджетное право и процесс: учебник. – М.: Эксмо, 2005. С. 132-133.

<sup>332</sup> *Фадеев Д.Е.* Бюджетный федерализм: теория и практика. Монография. - М.: Элит. 2008, С.261-262.

- наличием и соблюдением единых формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности;

- рассмотрением и утверждением законодательными органами власти основных показателей бюджетной отчетности;

- формированием и предоставлением бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения международных сравнений.

В контексте функционирования международных финансовых систем<sup>333</sup>, прозрачность бюджета необходима для того, чтобы граждане и субъекты внутренних и внешних финансовых рынков могли адекватно оценить настоящее и будущее положение государства<sup>334</sup>. Своевременная публикация бюджета позволяет понять планы органов власти, а также, ввиду интерактивности бюджетной системы, поставить правительство в требуемые рамки. По мнению исследователей, данный принцип позволяет сформировать некий механизм сдержек для принятия необоснованных финансовых решений.

11. *Принцип подведомственности расходов бюджетов* (ст. 38.1 БК РФ) означает, что получатели бюджетных средств вправе принимать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от того главного распорядителя (распорядителей) бюджетных средств, в ведении которого они находятся. Главные распорядители (распорядитель) бюджетных средств (ГРБС) не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям (РБС) и

---

<sup>333</sup> В международном финансовом пространстве установлены критерии определения прозрачности бюджета государств. Например, в 1986 г. Международный валютный фонд выпустил "Руководство по государственной финансовой статистике", содержащее комплекс концепций учёта и классификации государственных операций, а в 1998 г. МВФ принял "Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере" (Кодекс транспарентности) для всех государств участников данной организации. Кодекс транспарентности носит рекомендательный характер, охватывает более широкую область, в отличие от Руководства по государственной финансовой статистике, и содержит четыре раздела: "Общедоступность информации", "Четкость функций и обязанностей", "Гарантии достоверности" и "Открытость процесса подготовки и исполнения бюджета и отчетности по бюджету" См.: Официальный сайт Международного валютного фонда: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>.

<sup>334</sup> Комягин Д.Л. Бюджетное право России: учебное пособие / под ред. А.Н. Козырина. М.: институт публично-правовых исследований, 2011. 352 с.



получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей (ст. 158 БК РФ). Передача ассигнований с целью направить их в адрес какого-либо неподведомственного получателя средств может происходить только через корректировку сводной бюджетной росписи, в ходе которой ассигнования перераспределяются между ГРБС.

Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств. Перечень получателей, РБС и ГРБС федерального бюджета ведется Федеральным казначейством в соответствии с ведомственной подчиненностью. Включённые в перечень получатели (распорядители) бюджетных средств имеют право открыть соответствующее лицевые счета в органе Федерального казначейства.

Данный принцип играет ключевую роль в обеспечении бюджетного процесса и на стадии формирования отчётности данного процесса, так как бюджетная отчётность публично-правового образования формируется, главным образом, на основании отчётности главных распорядителей средств бюджета. Практическая реализация этого принципа позволяет систематизировать совокупность отношений между распорядителями и получателями бюджетных средств.

12. *Принцип единства кассы* (ст. 38.2 БК РФ) означает не только зачисление всех кассовых поступлений, но и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета. Исключение составляют операции по исполнению бюджетов, которые осуществляются в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального

образования, а также операции, которые осуществляются в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации.

Принцип единства кассы, как и принципы единства бюджета и единства бюджетной системы, является формой отражения в бюджетном процессе конституционного принципа единства государства. Впервые принцип единства кассы начал применяться в России еще в XIX в. для обеспечения "большей сохранности денег и правильности их выдачи", исходя из правила "чем меньше касс, тем меньше случаев расхищения"<sup>335</sup>.

Принцип единства кассы закреплен в ст. 216 БК РФ в качестве принципа стадии исполнения бюджета. Этот принцип в современной бюджетной системе РФ появился с 1 января 2008 г. и заключается в открытии в Банке России единого счета для каждого бюджета бюджетной системы РФ.

Сущность принципа единства кассы была объяснена В.А. Лебедевым<sup>336</sup>. Он полагал, что единство кассы выражается в том, что "все государственные суммы стекаются в кассы, подведомственные министерству финансов в Банке России", что позволяет быстро узнать, какое количество средств имеется в казне государства, и содействует безостановочному удовлетворению расходов. При этом, В.А. Лебедев отмечает, что централизация касс влечет замедление платежей, однако, по его мнению, это в большей мере компенсируется, обеспечиваемыми единством кассы, ясностью и правильностью всего денежного движения бюджетных средств. Следует отметить, что в настоящее время не существует проблем с замедлением платежей по причине единства кассы, в связи с господством безналичного денежного обращения и применением информационных технологий.

Представляется целесообразным привести сформулированные В.А. Лебедевым правила реализации принципа единства кассы: 1) "кто имеет на

---

<sup>335</sup> О преобразовании Государственного контроля и некоторых частей финансовой администрации в России // Морской сборник. 1859. № 12. С. 2.

<sup>336</sup> Лебедев В.А. Финансовое право: Учебник. М., 2000. С. 149.

руках государственные деньги, тот не имеет права самостоятельно расходовать их"; 2) "никто не может хранить государственные деньги, если он не назначен на то от министерства финансов"; 3) "кто имеет право распоряжаться деньгами, тот не может быть отчетным хранителем их"<sup>337</sup>.

Реализация принципа единства кассы при исполнении бюджетов дает ряд преимуществ. В качестве таковых Д.Л. Комягин называет:

- наличие достоверной информации о сумме доходов бюджета, поступивших в любой период, в том числе о сумме поступивших доходов в разрезе федерального и нижестоящих бюджетов;
- наличие полной прозрачности в отношении финансовых потоков, возникающих при исполнении бюджета;
- наличие у руководства страны ежедневной актуальной информации о состоянии счетов бюджетов и кассы государства;
- наличие возможности у руководства страны прогнозировать заранее кассовые разрывы при исполнении бюджета;
- наличие информации о движении средств по счетам бюджета<sup>338</sup>.

Большинство из рассмотренных нами принципов бюджетных расходов являются установленными законом принципами бюджетной системы (ст. 28 БК РФ). В научных источниках встречаются предложения "возведения в ранг" принципов бюджетных расходов и другие требования, отвечающие задачам функционирования бюджетной сферы государства, например, *принцип законности*<sup>339</sup>.

Строгое соблюдение норм процессуального бюджетного права, отмечает О.Н. Горбунова<sup>340</sup>, ".. являются гарантией законности применения норм материального бюджетного права, т.е. гарантией правильного и своевременного поступления в бюджет доходов, а также законности и своевременности их расходования".

<sup>337</sup> Лебедев В.А. Там же.

<sup>338</sup> Комягин Д.Л. Бюджетное право России. 352 с.

<sup>339</sup> См. напр. Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: дисс. ... докт. юрид. наук. - М., 2008. С143-153;

<sup>340</sup> Финансовое право: учебник// под ред. О.Н. Горбуновой. М., Юрист, 1996. С. 137.

Х.В. Пешкова<sup>341</sup> предлагает под принципом законности бюджетных расходов понимать предъявление к расходованию средств бюджетов требования четкого соответствия нормам закона, поскольку расходование бюджетных средств невозможно без правового оформления. Правовая регламентация бюджетных расходов отражается в положениях БК РФ, в частности: 1) в виде планирования бюджета государства и муниципальных образований, правовая форма которого выражается в форме федерального закона, законов субъектов РФ, правовых актов представительных органов местного самоуправления о соответствующем бюджете; 2) в бюджетной классификации Российской Федерации, закрепляющей систему расходов бюджетов; 3) в бюджетных росписях, содержащих основные положения о расходах бюджета и конкретизирующих объекты финансирования, а также информацию о получателях бюджетных средств и т.д.

По мнению О.В. Болтиновой<sup>342</sup>, принцип законности является основополагающим принципом, который лежит в основе процессуальных норм бюджетного права и означает, что расходование бюджетных средств осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и соблюдения норм бюджетного законодательства Российской Федерации.

Изучая особенности системы бюджетно-правового регулирования в России, российские исследователи обращаются к финансово-бюджетной практике зарубежных стран. Зарубежные специализированные источники предлагают обширный круг трудов, посвящённых различным аспектам регулирования государственных финансовых отношений<sup>343</sup>.

Бюджетные системы зарубежных государств также функционируют в рамках определённых принципов, которые во многом схожи с

---

<sup>341</sup> Пешкова Х.В. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты. // Финансовое право, 2006, № 11. Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

<sup>342</sup> Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития. С. 144.

<sup>343</sup> См. например: *Adrian C.R., Fine M.R. State and Local Politics*. Chicago, 1991; *Axelrod D. A Budget Quartet. Critical Policy and Management Issues*. N. Y., 1989; *Budget of the United States Government*. Washington: Executive office of the President: Office of Management and Budget, 1989; *Grant D., Omdahl L. State and Local Government in America*. Boston etc., 1987; *Ross R.S. American National Government*. 3-d ed. Guilford, 1993; *Saffel D. State and Local Government: Politics and Public Policies*. N. Y., 1990.

действующими в России принципами, при этом принципы бюджетной системы и бюджетного права зачастую отождествляются<sup>344</sup>.

По мнению А. Н. Козырина<sup>345</sup> особенности функционирования бюджетных систем в зарубежных странах обусловлены следующим комплексом принципов бюджетного права, действующих в этих странах: принцип полноты бюджета, принцип единства бюджета, принцип приоритетности публичных расходов, принцип достоверности и наглядности бюджета, принцип ежегодного утверждения бюджета и принцип бюджетного равновесия.

Рассмотрим применение принципа сбалансированности бюджета в различных странах. Принцип сбалансированности бюджета установлен в США. При этом, американская финансовая система делает исключения при соблюдении данного принципа в случаях осуществления военных действий страной, а также в ситуации экономического кризиса<sup>346</sup>.

В Чехии принцип сбалансированности бюджета проявляется в случае утверждения государственного бюджета как дефицитного. Утверждение такого бюджета может быть осуществлено только тогда, когда запланированный дефицит может быть выплачен бюджетными средствами за прошлые годы, либо соглашением, обеспеченным кредитом, договором займа, возвратной финансовой помощью, либо прибылью от продажи государственных ценных бумаг<sup>347</sup>.

Не во всех государствах сбалансированность установлена в качестве одного из основополагающих положений, – так она может рассматриваться как некий ориентир и идеал. При этом у законодательных органов таких стран нет жёсткого запрета для формирования несбалансированного

---

<sup>344</sup> См.: Крохина Ю. А. Финансовое право России: Учебник. М., 2004. С. 54.

<sup>345</sup> См.: Козырин А.Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М.: Изд-во ЦППИ, 2009. С. 50-51.

<sup>346</sup> Политическая система США: Актуальные измерения. М., 2000. С. 229; Хиви Д. Несет ли ответственность федеральное правительство за бюджетный дефицит перед органами власти нижестоящего уровня? // Финансы. 1995. № 12. С. 45; Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. М., 2004. С. 168.

<sup>347</sup> Таболин В.В. Городское право Чехии: финансово-бюджетные отношения // Юридический мир. 2010. № 12. С. 42 - 46.

бюджета. К примеру, в Великобритании нивелирование дефицита бюджета осуществляются из специальной структуры – Национального фонда займов; в Японии для реализации выплат по дефициту создан специальный инвестиционный бюджет.

Другим важным принципом, установленным в ряде зарубежных государств, является принцип разграничения доходов и расходов между различными уровнями государственного управления. К примеру, в рамках функционирования бюджетной системы Германии, решения финансируются принимающими их органами, что несколько снижает значимость проблемы разграничения функций государственных структур, а также риск возникновения дефицита бюджета<sup>348</sup>.

В китайской практике управления бюджетной системой действуют принципы, соответствующие российской финансово-правовой системе: целевого использования бюджетных средств; соответствия бюджетной росписи закону (решению) о бюджете; соответствия уведомлений о бюджетных ассигнованиях, уведомлений о лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи; соблюдения обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему; финансирования расходов, включенных в бюджетную роспись; финансирования расходов в размерах, превышающих размеры, включенные в бюджетную роспись, и утвержденные лимиты бюджетных обязательств и др.

Во Франции особые акценты при оценке соблюдения принципов управления бюджетной системой делаются на соблюдение принципа специализации кредитов (что соответствует принципу целевого использования государственных средств в российском отраслевом законодательстве); и принципа универсальности (правила о нецелевом

---

<sup>348</sup> Гутник В. Бюджетный федерализм: немецкий порядок // Экономика России. XXI век. 2001. № 1. С. 78; Зубенко В.А. Бюджетное устройство и бюджетный процесс в ФРГ // Бюджетный федерализм: опыт развитых стран: Сб. обзоров. М., 1996.

характере доходов), что соответствует российскому принципу совокупного покрытия расходов бюджетов (ст. 35 БК РФ).

Стоит отметить, что в зарубежных странах принципы бюджетной системы, а также правила и требования осуществления бюджетных расходов зачастую предусмотрены в конституционных нормах, а не только в специальных законодательных актах, что обусловлено ролью бюджетно-правового регулирования для формирования статуса государства, организации соответствующего участка его деятельности<sup>349</sup>.

Проведя анализ принципов осуществления бюджетных расходов государства и муниципальных образований Российской Федерации, рассмотрев систему принципов функционирования бюджетных систем других государств, представляется правильным присоединиться к выводам, которые сделала Х.В. Пешкова<sup>350</sup>:

1) финансово-правовые принципы расходования бюджетных расходов - это нормативно закрепленные требования, которым соответствуют, выделенные в режиме расходования, средства из бюджета государства и муниципальных образований, включающие как экономические характеристики затрат, так и положения, характеризующие бюджетный процесс и функционирование бюджетной системы в целом;

2) нормативная определенность принципов расходования бюджетных средств - одна из гарантий эффективности функционирования бюджетной системы государства;

3) принципы расходования бюджетных расходов являются основой бюджетно-правовой теории расходов, они направлены на раскрытие различных сторон сущности расходов бюджета, включая их целевой характер, подверженность нормативной регламентации, их связь с

---

<sup>349</sup> Пономарева К.А. Бюджетно-правовая ответственность в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия (сравнительно-правовое исследование) // Финансовое право. 2010. № 11. С. 8 - 11.

<sup>350</sup> Пешкова Х.В. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты. // Финансовое право, 2006, № 11. Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

доходами, их "потребительское" значение для общественно-территориальных образований и т.д.



### § 1.3. Бюджетные расходы как объект финансово-правового регулирования

К настоящему времени приняты значительные по масштабу меры по формированию основ российской бюджетной системы, осуществлена глобальная перестройка бюджетной системы и бюджетного процесса, но многое еще предстоит сделать. В частности, в условиях экономического кризиса вопросы, касающиеся бюджетных расходов и их эффективности, приобретают все большее значение. Данные обстоятельства в значительной степени актуализировали вопрос выработки эффективных методов финансово-правового регулирования бюджетных расходов.

Прежде чем рассматривать вопросы финансово-правового регулирования бюджетных расходов определимся с сущностью категории "финансово-правовой механизм".

Исследование юридической сущности финансово-правового механизма тесно связано с такой категорией, как механизм правового регулирования, который с финансово-правовым механизмом соотносится как общее и частное: финансово-правовой механизм имеет более узкий предмет регулирования, чем механизм правового регулирования<sup>351</sup>.

Идея механизма правового регулирования, высказанная в научных трудах, не является новой. Еще в 60-х годах прошлого века была разработана концепция механизма воздействия права на общественные отношения. Разработка концепции объяснялась значимостью влияния права на общественные отношения, на поведение и сознание людей, необходимостью усиления творческой и организующей роли права в жизни общества, необходимостью анализа специфических элементов и особенностей механизма правового регулирования<sup>352</sup>.

---

<sup>351</sup> *Сивой С.А.* Финансово-правовой механизм противодействия кризисным явлениям в банковской системе Российской Федерации: теоретические аспекты // *Юридический мир*. 2012. № 6. С. 29 - 31.

<sup>352</sup> Концепцию механизма воздействия права на общественные отношения см.: *Александров Н.Г.* Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. - М.: Госюриздат, 1961. - 271 с.

В настоящее время с общетеоретической точки зрения механизм правового регулирования - система правовых средств, с помощью которых осуществляется упорядоченность общественных отношений в соответствии с задачами и целями правового регулирования<sup>353</sup>.

Понятие "механизм правового регулирования" в юридической науке рассматривается как правовая надстройка в системной, "работающей" форме, применяется как способ функционирования и совокупность средств воздействия. Другими словами "механизм правового регулирования" является инструментом управления общественными отношениями и гарантом реализации позитивных интересов субъектов права<sup>354</sup>. В рамках процесса правового регулирования встречается большое количество разного рода препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права. К таким препятствиям относятся факторы, действующие в противоречии с правовыми принципами и целями. Из чего можно сделать вывод, что препятствия - это искусственные и естественные преграды, трудности, сдерживающие осуществление управленческого процесса и мешающие реализации прав граждан и организаций<sup>355</sup>.

Рассмотрим трудности, сдерживающие управленческие процессы бюджетными расходами, выявленные Минфином. Так, летом 2015 года Минфином выпущен доклад "Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета"<sup>356</sup>, в котором заданы на ближайшее будущее направления оптимизации в отношении сектора государственного управления. В докладе определено несколько проблем, присущих бюджетному сектору и так или иначе связанных с реализацией реформы бюджетной сети. В частности, ссылаясь на экономические показатели развитых стран, Минфин указал на избыточную численность

---

<sup>353</sup> Храпанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. проф. В.Г. Стрекозова – М.: ИКФ Омега-Л; Интерстиль, 2003. – С. 341-342. (382с.)

<sup>354</sup> Гойман-Калинский И.В., Иванец Г.И., Червонюк В.И. Элементарные начала общей теории права: Учеб. пособие для вузов. / Под общ. ред.: Червонюк В.И. - М.: КолосС, 2003. С. 360. (544 с.).

<sup>355</sup> Цит. по: Сивой С.А. Указ. соч.

<sup>356</sup> Опубликовано на официальном сайте Минфина [minfin.ru](http://minfin.ru) в разделе "Бюджет", подраздел "Бюджетная политика".

работников бюджетной сферы (по отношению к общей численности занятого населения и обслуживаемому контингенту) и низкую производительность их труда. Обращается внимание, что качество государственных услуг тоже растет медленно, несмотря на увеличение бюджетных расходов в отдельных отраслях социальной сферы, Россия по-прежнему отстает по ряду ключевых параметров качества государственных услуг от стран с сопоставимым уровнем социально-экономического развития. Кроме того, в докладе отмечается, что учреждения так и не обрели экономическую самостоятельность. В структуре финансового обеспечения бюджетных и автономных учреждений субсидии на выполнение государственных (муниципальных) заданий, по данным Минфина, занимают до 81%. Доля собственных доходов существенна только у федеральных учреждений (более трети совокупных доходов), а на региональном и муниципальном уровнях она не превышает 10%<sup>357</sup>. Ключевая же мысль доклада: расходы бюджета должны ежегодно сокращаться не менее чем на 5% за счет устранения неэффективных затрат.

Все эти неблагоприятные факторы, проявляющиеся в бюджетном секторе, следует рассматривать как вышеописанные препятствия.

Механизм правового регулирования - это такое устройство правовых средств, которое дает возможность юридически последовательно и обоснованно преодолевать все препятствия для обеспечения возможности беспрепятственного удовлетворения общественных интересов. В отличие от механизма правового регулирования специфика финансово-правового механизма заключается в том, что его предметом выступают отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, а применительно к бюджетным расходам, в процессе деятельности, связанной с повышением их эффективности, а также в процессе деятельности по устранению неэффективных затрат.

---

<sup>357</sup> См., подробнее: *Зайцева Г.Г.* Повышение эффективности бюджетных расходов: что ожидает учреждения? // Руководитель автономного учреждения. 2015. № 11. С. 10 - 19.

С учетом вышесказанного финансово-правовой механизм бюджетных расходов - система правовых средств, отличающихся друг от друга по своим функциям и правовой природе, которые последовательно организованы и направлены на устранение всех препятствий, которые стоят на пути реализации законных интересов и прав государства и граждан. Характеристика финансово-правового механизма, как системы правовых элементов, является формальным признаком, указывающим на то, что указанный механизм есть сочетание правовых средств, с одной стороны, связанных общим назначением в единую систему, а с другой - дифференцированных по своим функциям и юридической природе. Такая характеристика показывает, как функционирует та или иная составная часть финансово-правового механизма в процессе достижения его целей, позволяет акцентировать внимание на опорные, ключевые юридические инструменты, занимающие определенное иерархическое положение среди всех других.

Н.И. Матузов, А.В. Малько<sup>358</sup> отмечали, что правовой механизм - организационное воздействие правовых средств, которые делают возможным достижение результативности и эффективности правового регулирования, направленного, как и любой другой управленческий процесс, на достижение действенности правовой формы, на оптимизацию, в наивысшей степени, способствующей созданию режима благоприятствования в содержании и развитии полезных общественных отношений.

Всевозможные типы управленческих моделей в рамках одного механизма могут взаимодействовать между собой на основе подбора оптимальных комбинаций, что делает такой механизм гибким и универсальным, сводит к минимуму сбои и остановки в его работе. И наоборот - неправильный выбор правовых средств и приемов, заложенных в

---

<sup>358</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. С. 776.

нормативную основу финансово-правового механизма, вследствие неверной их оценки, влекут снижение правового эффекта и сбои в реализации права<sup>359</sup>.

В качестве основных структурных элементов финансово-правового механизма можно выделить юридические нормы, юридические факты, субъективные права и юридические обязанности, организационную деятельность государства и его органов, властные акты правоприменительных органов. Каждый из перечисленных элементов имеет исключительно важное значение в финансово-правовом механизме, однако практически все ученые отмечают, что юридическая норма является главным. Следовательно, бюджетные расходы могут осуществляться только в правовой форме.

Как в любой юридической науке, нормы бюджетного права по своему содержанию подразделяются на материальные и процессуальные. Об этом еще в 1979 году писала Н.И. Химичева<sup>360</sup> в своем труде, посвященном субъектам бюджетного права.

К бюджетным материальным нормам относят нормы, закрепляющие структуру бюджетной системы Российской Федерации, перечень доходов и расходов бюджетов, из распределение между бюджетами всех уровней и др. Бюджетные процессуальные нормы регламентируют порядок составления, рассмотрения, утверждения, исполнение бюджета, порядок проведения государственного и муниципального контроля, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности, закрепляют бюджетные полномочия различных участников бюджетного процесса и др.<sup>361</sup>

---

<sup>359</sup> Сапун В.А. Инструментальная теория права в юридической науке // Современное государство и право: Вопросы теории и истории. Владивосток, 1992. С. 18.

<sup>360</sup> Химичева Н.И. Субъекты бюджетного права / Н.И. Химичева. – Саратов, 1979. С. 57-59.

<sup>361</sup> См.: Соколова Э.Д. Правовое регулирование бюджетной деятельности государства и муниципальных образований (теория и правотворчество) // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. – Москва; Харьков: Право, 2012. С. 95. (512 с.).

М.И. Пискотин<sup>362</sup> доказал, что все процессуальные нормы, как юрисдикционной, так и иной деятельности государственных органов имеют единую природу. Он считал, что процессуальные нормы, являясь формой и средством осуществления материальных норм, выполняют служебную роль по отношению к ним.

В последние годы представителями науки финансово права подробно изучались природа и сущность процессуальных норм бюджетного права. Свои научные труды посвятили данной проблеме О.В. Болтинова<sup>363</sup>, А.Н. Романько<sup>364</sup>, М.П. Придачук<sup>365</sup> и др. По мнению О.Н. Болтиновой<sup>366</sup> "процессуальным институтом бюджетного права выступает институт бюджетного процесса".

Рассматривая законодательные акты<sup>367</sup>, содержащие и материальные и процессуальные правовые нормы о бюджетных расходах можно заметить,

---

<sup>362</sup> Пискотин М.И. Советское бюджетное право (основные проблемы) / М.И. Пискотин. – М.: Юрид. лит., 1971. С. 57-59.

<sup>363</sup> Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: Дис. ... докт. юрид. наук.- М., 2008.- 418 с.;

<sup>364</sup> Романько А.Н. Правовое регулирование бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации : Дис. ... канд. юрид. наук.- Саратов, 2011.- 208 с.

<sup>365</sup> Придачук М.П. Бюджетный процесс в Российской Федерации: эволюционное развитие и качество управления : Дис. ... докт. эконом. наук : Волгоград, 2006.- 390 с.

<sup>366</sup> Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития. 418 с.

<sup>367</sup> См., напр.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета, № 153-154, 12.08.1998; Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ "О федеральном бюджете на 2016 год" // Российская газета, № 285, 17.12.2015; Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // Российская газета, № 206, 19.10.1999; Постановление Правительства РФ от 26.08.2014 № 855 "О Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов" // Собрание законодательства РФ, 08.09.2014, № 36, ст. 4846; Постановление Правительства РФ от 05.10.2004 № 518 (ред. от 07.03.2016) "Об утверждении Правил компенсации расходов, связанных с реализацией права на бесплатный проезд граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу" // Российская газета, № 226, 14.10.2004. Приказ Минфина России от 26.07.2013 № 75н "Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов" // Российская газета, № 196, 04.09.2013; Приказ Минфина России от 18.07.2013 N 188 "О предоставлении субъектам Российской Федерации субсидий на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов" // Режим доступа СПС Консультант Плюс; "Положение о порядке завершения в текущем финансовом году операций по счетам федерального бюджета, открытым в подразделениях Банка России и кредитных организациях (филиалах)" (утв. Минфином России № 127н, Банком России № 328-П 12.11.2008) // Вестник Банка России, № 73, 17.12.2008; Приказ Казначейства России от 22.12.2011 № 616 (ред. от 27.11.2013) "О представлении информации о результатах осуществления органами Федерального казначейства кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), государственных внебюджетных фондов, а также о количестве лицевого счетов, открытых бюджетным и автономным учреждениям субъектов Российской Федерации"

что в институциональном аспекте в реализации финансово-правового механизма в пределах своей компетенции участвуют Президент, Правительство, Федеральное Собрание Российской Федерации, и соответствующие уполномоченные государственные органы на федеральном, региональном и местном уровне. Важную роль в его реализации играет Минфин России, Федеральное казначейство и Банк России.

Правовые основы бюджетных расходов составляют Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, ежегодно принимаемый федеральный закон о федеральном бюджете, другие нормативные правовые акты, которые влекут за собой исполнение расходных обязательств Российской Федерации.

Институт расходных обязательств как один из основных элементов реформы межбюджетных отношений был введен Федеральным законом от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ<sup>368</sup>.

Расходное обязательство определяется как обусловленная законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанность публично-правового образования предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующих бюджетов (ст. 6 БК РФ). Другими словами, расходное обязательство представляет обязанность публичного образования по предоставлению средств бюджетов субъектам, имеющим право на их получение. Н.А. Шевелева<sup>369</sup> отмечает, что существенным является тот факт, что в предоставлении средств бюджета определяющим является не право на получение, а обязанность по их предоставлению.

---

Федерации (муниципальным бюджетным и автономным учреждениям) в органах Федерального казначейства" // Режим доступа СПС Консультант Плюс и др.

<sup>368</sup> Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений" // Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3535.

<sup>369</sup> Шевелева Н.А. Бюджетная система России: проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005. С. 27.

Правовые основания возникновения расходных обязательств, представляют собой юридические факты, на основе которых они возникают. Таковыми юридическими фактами являются законы определенного публичного образования, иные нормативно-правовые акты, договоры или соглашения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, при осуществлении органами государственной власти полномочий по предметам своего ведения или совместного ведения; актов органов местного самоуправления и государственных (муниципальных) контрактов (ст. 84-87 БК РФ)<sup>370</sup>. Отсюда можно сделать вывод о том, что расходы вытекают из обязательств, закрепленных в ранее принятых нормативных правовых актах, т.е. фактически бюджетные расходы обусловлены юридическими фактами, складывающимися в иных отраслях права.

В юридической литературе ведется дискуссия об отраслевой принадлежности предмета расходных обязательств. Так, С.Н. Сауль<sup>371</sup> полагает, что происхождение подавляющего большинства расходных обязательств не позволяет отнести их к предмету бюджетно-правового (финансово-правового) регулирования, поскольку они имеют свою отраслевую "прописку", а само понятие "расходные обязательства" является ключевым для правового института расходных обязательств, который, в свою очередь, занимает доминирующее положение среди институтов бюджетного законодательства.

Исследуя природу расходных обязательств Ю.Б. Бабкова<sup>372</sup> отмечает, что в отличие от обязательств гражданского оборота, расходные обязательства - финансовые обязательства публично-правового образования, возникающие вследствие того, что оно берет на себя такие обязательства, путем планирования в расходной части бюджета соответствующих ассигнований и последующего закрепления своих

---

<sup>370</sup> Комягин Д.Л. Расходные обязательства: контрольная и прогностическая функции // Финансовое право. 2011. № 7. С. 16 - 19.

<sup>371</sup> Сауль С.Н. Правовой институт расходных обязательств (становление и развитие) // М., 2013.

<sup>372</sup> Бабкова Ю.Б. Расходные обязательства в бюджетном праве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 80.



обязательства в нормативно-правовых актах (за исключением расходных обязательств, возникающих из судебных актов и международных соглашений) в виде обязанности выделить бюджетные средства на запланированные расходы. Например, в ст. 33 ФКЗ от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ<sup>373</sup> сказано, что "финансирование Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, арбитражных судов и мировых судей осуществляется на основе утвержденных федеральным законом нормативов и указывается отдельными строками в федеральном бюджете".

В основе осуществления бюджетных расходов лежит установленный ст. 37 Бюджетного кодекса РФ принцип обоснованности расходных обязательств. Данный принцип используется на стадии подготовки проекта федерального бюджета и означает, что субъекты бюджетного планирования в состав расходов могут включаться только те действующие и принимаемые расходные обязательства, возникновение или наличие которых подтверждено положениями соответствующих нормативно-правовых актов или соглашений (договоров). То есть, фактически расходные обязательства складываются у публично-правового образования заранее, с утверждением публично-правовым образованием тех или иных проектов.

Из смысла ст. ст. 13-15 Бюджетного кодекса РФ следует, что годовым расходам бюджета должна соответствовать сумма расходных обязательств, действующих в очередном финансовом году. Однако, - как отмечает Д.Л. Комягин, - бюджет составляется на языке бюджетной классификации, обозначающем направления бюджетных ассигнований, а не в разрезе расходных обязательств. В этой связи в утвержденном бюджете невозможно увидеть составляющие его расходные обязательства. Перечень расходных обязательств содержится в реестре расходных обязательств публично-правового образования, который обязаны вести органы государственной и

---

<sup>373</sup>Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

муниципальной власти<sup>374</sup>. Сведения из реестра расходных обязательств служат основой для формирования государственного и муниципального задания, используются при разработке проекта бюджета публично-правового образования, а также при формировании среднесрочного финансового плана<sup>375</sup>. При планировании бюджетных ассигнований на исполнение действующих расходных обязательств учитываются только те расходные обязательства, которые включены в Реестр.

Под реестром расходных обязательств понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств (ст. 87 БК РФ). Фактически реестр расходных обязательств представляет собой информационную базу, содержащую всю информацию о расходных обязательствах главных распорядителей бюджетных средств на предстоящий финансовый год.

Следует отметить, что через механизм правового регулирования расходной части федерального бюджета возможны реализация политических, социальных и любых других принятых Российской Федерацией на себя обязательств, полномочий, функций и вообще вся деятельность государства. Перед тем как принять федеральный закон, влекущий расходы федерального бюджета, проводится экспертиза

---

<sup>374</sup> Предпосылки для формирования и ведения реестра расходных обязательств были заложены в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах. См.: Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов" // Российская газета, № 113, 01.06.2004.

<sup>375</sup> *Комягин Д.Л.* Расходные обязательства: контрольная и прогностическая функции // Финансовое право. 2011. № 7. С. 16 - 19.

законопроектов<sup>376</sup>. Расходная часть федерального бюджета выступает основным элементом, который необходимо задействовать для достижения конечной цели государственного управления, и реализация функций государства возможна только через нее.

Согласно предписаниям ст. 174.2 Бюджетного кодекса РФ планирование бюджетных ассигнований при составлении бюджетов осуществляется отдельно по действующим расходным обязательствам<sup>377</sup> и принимаемым расходным обязательствам<sup>378</sup> в порядке и в соответствии с методикой, устанавливаемой соответствующим финансовым органом. Объемы действующих расходных обязательств на момент составления бюджетов определены правовыми актами, на основании которых они возникли.

Под бюджетными ассигнованиями понимаются предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств (ст. 6 БК РФ). Бюджетные ассигнования, распределенные по конкретным кодам раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов бюджетов бюджетной классификации расходов бюджетов, могут утверждаться законом (решением) о бюджете только тем главным распорядителям бюджетных средств, на которых

---

<sup>376</sup> См.: п. 3 ст. 104 Конституции РФ // Собрании законодательства РФ. 2014, № 31, ст. 4398; п. 11 ст. 13 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

<sup>377</sup> Под бюджетными ассигнованиями на исполнение действующих расходных обязательств понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, не предлагаемыми (не планируемыми) к изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде, к признанию утратившими силу либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на исполнение соответствующих обязательств в текущем финансовом году, включая договоры и соглашения, заключенные (подлежащие заключению) получателями бюджетных средств во исполнение указанных законов и нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов). См.: п. 2 ст. 174.2 БК РФ.

<sup>378</sup> Под бюджетными ассигнованиями на исполнение принимаемых обязательств понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, предлагаемыми (планируемыми) к принятию или изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде, к принятию либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на исполнение соответствующих обязательств в текущем финансовом году, включая договоры и соглашения, подлежащие заключению получателями бюджетных средств во исполнение указанных законов и нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов) См.: п. 2 ст. 174.2 БК РФ.

возложены властные полномочия, при осуществлении которых могут возникать и исполняться расходные обязательства, соответствующие этим кодам<sup>379</sup>.

Как мы видим, необходимость расходования бюджетных средств обусловлена бюджетными обязательствами, возникающими в связи с осуществлением полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Понятие бюджетного обязательства изложено в ст. 6 БК РФ: "бюджетные обязательства - расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году". При составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса обязаны исходить из необходимости исполнения соответствующих бюджетных обязательств с использованием объема бюджетных средств, равного размерам обязательств.

Проведенное исследование бюджетных расходов через призму механизма финансово-правового регулирования позволяет сделать вывод, что кроме правовых источников в собственно юридическом значении, в систему источников правового регулирования расходования бюджетных средств, помимо Конституции РФ, БК РФ, ежегодно принимаемого федерального закона о федеральном бюджете и иных федеральных законов, которые влекут возникновение расходных обязательств для федерального бюджета в других отраслях права, можно отнести и такие подзаконные нормативные акты, как сводная бюджетная роспись, утверждаемая Минфином России, бюджетные росписи, утверждаемые главными распорядителями средств федерального бюджета, программно-политические акты - прогноз социально-экономического развития, который является базовым документом для составления проекта бюджета, бюджетное послание Президента РФ, основные направления бюджетной и налоговой политики, государственные программы.

---

<sup>379</sup> Голубев А.В. Расходное обязательство как правовое основание формирования и реализации расходов бюджета, ориентированных на результат // Финансовое право. 2013. № 4. С. 12 - 17.

Финансово-правовой механизм бюджетных расходов представляет собой систему организованных правовых средств, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов, которые следует рассматривать как часть механизма правового регулирования всей бюджетной деятельности. От правильной подборки составляющих его правовых средств зависит в итоге достижение цели финансово-правового механизма - обеспечение поддержания стабильности бюджетной системы, а значит, и эффективности права в целом.

## **Глава 2. Эффективность бюджетных расходов: финансово-правовые аспекты**

### **§ 2.1. Критерии оценки эффективности бюджетных расходов: финансово-правовые аспекты**

Оценка эффективности бюджетных расходов - важный инструмент современной бюджетной политики государства, направленный на повышение уровня прозрачности бюджетного процесса и обеспечение информационной доступности о целях, объемах и результатах затраченных бюджетных ресурсов. Роль оценки эффективности бюджетных расходов многократно возрастает при необходимости обеспечения подотчетности деятельности органов исполнительной власти перед обществом за реализацию государственной политики в той сфере ведения, за которую они ответственны<sup>380</sup>.

Эффективность бюджетных расходов характеризует эффективность и качество государственного управления, является одним из основных условий экономического развития государства и обеспечения его социального благополучия<sup>381</sup>. В настоящее время эффективное расходование средств бюджетов приобретает особое значение в связи с ограниченностью источников доходов бюджета<sup>382</sup> и постоянного возрастания потребностей государства, требующих финансирования за счет бюджетных средств<sup>383</sup>.

Начиная с 1998 г. Президент РФ отмечал проблему обеспечения эффективности расходования средств бюджетов практически ежегодно и обозначал эффективность расходования бюджетных средств как одно из

---

<sup>380</sup> А.А. Беленчук Эффективность расходов бюджета: подходы и сравнения. Режим доступа: <http://info.minfin.ru/files/ГП/Аналитические материалы/belenchuk.pdf>.

<sup>381</sup> Сивашева Н.М. Пути повышения эффективности расходов государственного бюджета: дис. ... канд. эконом. наук. - Москва, 2005. - С. 3. (160 с.)

<sup>382</sup> Федеральным законом от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» установлен дефицит федерального бюджета на 2016 год. Режим доступа: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.04.2016).

<sup>383</sup> Поветкина Н.А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16 - 22.

приоритетных направлений бюджетной политики Российской Федерации<sup>384</sup>. Однако в Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2014 - 2016 годах, по-прежнему, в числе прочих к ряду нерешенных проблем была отнесена эффективность бюджетных расходов<sup>385</sup>.

Еще в конце 2010 г. в целях повышения эффективности расходования бюджетных средств Правительством РФ были утверждены правила предоставления субсидий из федерального бюджета на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов<sup>386</sup>. Далее Президентом РФ были даны поручения от 12 февраля 2013 г. № Пр-257, от 19 февраля 2013 г. № ИШ-П13-1008, а также от 5 марта 2013 г. № ИШ-П13-1872 провести исследование оценки эффективности расходов федерального бюджета. На основании указанных поручений, Министерством финансов РФ совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, учебными заведениями и независимыми экспертами проведено исследование оценки эффективности расходов федерального бюджета по 13 направлениям расходования бюджетных средств и подготовлены предложения по их оптимизации<sup>387</sup>. По результатам исследования выработаны рекомендации, которые носят несистемный характер, не содержат общих принципов и критериев оценки и могут быть применены только по конкретным направлениям расходования бюджетных средств.

---

<sup>384</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации от 02.06.1997 № Пр-847 "О бюджетной политике в 1998 году". Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

<sup>385</sup> Режим доступа: <http://government.ru/news/16536/>.

<sup>386</sup> Постановление Правительства РФ от 31.12.2010 № 1203 (ред. от 28.01.2015) "Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов" // Собрание законодательства РФ, 10.01.2011, № 2, ст. 371.

<sup>387</sup> См.: Итоговый отчет Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» о результатах деятельности экспертных групп по проведению оценки эффективности расходов федерального бюджета и представлению предложений по их оптимизации. Режим доступа: URL: [https://www.hse.ru/data/2013/12/13/1339714268/Итоговый\\_отчет.pdf](https://www.hse.ru/data/2013/12/13/1339714268/Итоговый_отчет.pdf) (дата обращения: 19.04.2016)

В своем последнем<sup>388</sup> Бюджетном послании<sup>389</sup> Президент РФ указал на отсутствие четкой системы оценки эффективности бюджетных расходов. Для решения этой задачи распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р была утверждена Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года<sup>390</sup>. Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.08.2014 № 855<sup>391</sup> создана Правительственная комиссия по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов. На Министерство финансов РФ постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320 возложена обязанность по разработке к 31 декабря 2020 года критериев и методики оценки эффективности бюджетных расходов<sup>392</sup>.

Несмотря на предпринятые шаги, поставленная проблема сохранила свою актуальность, особенно в условиях кризиса. Для решения задачи повышения эффективности бюджетных расходов: 1) органы государственной власти ориентированы на решение вопросов, связанных с повышением эффективности оказания государственных и муниципальных услуг; с порядком учета результатов оценки эффективности расходов при формировании проекта бюджета; с доработкой методик оценки

---

<sup>388</sup> Ст. 170 БК РФ, предусматривающая порядок направления бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в качестве отдельного документа, утратила силу в связи с принятием Федерального закона от 04.10.2014 № 283-ФЗ. См.: п. 9 ст. 1 Федерального закона от 04.10.2014 № 283-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" // Российская газета. 2014. 8 октября. № 229.

<sup>389</sup> Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 13.06.2013 "О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах" // Пенсия. 2013. № 6.

<sup>390</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р "Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года" // Собрание законодательства РФ, 13.01.2014, № 2 (часть II), ст. 219.

<sup>391</sup> Постановление Правительства РФ от 26.08.2014 № 855 "О Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов" // Собрание законодательства РФ, 08.09.2014, № 36, ст. 4846.

<sup>392</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков" // Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, № 18 (часть III), ст. 2166.



эффективности государственных программ<sup>393</sup>; 2) летом 2015 года Минфином выпущен доклад "Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета"<sup>394</sup>, затронувший управленческие процессы расходами государственного бюджета; 3) определено, что будет продолжена работа по сокращению доли неэффективных бюджетных расходов; по созданию стимулов для более экономного и рационального использования бюджетных средств (в т.ч. при осуществлении государственных закупок и исполнении публичных обязательств) и др.; 4) перед наукой финансового права поставлены задачи по разрешению проблемы эффективного расходования средств бюджетов путем проведения научных исследований и теоретико-правовых разработок.

В рамках решения этих задач были разработаны концепции развития российского законодательства<sup>395</sup>. Основная идея в отношении бюджетных расходов выражалась в следующем: расходные обязательства должны приниматься только на основе тщательной оценки их эффективности и при наличии ресурсов для их гарантированного исполнения в пределах принятых бюджетных ограничений.

Прежде чем обратиться к реально существующим явлениям и фактам правовой действительности, влияющим на эффективность бюджетных расходов, необходимо изучить теоретические подходы к рассматриваемым объектам. Авторы работы "Экономический образ мышления" так объясняют необходимость рассмотрения теоретического подхода к решению проблем: "Мы можем наблюдать факты, но для того, чтобы объяснить их причины, требуется теория. Нужна теория, чтобы отделить не относящиеся к делу

---

<sup>393</sup> См.: "Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов". Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

<sup>394</sup> Опубликован на официальном сайте Минфина [minfin.ru](http://minfin.ru) в разделе "Бюджет", подраздел "Бюджетная политика".

<sup>395</sup> См.: Развитие бюджетной и налоговой системы // Концепция развития российского законодательства / Л.В. Андриченко, О.А. Акопян, В.И. Васильев [и др.]; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИД "Юриспруденция", 2014. С. 63 - 68; Концепция развития финансового законодательства // Концепция развития российского законодательства / Л.В. Андриченко, О.А. Акопян, В.И. Васильев [и др.]; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИД "Юриспруденция", 2013 и др.

факты от значимых. Фактически наши наблюдения о мире насквозь пропитаны теорией, благодаря которой мы способны находить смысл в обрушивающейся на нас какофонии звуков и красок"<sup>396</sup>.

В научной литературе подходы к определению эффективности бюджетных расходов рассматриваются как с экономической<sup>397</sup>, так и с правовой стороны<sup>398</sup>. Эффективность - важнейший финансовый показатель для любой экономической науки. Но общеобязательные механизмы, способы и средства обеспечения эффективности бюджетных расходов могут быть установлены только в правовых нормах, поскольку наиболее эффективным инструментом решения политических, экономических и иных задач является именно право<sup>399</sup>.

Термин "эффективность" как важнейшая экономическая категория широко используется и в научно-практической литературе, и в повседневной жизни. В научных трудах в зависимости от отраслевой принадлежности используются различные словосочетания с термином "эффективность", такие как: "экономическая эффективность", "эффективность расходов", "энергоэффективность", "эффективный потенциал", "эффективный портфель", "эффективная функция" и др. В рамках каждого научного направления сформулированы дефиниции

<sup>396</sup> Цит. по: *Хейне П., Боуттке П., Причитко Д.* Экономический образ мышления. М.; СПб.; Киев, 2007. С. 36.

<sup>397</sup> См., напр.: *Соколов И.А.* Доклад "Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ" // Финансовый журнал. 2014. № 2; *Подъяблонская Л.М., Подъяблонская Е.П.* Проблемы повышения эффективности государственных расходов в России: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. 111 с.; *Бейтан Ю.В.* Повышение эффективности расходования бюджетных средств (на примере города Москвы): Дис. ... канд. экон. наук. М., 2012; *Завьялов Д.Ю.* Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // Финансы. 2008. № 10; Бюджет и бюджетная система: Учебник для бакалавриата и магистратуры / Мст.П. Афанасьев, А.А. Беленчук, И.В. Криворогов; под ред. Мст.П. Афанасьева; предисловие А.Л. Кудрина. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство "Юрайт", 2014. 780 с. и др.

<sup>398</sup> См., напр.: *Арбатская Ю.В.* Проблемы реализации принципа эффективности в бюджетном праве // Академический юридический журнал. 2013. № 1 (51); *Болтинова О.В.* К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3. С. 342 – 350; *Бойко Н.Н.* К вопросу об определении понятия эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2014. № 1. С. 4 - 7; *Голубев А.В.* Юридическое выражение результативности и эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2013. № 2. С. 22 - 27; *Вершило Т.А.* К вопросу о правовых проблемах эффективного использования бюджетных средств // Финансовое право. 2013. № 12. С. 21 – 25 и др.

<sup>399</sup> См.: *Никитинский В.И.* Эффективность норм трудового права. М.: Юридическая литература, 1971. С. 37.

приведенных понятий, но, как отмечают ученые, единой точки зрения на определение "эффективности" нет.

Исследователи<sup>400</sup> при определении эффективности, нередко сталкиваются с проблемами вовлеченности этой категории в какие-либо общественные отношения, а следовательно, и с необходимостью ее оценки через их призму. Система оценочных показателей какой-либо деятельности с точки зрения ее эффективности требует определения значимости этой критериальной оценки, вплоть до решения вопроса: "Можно ли охарактеризовать и измерить любую деятельность, в том числе и через оценку ее эффективности? Может ли быть эффективной каждая деятельность?".

Не секрет, что любая деятельность хозяйствующих субъектов как на микро, так и на макроуровне предполагает постоянную оценку на предмет эффективности, путем соизмерения результатов и затрат, определения оптимального варианта производства. Подходы к оценке эффективности претерпевают изменения с течением времени, все более усложняясь. Изменению подвержены и показатели эффективности. Например, ранее принятые показатели эффективности, основанные на показателях прибыли, рентабельности, оборачиваемости переориентированы на социально значимые показатели. С течением времени возникли отдельные направления оценки эффективности, т.е. единая ранее категория разделилась: появилась техническая эффективность, социально-экономическая эффективность, экономическая эффективность<sup>401</sup>.

Термин "эффективный", согласно Словарю русского языка, означает "действенный"<sup>402</sup>, "приводящий к нужным результатам"<sup>403</sup>. В настоящее

---

<sup>400</sup> Слободняк И.А., Таровых А.О. К вопросу о сущности категории "эффективность" // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 18. С. 59 - 67; № 19. С. 56 - 63.

<sup>401</sup> Слободняк И.А., Таровых А.О. К вопросу о сущности категории "эффективность".

<sup>402</sup> Словарь иностранных слов. – 7-е изд., перераб. – М., Рус.яз., 1979. С. 609. (624 с.).

<sup>403</sup> Словарь русского языка: В 4-х т. / АН СССР, Ин-т рус. яз.; Под ред. А.П. Евгеньевой. – 2-е изд., испр. и доп. – М., Рус.яз., Т.4, С-Я. 1984, С. 772. (794 с.).

время эта категория является общенаучной, ее активно используют как в гуманитарных науках, так и в естественных, в том числе точных науках.

Философский словарь под эффективностью предлагает понимать "способность действующей причины произвести эффект"<sup>404</sup>. Отсюда следует, что термин "эффективность" взаимосвязан с термином "эффект". Советский энциклопедический словарь рассматривает термин "эффект" как "результат"; "следствие каких-либо причин или действий"<sup>405</sup>. Применительно к бюджетным расходам понятия "результативность", "результат" расходов бюджетов фиксируют связь цели финансовой деятельности первого порядка (исполнение финансовых назначений) с целью второго порядка, социально-экономическим эффектом этой деятельности<sup>406</sup>.

И.А. Слободняк, А.О. Таровых<sup>407</sup> в своем исследовании обратили внимание на двойственную природу эффективности. Характеристика эффективности обуславливает решение как прямой, так и двойственной задачи. Решение первой задачи фактически приводит к выбору наилучших вариантов во множестве, ограниченном бюджетом, а решение второй задачи - к самому экономически выгодному варианту среди всех предложенных вариантов не хуже заданного критерия полезности.

БК РФ, определяющий принципы бюджетной системы Российской Федерации, также указывает на двойственную природу эффективности. Статья 34 БК РФ определяет одним из принципов построения бюджетной системы РФ принцип эффективности использования бюджетных средств, согласно которому при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения **заданных** результатов с

---

<sup>404</sup> Философский словарь: Сост. И.Т. Фролов. М.: Политиздат, 1991. 470 с.

<sup>405</sup> Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. Изд. 4-е. М.: Сов. Энциклопедия, 1987. С.1569. (1599 с.)

<sup>406</sup> Матненко А.С. Программно-целевой метод бюджетной деятельности: правовая характеристика // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 7 (145). Право. Вып. 18. С. 36.

<sup>407</sup> Слободняк И.А., Таровых А.О. К вопросу о сущности категории "эффективность" // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 18. С. 59 - 67; № 19. С. 56 - 63..

использованием **наименьшего** объема средств (**экономности**) и (или) достижения **наилучшего** результата с использованием **определенного** бюджетом объема средств (результативности).

Определенный бюджетом объем средств для обеспечения бюджетных расходов равен объему соответствующих расходных (бюджетных) обязательств<sup>408</sup>. Этим соотношением ограничивается действие принципа эффективности расходования бюджетных средств в отношении юридической обязанности участников бюджетного процесса по составлению и исполнению бюджета.

В целях более точного понимания сущности эффективности расходования бюджетных средств, Н.А. Поветкина<sup>409</sup> проводит ее классификацию:

- по месту получения эффекта эффективность различается на глобальную (в пределах всего государства) и частную (в пределах одного субъекта);
- по степени восприятия эффективности участниками правоотношений эффективность подразделяют на относительную (понимание эффекта со стороны участников правоотношений различное) и абсолютную (понимание эффекта со стороны участников правоотношений единообразное);
- по последствиям эффективность может быть экономическая, социальная, материальная, политическая, нравственная и т.д.;
- по субъектам эффективность подразделяется на личную (в интересах одного субъекта) и на публичную (в интересах государства);
- по периодичности получения эффекта эффективность различается на многократную (длящуюся, повторяющуюся) и на однократную (с одноразовым эффектом);

---

<sup>408</sup> Голубев А.В. Юридическое выражение результативности и эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2012. № 7. С. 27.

<sup>409</sup> Здесь и далее см.: Поветкина Н.А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16 - 22.

- по времени ожидания наступления эффекта эффективность бюджетных вложений наступает в краткосрочной перспективе (до 1 года), в среднесрочной (1 - 12 лет) и в долгосрочной перспективах (свыше 12 лет).

Различные исследователи не однозначно оценивают "эффективность".

И.А. Слободняк, А.О. Таровых<sup>410</sup> относят понятие эффективности к понятиям многогранным и полагают, что для оценки эффективности необходимо сопоставить результаты и затраты на достижение этого результата. В зависимости от того, какие результаты, достигнутые субъектом, принимаются во внимание, на общем фоне всех затрат, которые понес субъект, можно говорить об институциональной, экологической, экономической, социальной или социально-экономической эффективности.

Г. Эмерсон<sup>411</sup>, один из теоретиков менеджмента, считал эффективность основной задачей управления. Его заслуга заключается в том, что он сделал важный вклад в развитие категории "эффективность", увидел в ней то, что не выявили экономисты, - ее связь с функциональностью<sup>412</sup>.

С точки зрения управления рассматривают оценку эффективности и современные ученые. Так, О.В. Болтинова<sup>413</sup>, рассматривая эффективность управления общественными финансами, выделяет три ее ключевых аспекта: 1) прозрачность бюджетно-налоговой сферы; 2) стабильность и устойчивость системы общественных финансов, эффективные межбюджетные отношения, эффективность систем финансового и бюджетного контроля; 3) эффективность деятельности органов государственной власти при достижении намеченных результатов и эффективность распределения ими ресурсов.

---

<sup>410</sup> Слободняк И.А., Таровых А.О. К вопросу о сущности категории "эффективность" // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 18. С. 59 - 67; № 19. С. 56 - 63..

<sup>411</sup> В 1900 г. Эмерсон Г. опубликовал книгу "Эффективность как основание для управления и оплаты труда", а в 1911 г. - монографию "Двенадцать принципов эффективности".

<sup>412</sup> Эмерсон Г. Двенадцать принципов производительности. М.: Экономика, 1992. 112 с.

<sup>413</sup> Болтинова О.В. К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3. С. 342 - 350.

И.А. Соколова<sup>414</sup>, отмечает, что "оценка эффективности - одна из стадий процесса управления, в данном случае управления бюджетными ресурсами". По мнению Н.А. Поветкиной<sup>415</sup>, такое утверждение является спорным. Она считает, что оценка эффективности не может выступать самостоятельной стадией в управленческом цикле, поскольку необходима на всех стадиях управленческого процесса, и присуща этим стадиям в качестве задачи осуществления конкретной стадии.

При изучении проблемы эффективности некоторые авторы проводят ее сравнение с рациональностью. Рациональное использование бюджетных средств связано с выбором из нескольких предложенных вариантов наилучшего решения какой-либо проблемы или выполнения поставленной задачи. Средства признаются использованными рационально, если они потрачены на реализацию наилучшего варианта. Однако показатели эффективности и рациональности использования бюджетных средств не всегда совпадают.

Н.Н. Бойко<sup>416</sup> приводит несколько вероятных вариантов оценки эффективности и рациональности использования бюджетных средств: 1) использование бюджетных средств признается *эффективным и рациональным*, если соблюден принцип эффективности бюджетных средств и выбран оптимальный путь решения проблемы; 2) бюджетные средства использованы *эффективно, но нерационально*, если принцип эффективности использования бюджетных средств в рамках выбранного пути решения соблюден, но среди имеющихся не является наилучшим; 3) бюджетные средства использованы *неэффективно, но рационально*, если принцип эффективности использования бюджетных средств не соблюдается, но выбран оптимальный путь решения проблемы; 4)

---

<sup>414</sup> Соколов И.А. Доклад "Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ" // Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 7.

<sup>415</sup> Поветкина Н.А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16 - 22.

<sup>416</sup> Бойко Н.Н. К вопросу об определении понятия эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2014. № 1. С. 4 - 7.

использование бюджетных средств признается *неэффективным и нерациональным*, если при реализации выбранного пути не был соблюден принцип экономности и эффективности использования бюджетных средств и выбранный путь не является самым оптимальным.

Вопросы оценки эффективности использования бюджетных средств решаются и высшими судебными органами. Так, Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ в отношении оценки судами принципа эффективности использования бюджетных средств в своем постановлении от 22 июня 2006 г. № 23<sup>417</sup> пояснил, что, "оценивая соблюдение участниками бюджетного процесса указанного принципа, судам необходимо учитывать, что участники бюджетного процесса в пределах выделенных на определенные цели бюджетных средств и в рамках реализации поставленных перед ними задач самостоятельно определяют целесообразность, необходимость и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции".

Таким образом, получатели бюджетных средств, поскольку они являются субъектами, реализующими данный принцип на практике, сами решают в пределах утвержденных им лимитов бюджетных обязательств и доведенных по определенным кодам бюджетной классификации (предельными объемами финансирования), куда, как и сколько потратить денежных средств.

В силу ст. 162 БК РФ именно получатель бюджетных средств уполномочен обеспечивать результативность и целевой характер использования выделенных ему бюджетных ассигнований. Как верно отмечает Ю.А. Кошелева<sup>418</sup>, самостоятельность принятия таких решений ограничивается только поставленными перед получателями бюджетных средств задачами и лимитами бюджетных обязательств.

---

<sup>417</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 "О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации" // Вестник ВАС РФ, № 8, август, 2006.

<sup>418</sup> См.: Кошелева Ю.А. Неэффективное использование бюджетных средств // Финансовый справочник бюджетной организации. 2012. №1.



Определить целесообразность, необходимость и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции получателя бюджетных средств с точки зрения ее эффективности может либо главный распорядитель, либо компетентный контролирующий орган. Однако, несмотря на закрепление принципа эффективности использования бюджетных средств в Бюджетном кодексе РФ, за получателями бюджетных средств не закреплена обязанность по эффективному расходованию полученных средств, а за главными распорядителями (распорядителями) бюджетных средств не закреплена обязанность по контролю за эффективным расходованием бюджетных средств. Представляется правильным закрепить данные обязанности законодательно.

Бюджетные полномочия по оценке эффективности использования бюджетных средств осуществляются федеральным законом с учетом особенностей, установленных статьей 160.3 БК РФ. Указанная статья закрепляет особенности оценки эффективности только в отношении использования бюджетных средств, направленных на государственную поддержку инновационной деятельности в области науки и научно-технической политики<sup>419</sup>. В частности, при оценке эффективности расходования направляемых на государственную поддержку инновационной деятельности бюджетных средств проверяются<sup>420</sup>: 1) наличие и соблюдение утвержденных субъектами государственной поддержки документов, определяющих стратегию, цели и задачи предоставления государственной поддержки инновационной деятельности; 2) измеримость поставленных целей и задач и их связь с ключевыми показателями эффективности субъекта государственной поддержки; 3) наличие системы оценки ответственности за недостижение поставленных целей. Однако правила оценки эффективности, особенности определения

---

<sup>419</sup> См.: Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Собрание законодательства РФ, 26.08.1996, № 35, ст. 4137.

<sup>420</sup> См.: пункт 5 статьи 16.5 Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

целевого характера использования бюджетных средств, направленных на государственную поддержку инновационной деятельности, и применяемые при проведении такой оценки критерии оценки эффективности на нормативном уровне не закреплены. Недостаточно четко урегулированы либо не урегулированы вообще вопросы эффективности использования бюджетных средств и по иным направлениям деятельности.

В научной литературе отмечается, что до настоящего времени не разработано не только единых критериев оценки эффективности использования бюджетных средств, но и единого общего понятия эффективности<sup>421</sup>. В законодательстве отсутствует единая методика определения оценки эффективности использования бюджетных средств, несмотря на то, что уже разработаны и применяются методические указания для оценки эффективности капитальных вложений<sup>422</sup>, деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>423</sup> и органов местного самоуправления<sup>424</sup>, расходов, осуществляемых в рамках целевых программ<sup>425</sup>.

Представляется правильным привести в рамках настоящего исследования некоторые особенности оценки эффективности реализации

---

<sup>421</sup> См., например: Кошелева Ю.А. Неэффективное использование бюджетных средств, Анциферов С.А., Андреев С.А., Шидловская Т.Ю. Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств. // Финансовое право. 2016, №3. С 22-27; Поветкина Н.А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16 - 22.

<sup>422</sup> См.: приказ Минэкономразвития России от 24 февраля 2009 г. № 58 "Об утверждении Методики оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения" // Российская газета. 2009. 22 мая.

<sup>423</sup> См.: постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2012. № 46. Ст. 6350.

<sup>424</sup> См.: постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7490.

<sup>425</sup> См. приложение 9 к федеральной целевой программе "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года", утвержденной постановлением Правительства РФ от 7 июля 2011 г. № 555 "О федеральной целевой программе "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года" (СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 2). Ст. 4633); приложение 14 к федеральной целевой программе "Жилище" на 2011-2015 гг., утвержденной постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 "О федеральной целевой программе "Жилище" на 2011-2015 годы" СЗ РФ. 2011. № 5. Ст. 739) и др.

государственных программ.

Оценка эффективности реализации по каждой государственной программе Российской Федерации, государственной программе субъекта Российской Федерации, муниципальной программе проводится ежегодно (ст. 179 БК РФ). Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588<sup>426</sup> (далее по тексту – Порядок). Оценка эффективности государственной программы проводится в соответствии с Методическими указаниями, утвержденными приказом Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690<sup>427</sup>. В качестве основных критериев планируемой эффективности реализации государственной программы применяются: 1) критерии экономической эффективности; и 2) критерии социальной эффективности.

Сама методика оценки эффективности государственной программы учитывает необходимость проведения оценок: 1) степени достижения целей и решения задач подпрограмм и государственной программы в целом; 2) степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета; 3) степени реализации ведомственных целевых программ и основных мероприятий (достижения ожидаемых результатов их реализации); 4) достижения пороговых значений целевых индикаторов (показателей) государственной программы (если они установлены).

Эффективность использования средств федерального бюджета (Эис) рассчитывается как отношение степени реализации мероприятий к степени соответствия запланированному уровню расходов из средств федерального бюджета по формуле:  $Эис = СРм / ССуз$ , где СРм - степень реализации

---

<sup>426</sup> Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (ред. от 10.02.2016) "Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 09.08.2010, № 32, ст. 4329.

<sup>427</sup> Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 "Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 17, 28.04.2014.

мероприятий, полностью или частично финансируемых из средств федерального бюджета; ССуз - степень соответствия запланированному уровню расходов из средств федерального бюджета. Формулы расчета данных показателей, как и сама формула расчета эффективности, установлены Требованиями к оценке эффективности государственной программы (приложение № 2 к Методическим указаниям). Этим же приложением определяется методика определения исполнения государственной программы.

Государственная программа может считаться выполненной в полном объеме при достижении следующих результатов:

- если достигнутое значение показателя, оценивающееся на основании числовых значений показателей (индикаторов), не менее 95% от запланированного;

- в случае выполнения сводных показателей государственных заданий по объему и по качеству государственных услуг (работ) не менее чем на 95% от установленных значений на отчетный год;

- в виде наступления или ненаступления контрольного события и (или) достижение качественного результата (оценка проводится экспертно).

Эффективность реализации государственной программы признается высокой, если степень реализации государственной программы составляет не менее 0,9, средней - если значение составляет не менее 0,8, удовлетворительной при значении степени реализации госпрограммы не менее 0,7, неудовлетворительной при значении менее 0,7 (пункт 20 Требований). Установлено, что ответственный исполнитель может устанавливать иные основания для признания программы эффективной.

Представляется, что сложность выработки критериев оценки эффективности объясняется многогранностью направлений использования бюджетных средств. Например, не представляется возможным установить единые критерии оценки эффективности использования бюджетных средств, которые направлены на обеспечение армии и флота и на

социальные нужды, поскольку такие расходы имеют различные основания возникновения бюджетных обязательств, направлены на выполнение различных функций и задач, на получение различных результатов конечной деятельности с которыми связана эффективность бюджетных расходов<sup>428</sup> и т.д.

Н.А. Поветкина<sup>429</sup> обращает внимание, что Счетная палата РФ, в чью обязанность входит проведение контрольных мероприятий на предмет проверки и оценки эффективности расходования бюджетных средств<sup>430</sup>, также нуждается в закреплении единых подходов в определении понятных и четких критериев оценки эффективности расходования бюджетных средств<sup>431</sup>. В настоящее время принят Стандарт финансового контроля СФК 104 "Проведение аудита эффективности использования государственных средств". В данном стандарте критерии оценки эффективности использования государственных средств представляют собой качественные и количественные характеристики организации, процессов и результатов использования государственных средств и (или) деятельности объектов проверки, которые показывают, какими должны быть организация и процессы и какие результаты являются свидетельством эффективного использования государственных средств. Указанные критерии выбираются по каждой цели аудита в процессе предварительного изучения его предмета. Количество критериев оценки может быть различным в зависимости от предмета аудита и деятельности проверяемых объектов. Однако сами критерии оценки эффективности использования бюджетных средств названным Стандартом не определены, перечисленные в Стандарте

---

<sup>428</sup> См. подробнее: *Голубев А.В.* Юридическое выражение результативности и эффективности использования бюджетных средств // *Финансовое право*. 2013. № 2. С. 22 - 27.

<sup>429</sup> *Поветкина Н.А.* Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // *Финансовое право*. 2015. № 3. С. 16 - 22.; СФК 104. Проведение аудита эффективности использования государственных средств. Утвержден Решением Коллегии Счетной палаты РФ, протокол от 09.06.2009 № 31К (668) // *Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации*. 2009. № 7 (139).

<sup>430</sup> См.: ст. 5, 13 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" // *Российская газета*. 2013. 10 апреля. № 77.

<sup>431</sup> См.: *Поветкина Н.А.* Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // *Финансовое право*. 2015. № 3. С. 16 - 22.

"критерии" закреплены в довольно абстрактных формулировках, носят оценочный характер и не позволяют понять их однозначно.

Статьей 157 БК РФ аудит эффективности бюджетных средств, направленный на определение экономности и результативности использования бюджетных средств, отнесен к бюджетным полномочиям Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Согласно ст. 270.1 Бюджетного кодекса РФ органы исполнительной власти (органы местной администрации) вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств. Однако, данная норма не предусматривает полномочий органов внутреннего финансового аудита для оценки эффективности использования бюджетных средств до тех пор, пока будут отсутствовать критерии оценки эффективности использования бюджетных средств, без которых невозможно определить степень опасности в случае нарушения бюджетного законодательства.

Как ранее было отмечено ранее, нет единых подходов к критериям оценки эффективности использования бюджетных средств. Например, К.А. Пономарева<sup>432</sup>, отмечая отсутствие на настоящий момент качественных и количественных критериев оценки эффективности использования бюджетных средств конкретными бюджетополучателями, полагает, что оценить эффективность использования бюджетных средств можно лишь по одному критерию - отсутствию нарушений законодательства.

Т. Сильвестрова<sup>433</sup> выделяет следующую систему критериев эффективности работы бюджетного учреждения:

---

<sup>432</sup> Пономарева К.А. Неэффективное использование бюджетных средств по законодательству России и Германии // Юрист. 2013. № 13. С. 43 - 46.

<sup>433</sup> Сильвестрова Т. Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств при современной модели управления бюджетными ресурсами // Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение, 2007, № 5.

- *Правовые критерии.* Основным признаком эффективности работы учреждения по данным критериям является отсутствие нарушений в процессе деятельности учреждения. Основными данными для оценки эффективности деятельности учреждения могут служить результаты проверок контролирующих органов (контрольно-ревизионных, налоговых органов, прокуратуры и др.);

- *Экспертные критерии.* Основным признаком эффективности работы учреждения по данным критериям являются положительные отзывы граждан о работе учреждения и отсутствие жалоб. Основными данными для оценки эффективности деятельности учреждения могут служить опросы общественного мнения, публикации в прессе, анализ обращений жителей;

- *Прагматические критерии.* Основным признаком эффективности работы учреждения по данным критериям являются результаты деятельности учреждения. Основными данными для оценки эффективности деятельности учреждения могут служить сведения о результатах деятельности учреждения, данные статистики, отчетов о деятельности учреждения (квартальных, годовых);

- *Социальные критерии.* Основным признаком эффективности работы учреждения по данным критериям являются мнения компетентных специалистов об эффективности деятельности учреждения и ее общественной полезности. Основными данными для оценки эффективности деятельности учреждения могут служить необходимые для экспертизы сведения.

И.И. Ахокас и А.Н. Гехт<sup>434</sup>, рассматривают в качестве критериев оценки эффективности бюджетных расходов непосредственные и конечные результаты деятельности участников бюджетного процесса, устанавливаемые ими в ведомственных программах "Результаты".

---

<sup>434</sup> Ахокас И.И., Гехт А.Н. Об оценке эффективности использования бюджетных средств // Финансы. 2012. № 4. С. 8 - 11.

Т.А. Вершило<sup>435</sup> предлагает для оценки эффективности того или иного результата использования бюджетных средств помимо критериев, перечисленных законодателем, использовать качество результата использования бюджетных средств.

По мнению Н.М. Сивашевой<sup>436</sup>, критериями оценки эффективности бюджетных расходов на оказание бюджетных услуг являются показатели результативности. К таковым она относит экономичность, производительность (экономическую эффективность) и результативность расходов.

*Экономичность расходов* достигается усилиями при заданных качественных и количественных конечных результатах, относительной экономией расходов, заданной технологией (стандартом) оказания услуг. Использование ресурсов является экономным, если фактическая стоимость единицы ресурса будет либо меньше плановой, либо будет меньше стоимости такого же ресурса, используемого для производства аналогичных услуг другими организациями. Экономичность оценивается соотношением показателей ресурсов в натуральном и стоимостном выражении.

*Производительность (экономическая эффективность) расходов* достигается уменьшением расходов на единицу оказанных услуг, выполненных работ, либо увеличением объема выполненной работы на единицу ресурса либо единицу расходов. *Экономическая эффективность (производительность)* оценивается соотношением показателей конечных эффектов и показателей непосредственных результатов с показателями ресурсов в стоимостном и натуральном выражении.

*Результативность расходов* определяется степенью достижения заданных результатов и целей при определенном объеме расходов (ресурсов). Результативность оценивается соотношением фактических и

---

<sup>435</sup> Вершило Т.А. К вопросу о правовых проблемах эффективного использования бюджетных средств // Финансовое право. 2013. № 12. С. 21 - 25.

<sup>436</sup> Сивашева Н.М. Пути повышения эффективности расходов государственного бюджета: дис. ... канд. эконом. наук. - Москва, 2005. – С. 117. (160 с.)



целевых значений по каждому из показателей непосредственного результата и конечного эффекта с показателями ресурсов<sup>437</sup>.

Помимо показателей результативности для оценки эффективности использования бюджетных расходов на оказание бюджетных услуг Н.М. Сивашева<sup>438</sup> предлагает для обеспечения сравнимости по каждой бюджетной услуге использовать наборы индикаторов и индексов.

Индикаторы эффективности бюджетных расходов – параметры, позволяющие учитывать степень влияния показателей результативности на общую эффективность расходов и соответствие бюджетных расходов стратегическим приоритетам развития соответствующей территории.

В соответствии с тремя элементами эффективности различают три типа индикаторов расходов: 1) индикаторы экономичности; 2) индикаторы производительности (экономической эффективности); 3) индикаторы результативности. Индикаторы обеспечивают проведение сравнительного анализа результатов оценки эффективности расходов по различным бюджетным услугам.

Индексы эффективности бюджетных расходов - сводные параметры, наиболее быстро и репрезентативно отражающие сразу несколько совокупностей эффективности бюджетных расходов. Индексы эффективности являются инструментами оперативного сопоставления эффективности бюджетных расходов на оказание бюджетных услуг<sup>439</sup>. Все индексы в динамике могут отражать прирост эффективности и результативности течение определенного промежутка времени.

По справедливому замечанию С.А. Анциферова, С.А. Андреева, Т.Ю. Шидловской<sup>440</sup>, встречающиеся в научных исследованиях и подзаконных правовых актах перечни критериев оценки эффективности использования бюджетных средств в целом основаны на двух подходах - исследованию

---

<sup>437</sup> Сивашева Н.М. Пути повышения эффективности расходов государственного бюджета. С. 117-118.

<sup>438</sup> Сивашева Н.М. Указ. соч. С. 117. (160 с.)

<sup>439</sup> Сивашева Н.М. Пути повышения эффективности расходов государственного бюджета. С. 119.

<sup>440</sup> См.: Анциферов С.А., Андреев С.А., Шидловская Т.Ю. Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств. // Финансовое право. 2016, №3. С 22-27.

критериев оценки в узком смысле либо в широком смысле - и подразделяются на:

1. Критерии оценки в узком смысле – финансовые критерии использования бюджетных средств (финансово-экономический результат деятельности).

2. Критерии оценки в широком смысле, включающие: а) организационные (нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность объекта оценки, в том числе по обеспечению эффективности использования бюджетных средств, установлению ответственности за их неэффективное использование, осуществлению внутреннего контроля); б) финансовые (финансово-экономический результат деятельности); в) социальные (вклад в социальное развитие), не имеющие стоимостной оценки).

Ряд ученых<sup>441</sup> полагают, что рассмотрение критериев оценки эффективности использования бюджетных средств только в узком смысле, оценка только экономического эффекта использования средств не отвечает установленным Преамбулой Конституции РФ<sup>442</sup> целям обеспечения благополучия и процветания России, а также целевым ориентирам, указанным в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>443</sup>.

По мнению С.А. Анциферова, С.А. Андреева, Т.Ю. Шидловской<sup>444</sup>, вплоть до принятия Министерством финансов РФ единых критериев оценки эффективности использования бюджетных средств представляется целесообразным использовать критерии, установленные Методическими указаниями, и эффективность бюджетных расходов определять исходя из

---

<sup>441</sup> См.: Анциферов С.А., Андреев С.А., Шидловская Т.Ю. Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств. С. 26.

<sup>442</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

<sup>443</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 №1662-р. // Собрание законодательства РФ, 24.11.2008, № 47, ст. 5489.

<sup>444</sup> См.: Анциферов С.А., Андреев С.А., Шидловская Т.Ю. Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств. // Финансовое право. 2016, №3. С 22-27.

степени достижения целей и решения задач, на которое израсходованы бюджетные средства, степени реализации мероприятий (достижения результатов их реализации) и др. показателей, приведенных в Методических указаниях. Эффективность использования средств бюджета целесообразно рассчитывать как отношение степени соответствия запланированному уровню бюджетных расходов к степени реализации мероприятий на основании формул, приведенных в Методических указаниях<sup>445</sup>.

Помимо теоретических подходов к оценке эффективности расходования бюджетных средств, представляется правильным рассмотреть предложенные в научных работах прикладные методы оценки эффективности бюджетных расходов.

Исходя из классического понимания эффективности как соотношения результата к затратам, сложность оценки эффективности бюджетных расходов состоит в том, что результаты и затраты выражены в разных показателях.

Д.Ю. Завьялов<sup>446</sup> предложил два подхода приведения в сопоставимые величины результата бюджетных расходов и бюджетных затрат. Первый подход состоит в приведении как бюджетных затрат, так и результатов бюджетных расходов к единому абстрактному эквиваленту - индексу. Второй - в приведении результатов бюджетных расходов к денежному эквиваленту. Каждый подход представляет собой набор характерных методов измерения эффективности. Методы оценки эффективности бюджетных расходов, предложенные Д.Ю. Завьяловым<sup>447</sup>, напрямую зависят от обозначенных приоритетов бюджетной политики.

Рассмотрим методы *первого подхода* - приведение к единому показателю – индексу как результата, так и затрат.

---

<sup>445</sup> См.: Анциферов С.А., Андреев С.А., Шидловская Т.Ю. Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств. С. 27.

<sup>446</sup> Завьялов Д.Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // Финансы, 2008, № 10.

<sup>447</sup> Завьялов Д.Ю. Указ. соч.

1) *Метод оценки изменения потребностей* определяет эффективность бюджетных расходов из соотношения изменения бюджетных расходов на предоставление бюджетной услуги к изменению состояния удовлетворения потребностей граждан в этой бюджетной услуге.

Эффективным признается такое расходование бюджетных средств, при котором степень удовлетворения потребностей граждан в бюджетной услуге возрастет в большее количество раз, чем увеличатся бюджетные расходы.

Данный метод может быть применен для оценки эффективности бюджетных расходов в любой сфере. Результат, связанный с изменением степени удовлетворения потребностей определяется проведением социологических исследований.

Недостатком данного метода являются высокая стоимость социологических исследований и высокие требования к их качеству.

2) *Метод соотношения условных эффективностей* основан на соотношении условной эффективности бюджетных расходов на предоставление определенной бюджетной услуги бюджетным учреждением и условной эффективности расходов на предоставление аналогичной бюджетной услуги иным учреждением (организацией).

Условная эффективность расходов определяется соотношением результата в качественном и в количественном выражении и бюджетных затрат, связанных с получением результата. Например, в средней школе результат получения общего образования может быть измерен количеством поступивших в вузы, успешными выступлениями на олимпиадах, медалистами, средним баллом и т.д.

В данном методе в качестве основы для сравнения может браться некий "идеальный" вариант, установленный и признанный в качестве критерия либо средний показатель по всем аналогичным учреждениям.

К преимуществам данного метода относится его ориентация на выявление "отстающих" учреждений от желаемого состояния либо от

среднего показателя. Неэффективность бюджетных расходов выявляется этим методом оперативно и с минимальными затратами.

К недостаткам метода относится субъективность ранжирования показателей результата работы бюджетного учреждения.

Наиболее оптимальным применение данного метода будет в условиях бюджетирования, основанного на планово-нормативных показателях. Применение метода в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, предпочтительно тогда, когда сформировано представление об "идеальной" модели бюджетного учреждения.

В совокупности применение индексных показателей как результатов расходования бюджетных средств так и самих бюджетных затрат обусловлено тогда, когда ориентиром установлено достижение социального результата за счет меньших затрат<sup>448</sup>.

*Второй подход* оценки эффективности бюджетных расходов предполагает приведение результата к денежному эквиваленту. Рассмотрим подробнее эти методы.

1) *Метод оценки доходов населения* позволяет определить эффективность как соотношение бюджетных затрат на предоставление бюджетных услуг с учетом временного фактора к дополнительным доходам, полученным гражданами в результате предоставления им этих бюджетных услуг.

Преимущество этого метода заключается в появлении возможности просчитать в денежном эквиваленте эффективность бюджетных вложений и измерить результат "вложений в человеческий капитал". Например, благодаря расходам бюджетных средств на оплату работнику образовательных услуг по получению высшего образования у работника повышается уровень доходов.

---

<sup>448</sup> См.: Завьялов Д.Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // Финансы, 2008, № 10.

Недостаток данного метода выражается в высоком риске искажения результата. Например, получив высшее или среднеспециальное образование, выпускник может в силу как субъективных, так и объективных причин в дальнейшем не работать по полученной специальности.

Посредством *метода оценки доходов населения* можно оценить эффективность работы органов управления и измерить эффективность бюджетного сектора, как предоставляющего бюджетные услуги, так и создающего условия для предоставления бюджетных услуг. Наличие целевого ориентира в данном методе дает возможность использовать его в рамках бюджетирования, ориентированного на результат, для оценки эффективности бюджетных расходов.

Использование данного метода оценки эффективности будет оптимальным для комплексной оценки эффективности бюджетных расходов на региональном уровне в условиях применения сдерживания роста бюджетных затрат на социальные выплаты и на оплату труда.

2) *Метод оценки доходов бюджета* основан на расчете эффективности бюджетных расходов исходя из соотношения доходов, полученных в бюджет за счет расходования бюджетных средств, к бюджетным расходам с учетом временного фактора.

Применение этого метода очень ограничено. *Метод оценки доходов бюджета* позволяет сопоставить в целях объективной оценки предполагаемых расходов в масштабе отдельного публично-правового образования эффективность расходования бюджетных средств государственных и муниципальных финансов с эффективностью использования средств в сфере бизнеса.

Применение данного метода в большей степени подходит для оценки эффективности инвестиционных расходов, например для оценки эффективности предоставления субсидий субъектам малого бизнеса; предоставления государственных и муниципальных гарантий и т.д.

3) *Метод оценки стоимости бюджетной услуги* основан на расчете эффективности бюджетных расходов исходя из соотношения стоимости предоставленной бюджетной услуги и бюджетных затрат на ее предоставление.

К преимуществам данного метода относится возможность оценить бюджетные расходы на предмет их способности создавать дополнительную стоимость. С помощью данного метода можно соизмерить ценности благ, предоставляемых бюджетным сектором гражданам бесплатно, и ценности благ, приобретаемые у частного сектора. В перечень подобных услуг входят: оказание услуг культуры, медицинских услуг, оказание образовательных услуг по получению высшего, среднего специального, общего и дошкольного образования.

Наиболее оптимальным применением данного метода является для оценки эффективности бюджетных расходов на оказание бюджетных услуг, имеющих аналог на рынке.

4) *Метод оценки экономии затрат* основан на расчете эффективности бюджетных расходов исходя из соотношения произведенных бюджетных расходов с учетом временного фактора к достигнутой экономии бюджетных средств, предназначенных на финансирование предоставления бюджетной услуги.

К преимуществам данного метода можно отнести возможность выбора наименее затратного способа предоставления бюджетных услуг и его ориентацию на перспективу.

Недостаток данного метода заключается в том, что он не позволяет учитывать комфортности предоставления бюджетной услуги и изменение ее качества. Например, при определении эффективности бюджетных расходов на газификацию при переводе здания с котельно-печного отопления из расчета на краткосрочный или среднесрочный период эти расходы будут признаны неэффективным по причине того, что затраты на газификацию превысят экономию бюджетных средств на оплату коммунальных услуг. Не

смотря на то, что расходы на газификацию окупятся в долгосрочной перспективе, большой период окупаемости, в этом случае уменьшает достоверность оценки расходов.

Наиболее оптимальным применением данного метода будет в условиях традиционного бюджетирования.

В совокупности методы оценки эффективности бюджетных расходов, состоящие в приведении результатов расходов в денежный эквивалент, направлены на сравнение результатов расходов коммерческого сектора с результатами бюджетных расходов.

В заключении хотелось бы отметить.

Эффективность в качестве характеристики деятельности отражает соотношение результата одного из элементов деятельности ко всем ее другим элементам - потребностям, ценностям, затратам (средствам) и целям.

Каждое из этих отношений является частным критерием эффективности, которые необходимо учитывать в совокупности, поскольку пропуск любой составляющей грозит неполной оценкой, неверным выводом и неверным управленческим решением<sup>449</sup>.

Применительно к бюджетным расходам эффективность следует рассматривать с двух сторон. С одной стороны, эффективность бюджетных расходов означает их результативность, как степень достижения планируемого результата. С другой стороны, эффективность бюджетных расходов - это минимизация издержек на достижение планируемого результата.

---

<sup>449</sup> Слободняк И.А., Таровых А.О. К вопросу о сущности категории "эффективность" // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 18. С. 59 - 67; № 19. С. 56 - 63.



## § 2.2. Способы повышения эффективности бюджетных расходов

Повышение эффективности бюджетных расходов является одним из основных направлений экономической политики Российской Федерации в последние годы. Это обусловлено как внедрением новых подходов к оценке деятельности органов государственной власти и местного самоуправления через её эффективность, так и использованием методов программно-целевого планирования<sup>450</sup>.

Переход к программно - целевым методам бюджетного планирования осуществляется в рамках реформирования бюджетного процесса, состоянием которого в значительной степени определяется бюджетная политика любого государства в сфере управления государственными расходами<sup>451</sup>.

Термин "процесс" произошел от латинского *processus* – «продвижение» и может рассматриваться, с одной стороны, как ход какого-либо явления, последовательная смена состояний, стадий развития и т.д. С другой стороны, процесс - совокупность последовательных действий для достижения какого-либо результата<sup>452</sup>.

С точки зрения теории права юридический процесс - установленная форма упорядочения юридической деятельности, направленная на гарантирование и оптимальное удовлетворение интересов субъектов права<sup>453</sup>.

Традиционно любая наука включает в себя как материальные, так и процессуальные нормы права. В бюджетном праве, - писала Н.И. Химичева<sup>454</sup>, выделяются "три подразделения: общая часть; совокупность

<sup>450</sup> Завьялов Д.Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ. // Финансы, 2008, № 10. Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

<sup>451</sup> Чернобровкина Е.Б. Применение бюджетирования, ориентированного на результат, как метода программно-целевого управления в разрезе государственных программ // Налоги. 2013. № 13. С. 22 - 25.

<sup>452</sup> Словарь иностранных слов. – 7-е изд., перераб., - М.: Русский язык, 1979. С. 417.

<sup>453</sup> Малько В.А. Теория государства и права в вопросах и ответах: Учебно-методическое пособие. М., 1997. С.127.

<sup>454</sup> Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. Издательство Саратовского университета. 1979. С.36-38.

материальных норм права и совокупность процессуальных норм". Подраздел бюджетного права, включающий процессуальные нормы, принято называть "Бюджетный процесс".

Бюджетный процесс хоть и обладает отраслевыми особенностями, однако является неотъемлемой частью процесса юридического. Исходя из этого, ему присущи все признаки юридического процесса: он основывается на процессуальных нормах бюджетного права, направлен на достижение определенного юридического результата, связан с реализацией закрепленных в законе прав и обязанностей, основан на использовании специальных средств и приемов юридической техники, осуществляется с участием уполномоченных властных субъектов.

Показателем качества управления бюджетным процессом является бюджетная эффективность. Бюджетная эффективность - относительный показатель эффекта для бюджета в результате осуществления государственной функции, реализации программы, инвестиционного проекта, определяемый как отношение полученного бюджетом результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение<sup>455</sup>.

Схожее понятие приводит В. Егоров<sup>456</sup>, определяя бюджетную эффективность как относительный показатель эффекта для бюджета в результате осуществления государственной функции, определяемый как отношение полученного бюджетом результата к расходам, обеспечившим его получение.

Применительно к определенным правоотношениям применяются различные показатели бюджетной эффективности. Например, федеральной целевой программой "Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009 - 2020 годы)" показатель бюджетной эффективности определяется как суммарное превышение прироста средств, поступающих в бюджеты всех уровней в

---

<sup>455</sup> См.: Свободная энциклопедия Википедия. Режим доступа: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Бюджетная\\_эффективность](https://ru.wikipedia.org/wiki/Бюджетная_эффективность).

<sup>456</sup> Егоров В. Эффективный контракт в бюджетном учреждении // ЭЖ-Юрист. 2015. N 45. С. 5.

виде налогов и сборов, над средствами, выделяемыми этими бюджетами в виде инвестиций<sup>457</sup>.

К одному из частных критериев бюджетной эффективности относится эффективность бюджетных расходов. Эффективность бюджетных расходов, с одной стороны, отражает их результативность при достижении планируемого результата, с другой стороны, эффективность бюджетных расходов характеризуется минимизацией издержек на оказание бюджетных услуг<sup>458</sup>.

В целях повышения экономической эффективности бюджетных расходов, приведения их в соответствие с меняющимися приоритетами и целями, во многих странах в последние 15-20 лет идет постоянный процесс реформирования бюджетной системы, внедрения новых методов управления общественными финансами<sup>459</sup>. Так, масштабные реформы методов управления бюджетным процессом стали предметом особого внимания не только национальных правительств, но и международных организаций, таких как: Международный валютный фонд, Всемирный банк и др.<sup>460</sup>

Центральным звеном организации бюджетного процесса стала концепция "бюджетирования, ориентированного на результат", суть которой состоит в распределении бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими

<sup>457</sup> Постановление Правительства РФ от 01.09.2008 № 652 "Об утверждении федеральной целевой программы "Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009 - 2020 годы)" // Собрание законодательства РФ, 15.09.2008, № 37, ст. 4209.

<sup>458</sup> Придачук М.П. Бюджетный процесс в Российской Федерации: эволюционное развитие и качество управления. С. 64.

<sup>459</sup> Брук П. Бюджетная реформа в Российской Федерации: достигнутые успехи и полученный опыт. Режим доступа: //hrpt://www.ecoiys.ru/rus/prj/prjO 10.htm; Брук П., Андреева Е.И. Стимулы для перехода на новую систему бюджетирования: опыт других стран и рекомендации для России.- М., 2006; Брюин Х. Д. Управление по результатам в госсекторе. - М., 2005 и др.

<sup>460</sup> В рамках деятельности международных организаций разработаны принципы предоставления бюджетной поддержки странам с переходной или развивающейся экономикой. Европейским союзом введены ряд правил в отношении бюджетно-налоговой ответственности в рамках Пакта о стабильности и экономическом росте. В "Лимской декларации руководящих принципов контроля" (Принята в г. Лиме 17.10.1977 - 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) установлены международно признанные принципы аудита. Приняты международные стандарты управления рисками организаций: RMS, 2003; COSO-ERM, 2004; Basel-II, 2004. Частные рейтинговые агентства, в рамках мониторинга и пересмотра кредитных рейтингов, внимательно следят за действиями отдельных стран в сфере управления общественными финансами. См.: Осадчий Г.Н. Направления совершенствования бюджетного процесса в системе государственного управления Российской Федерации : Дис. ... канд. эконом. наук. - Москва, 2008. – С. 15. (164 с.)

бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов.

Следует напомнить, что в содержание бюджетного финансирования СССР всегда входили все элементы бюджетирования, ориентированного на результат. Например, такие проводимые важнейшие для общества цели и меры по их осуществлению, как индустриализация, электрификация и др. В процессе составления народнохозяйственных планов и бюджетов и отчетов по их исполнению в Минфине СССР и Госплане СССР, а также в подведомственных им научных институтах и территориальных органах производились действия по оценке результативности государственных затрат<sup>461</sup>. Данные о такой работе содержатся во множестве нормативной и научной литературе по этой проблематике<sup>462</sup>. В нашей стране были также разработаны методические основы не только программно-целевого планирования, но и методики финансового обеспечения таких программ<sup>463</sup>.

Отдельные элементы бюджетирования, ориентированного на результат, стали применяться в США с пятидесятых годов XX века. В настоящее время к целевому планированию и бюджетированию, ориентированному на результат, помимо США, перешли в Австралии, Великобритании, Швеции, Нидерландах, Новой Зеландии, других странах Организации экономического сотрудничества и развития<sup>464</sup> (ОЭСР), а также в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, включая

<sup>461</sup> Бюджетная система России: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / Под ред. Г.Б. Поляка. - 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 225. (703с.)

<sup>462</sup> См.: например: *Ткачук М.И.* Финансовое планирование в условиях интенсификации производства. М.: Финансы и статистика, 1989; *Поляк Г.Б.* Финансовое обеспечение социальной сферы. М.: Финансы и статистика, 1988; *Гервиц Л.Я., Масталыгина Н.А.* Финансовое планирование и анализ в бюджетных учреждениях. М.: Финансы и статистика, 1997; *Потехин Л.* и др. Планирование расходов на создание расходов учреждений просвещения и здравоохранения. М.: Госфиниздат, 1995.

<sup>463</sup> В частности, указанные методические основы и методики содержатся в работе, подготовленной в 1983 г. в НИФИ Минфина СССР Г.Б. Поляком "Методические рекомендации по составлению и исполнению плана финансирования территориальных целевых комплексных программ". См.: *Поляк Г.Б.* Финансовое обеспечение региональных комплексных программ // Программно-целевое планирование развития городов и районов. Л.: Наука, 1987.

<sup>464</sup> Создана в 1948 году, (сокр. ОЭСР, англ. *Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD*) как международная экономическая организация развитых стран, признающих принципы представительной демократии и свободной рыночной экономики для координации проектов экономической реконструкции Европы в рамках плана Маршалла. Режим доступа: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Организация\\_экономического\\_сотрудничества\\_и\\_развития](https://ru.wikipedia.org/wiki/Организация_экономического_сотрудничества_и_развития).

Балтию и СНГ. Опыт этих стран показывает высокую эффективность результатов: эффект, которого можно достичь, на рубль затрат или в расчете на одного госслужащего, или в расчете на единицу затраченного времени, может увеличиваться на 10, 20, 40 и 200%<sup>465</sup>.

В настоящее время и в России повышение эффективности бюджетных расходов осуществляется через систему правового регулирования эффективности бюджетных расходов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат<sup>466</sup>.

Впервые термин "бюджетирование" в российскую теорию и практику ввел А.П. Рудановский<sup>467</sup>, предложив принять в систему счетов бухгалтерского учета бюджетные счета и установить связь каждой операции с бюджетом. Этот процесс он и назвал бюджетированием, расширив тем самым процессы составления бюджета и контроля за его исполнением, доведя их до уровня конкретных исполнителей.

В настоящее время бюджетирование, с одной стороны, рассматривается как процесс составления конкретных бюджетов, финансовых планов и смет, а с другой – как управленческая технология, предназначенная для выработки и повышения финансовой обоснованности принимаемых управленческих решений.

С точки зрения управленческих решений, ориентированных по целям и результатам, бюджетирование включает в себя всю совокупность инструментов использования информации для их принятия. Структура процесса бюджетирования может быть представлена следующим образом.

---

<sup>465</sup> Головкин А.Л. Перспективы реализации административной и бюджетной реформы в субъектах Российской Федерации // Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. М., 2005. С.119.

<sup>466</sup> См.: Болтинова О.В. К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3. С. 342.

<sup>467</sup> См.: Рудановский А.П. Принципы общественного счетоведения. 2-е изд. М.: Макиз, 1925. 382 с.



Рис. 2. Структура процесса бюджетирования, ориентированного на результат<sup>468</sup>

Нельзя не отметить, что структура вышеназванного процесса напоминает прямые и обратные связи, о которых неоднократно в своих работах упоминала Горбуновой О.Н.<sup>469</sup>

В мировой практике бюджетирование - это элемент менеджмента, представляющий собой методологию учета, контроля и планирования финансовых ресурсов и денежных средств, направленных в стоимостных показателях на управление<sup>470</sup>.

Процесс развития бюджетного планирования сопровождался появлением и использованием различных моделей бюджетирования. В мировой практике существует 5 типов бюджетирования: программное (program budgeting), сбалансированное (balance-based budget), по результатам (performance budgeting), постатейное (line-item budgeting) и нулевое (zero-based budgeting)<sup>471</sup>.

Бюджетирование, ориентированное на результат (результативное бюджетирование), призвано объединить технологии планирования и оценки результатов деятельности с технологией бюджетирования.

<sup>468</sup> Схема приводится по: Финансы: Учеб. пособие / Под ред. проф. А.М. Ковалевой. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, - 2008. С. 207.

<sup>469</sup> Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. – М.: «Профообразование», 2003. С.142.

<sup>470</sup> Чернобровкина Е.Б. Применение бюджетирования, ориентированного на результат, как метода программно-целевого управления в разрезе государственных программ. С. 22.

<sup>471</sup> Приводиться по: Сивашева Н.М. Пути повышения эффективности расходов государственного бюджета: дис. ... канд. эконом. наук. - Москва, 2005. С. 22. (160 с.)

Бюджетирование, ориентированное на результат (результативное бюджетирование) представляет собой систему информации о распределении бюджетных средств в соответствии с методами и степенью достижения запланированных результатов деятельности государства, а также о технологической и/или экономической эффективности действий бюджетополучателей<sup>472</sup>.

Применительно к бюджетному учреждению, В.В. Загарских<sup>473</sup> определяет бюджетирование, ориентированное на результат, как финансовое планирование, охватывающее все стороны деятельности учреждения, позволяющее определять все понесенные расходы и полученные доходы (результаты) в финансовых терминах на предстоящий период. Объектом бюджетирования в данном случае является вид хозяйственной деятельности.

При осуществлении планирования и мониторинга результативности оказания бюджетных услуг определяющее значение имеет определение целей и нормативов, задач и потребителей услуг бюджетных учреждений. Так, цели будут определять желаемые долгосрочные результаты. Задачи предполагают достижение более конкретных результатов, могут быть измерены и позволяют определить круг потребителей услуг, получающих блага от работы бюджетного учреждения, оказывающего услуги.

Определение критериев и показателей результативности и эффективности предполагает необходимость ввода определённых показателей – "индикаторов", которые будут некими ориентирами и могут использоваться при расчёте продвижения к поставленным целям. С другой стороны, определение критериев и показателей результативности и эффективности выдвигает необходимость разработки специальной системы сбора информации, необходимой для их расчёта и адекватного анализа.

---

<sup>472</sup> См.: Сивашева Н.М. Пути повышения эффективности расходов государственного бюджета. С. 25.

<sup>473</sup> См.: Загарских В.В. Система бюджетирования как основа сметного планирования в производственных подразделениях казенных учреждений уголовно-исполнительной системы // Международный бухгалтерский учет. 2013. № 44. С. 30 - 40.

На текущем этапе в России функционирует специальная система наблюдения и мониторинга за отдельными элементами процесса оказания государственных услуг, целью которой является сбор статистической информации. В отношении оказания услуг, как правило, собирается информация о текущем и базовом состоянии материальных ресурсов в той или иной сфере государственного управления, а также отдельных вопросов использования этих ресурсов, ключевых группах потребителей услуг. К недостаткам действующей системы сбора и анализа информации относят отсутствие в ней такого направления как сбор сведений об удовлетворённости потребителей бюджетных услуг.

Исследователи отмечают, что применение бюджетирования, ориентированного на результат, позволяет измерять эффективность и результативность бюджетных расходов, что способствует выбору направлений бюджетных расходов в соответствии с поставленными стратегическими задачами и целями<sup>474</sup>.

К основным преимуществам результативного бюджетирования относят изменение предмета контроля с ресурсов на результаты и предмета обсуждения при согласовании и утверждении бюджета. Результативное бюджетирование предполагает усиление контроля над результатами, которые соответствуют целям расходования бюджетных средств. В качестве недостатков результативного бюджетирования, в литературе отмечается возможность искажения информации вследствие частичного или полного сокращения расходов на ту деятельность органов власти, которая не может быть привязана к целям. Кроме того, не все цели можно измерить качественными показателями<sup>475</sup>.

Бюджетирование, ориентированное на результат, относится к наиболее известным современным методам повышения эффективности бюджетных

---

<sup>474</sup> Шподаренко Д.В., Михайлова О.И. Бюджетирование, ориентированное на результат // Сб. науч. трудов СевКавГТУ. Серия "Экономика". 2007. № 6.

<sup>475</sup> См.: Клименко А.В. Реформы федерального бюджета в США // Вестник Московского Университета. - 2002. - Сер. 6. Экономика. 2002. №4, стр. 59-61.



расходов. Результативное бюджетирование - часть более широкой и общей модели результативного управления и предполагает, что выделение бюджетных ресурсов должно в обязательном порядке подразумевать достижение определенных целей<sup>476</sup>.

Бюджетирование тесно связано с планированием, которое представляет собой проектирование желаемого будущего и эффективных путей его достижения. Общегосударственное планирование в рыночной экономике представлено бюджетным планированием, планированием развития государственного сектора экономики, государственными заказами, государственными социально-экономическими программами.

Бюджетное планирование является одним из важнейших инструментов государственного регулирования экономики, составной частью бюджетного процесса и представляет собой процесс определения той части финансовых ресурсов, которая за планируемый период может быть аккумулирована в бюджете и использована на различные цели. Основой бюджетного планирования является бюджетное прогнозирование, под которым понимается процесс составления прогнозов (предположений) о возможных состояниях бюджета в будущем. Бюджетное планирование базируется на бюджетном прогнозировании и показателях социально-экономического развития страны и ее территорий.

Бюджетное планирование используется как инструмент развития в условиях неопределенности, посредством которого нужно выработать планы действий для различных вариантов развития внешней ситуации, скоординировать действия участников бюджетного процесса, распределить ответственность. В процессе бюджетирования планы действий переводятся на язык цифр, так как бюджет - это количественное выражение плана<sup>477</sup>.

---

<sup>476</sup> См.: Болтинова О.В. К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3. С. 342 - 350.

<sup>477</sup> См.: Пашкова Л.В. История развития бюджетирования в организации // Международный бухгалтерский учет. 2015. № 25. С. 9 - 17; Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2015. № 21. С. 30 - 36.

В 1990-х - начале 2000-х гг. в области бюджетного планирования проведены крупные структурные реформы. Внедрены элементы среднесрочного финансового планирования с распределением ресурсов "сверху вниз" в рамках жестких бюджетных ограничений<sup>478</sup>.

Переход к среднесрочному бюджетному планированию, связанному с составлением проектов бюджетов на три года – на очередной и два плановых года начался в 2004 году<sup>479</sup>. Меры по дальнейшему реформированию бюджетного планирования были определены в распоряжении Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р<sup>480</sup>, которым обозначены основные инструменты и направления политики государства, направленные на достижение целей, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.<sup>481</sup>

Утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р программа, направленная на повышение эффективности бюджетных расходов, ориентировала на формирование электронного государства и электронного правительства. Новый вектор в отношении развития бюджетной системы России в области бюджетного планирования и управления бюджетными потоками, связанный с переводом на "информационно-электронные рельсы" был обозначен Правительством России в 2011 году. На текущем этапе в России внедрена интегрированная информационная система управления общественными финансами – "Электронный бюджет"<sup>482</sup>.

---

<sup>478</sup> Шарандина Н.Л. Стратегическое планирование как этап бюджетного реформирования // Финансовое право. 2015. № 1. С. 7 - 14.

<sup>479</sup> Шарандина Н.Л. Стратегическое планирование как этап бюджетного реформирования. С. 7 - 14.

<sup>480</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р "Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г." // Собрание законодательства РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

<sup>481</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р "О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года" // Собрание законодательства РФ, 24.11.2008, № 47, ст. 5489.

<sup>482</sup> Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р (ред. от 30.06.2015) «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет» // "Собрание законодательства РФ", 01.08.2011, № 31, ст. 4773.

Решение стратегической задачи по созданию и развитию единого информационного ресурса - системы "Электронный бюджет" стало возможным вследствие применения современных информационно-коммуникационных технологий в области управления бюджетными средствами<sup>483</sup>.

Внедрение системы "Электронный бюджет" направлено на решение следующих задач:

- внедрение во все сферы управления бюджетными средствами современных и эффективных способов удаленного взаимодействия участников бюджетного процесса;

- решение вопросов минимизации дублирования операций по многократному вводу и обработке данных;

- проведение полной автоматизации процессов управления финансово-хозяйственной деятельностью учреждений

- внедрение информационных технологий, обеспечивающих взаимосвязь информации об исполнении бюджета с результатами деятельности организаций сектора государственного управления;

- создание механизма реализации закрепленного в Бюджетном кодексе РФ принципа прозрачности бюджетных данных для широкого круга заинтересованных пользователей;

- раскрытие информации об активах и обязательствах публично-правовых образований, их финансовом состоянии<sup>484</sup>.

Важным направлением при формировании "Электронного бюджета" стало создание и развитие единого портала бюджетной системы РФ, обеспечивающего доступность информации о финансово-хозяйственной деятельности публично-правовых образований и государственных внебюджетных фондов для всех категорий потребителей.

---

<sup>483</sup> *Перцов Л.В.* Электронный бюджет: новый уровень управления общественными финансами // Бюджет и финансы. 2011. № 7.

<sup>484</sup> *Вершило Т.А.* К вопросу об электронном бюджете // Финансовое право. 2011. № 11. С. 20 - 23.

Преимущества, предоставляемые системой "Электронный бюджет" на разных уровнях: 1) в целом для бюджетной системы; 2) для руководителей и управленцев; 3) для главных распорядителей бюджетных средств, проявляются различно.

*Для бюджетной системы* применение системы "Электронный бюджет" дает следующие преимущества:

- отсутствие дублирования информации, поскольку любые документы и справочные данные вносятся в систему один раз;

- повышение эффективности бюджетных расходов и экономия бюджетных средств за счет устранения бумажного документооборота, унификации процедур и сокращения сроков их выполнения, сокращения расходов на ИТ-специалистов.

- применение единой для всех методологии планирования и исполнения бюджета;

*Для руководителей и управленцев* применение системы "Электронный бюджет" дает следующие преимущества:

- возможность проведения в режиме онлайн анализа хода планирования и исполнения бюджета с любой степенью детализации;

- возможность осуществлять контроль в режиме онлайн за деятельностью главных распорядителей бюджетных средств и государственных (муниципальных) учреждений.

*Для главных распорядителей бюджетных средств* применение системы "Электронный бюджет" дает следующие преимущества:

- возможность применения ЭЦП для организации безбумажного юридически значимого документооборота;

- возможность осуществления работы по планированию и исполнению бюджета совместно с подведомственными учреждениями в единой базе данных;

- возможность осуществления оперативного мониторинга хода исполнения бюджета подведомственных учреждений;

- возможность осуществления контроля и санкционирования операций по исполнению бюджета подведомственных учреждений.

Механизм создания и развития "Электронного бюджета" включает в себя организационную структуру управления этим процессом, а также этапы и сроки реализации мероприятий по его созданию и развитию<sup>485</sup>.

Общая разработка данной стратегии возложена на Координационный орган Правительства Российской Федерации. Проведение экспертной оценки документов по информатизации, формируемых при планировании и реализации мероприятий по созданию и развитию "Электронного бюджета" возложено на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий<sup>486</sup>.

Представляется правильным согласиться с Т.А. Вешило<sup>487</sup>, которая полагает, что внедрение системы "Электронного бюджета" позволяет перейти на качественно новый уровень управления государственными финансами и создать инструментарий для принятия обоснованных управленческих решений с целью повышения эффективности и результативности бюджетных расходов. Так, например, в рамках усиления контроля за расходованием бюджетных средств "Электронный бюджет" позволит контролировать исполнение бюджета - не в виде финансовых отчетов, а в виде конкретных изменений, которые будут происходить вокруг.

Кроме того, система "Электронный бюджет" организуется так, что в режиме реального времени представляется возможным отслеживать информацию: о прогнозных и фактических поступлениях доходов во все

---

<sup>485</sup> Сайт "Клерк.ру" - все о бухгалтерском учете, менеджменте и налоговом праве. [Электронный ресурс]. Режим доступа - <http://www.klerk.ru/buh/articles/244184/>.

<sup>486</sup> Постановление Правительства РФ от 24.05.2010 № 365 "О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов" // Собрание законодательства РФ, 31.05.2010, № 22, ст. 2778.

<sup>487</sup> Вешило Т.А. К вопросу об электронном бюджете // Финансовое право. 2011. № 11. С. 20 - 23.

государственные бюджеты и внебюджетные фонды, о деятельности и состоянии бюджетных организаций, об их активах и обязательствах, о плановых и фактических результатах работы, о том, сколько, куда и каким субъектам были выделены средства бюджетов и т.д. Данные возможности позволяют реализовать через "Электронный бюджет" принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы<sup>488</sup>, означающий 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. Что, в свою очередь, позволит гражданскому обществу анализировать, как расходуются бюджетные деньги, на что идут налоги, а также принимать участие в формировании, обсуждении, принятии бюджета и затем контролировать его исполнение<sup>489</sup>.

Вместе с тем отмечается, что экономический эффект от создания "Электронного бюджета" до сих пор не просчитан, что до сих пор нет такой цифры, которая показала бы точную выгоду от новации. Так, А. Литвинова, ссылаясь на пояснения Минфина по этому поводу, указывала в своей публикации: "Проводились различные оценки экономического эффекта от перехода на "электронный бюджет", однако на данный момент эти оценки не носят количественного характера в связи с тем, что сама концепция носит долгосрочный характер... Экономический эффект от внедрения планируется ... достигать за счет повышения операционной эффективности деятельности в сфере управления государственными финансами: получения преимуществ при электронном обмене между организациями, улучшения качества информации, гармонизации и автоматизации отдельных учетных процедур, сокращения численности учетных работников и расходов на

---

<sup>488</sup> См.: ст. 36 Бюджетного кодекса РФ.

<sup>489</sup> См.: Аксаков А. Комментарий к Бюджетному посланию Президента РФ // Российская газета. 30.06.2011.

хранение, обработку бумажных первичных документов". Внедрение "Электронного бюджета", полагают в Минфине, позволит "уменьшить общую стоимость владения государственными информационными ресурсами в сфере управления общественными финансами"<sup>490</sup>.

Обобщая сказанное о системе "Электронный бюджет", можно резюмировать, что "Электронный бюджет" позволит обеспечить открытость, прозрачность и подотчетность деятельности государственных органов, повысить качество финансового управления, создать общие условия для повышения результативности использования бюджетных средств и активов государственных структур.

Помимо внедрения системы "Электронный бюджет", в рамках дальнейшего реформирования бюджетного процесса, начиная с 2014 г. расходы федерального бюджета переведены на программно-целевой метод. Сутью программно-целевого метода бюджетного планирования является ориентир на цели и количественно измеримые результаты деятельности, которые являются основанием для исчисления бюджетных расходов и необходимых для их покрытия доходов и источников финансирования дефицита бюджета<sup>491</sup>.

Бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой программно-целевой метод планирования исполнения бюджета по расходам за счет тесной взаимосвязи между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми результатами их использования как на федеральном, так и на региональном и местном уровне.

С учетом международной практики на сегодняшний день в Российской Федерации сложились следующие основные инструменты внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат: доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного

---

<sup>490</sup> См.: *Литвинова А.* Бюджет станет электронным и прозрачным в 2015 году // Ежедневная деловая газета РБК daily. Режим доступа: URL: <http://rbcdaily.ru/2011/06/08/focus/>.

<sup>491</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов" // Собрание законодательства РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

планирования; государственные (муниципальные) задания; целевые программы (ведомственные, долгосрочные); обоснования бюджетных ассигнований; реестр государственных (муниципальных) услуг; реестр расходных обязательств. Рассмотрим каждый из инструментов.

*Доклад о результатах и основных направлениях* деятельности субъектов бюджетного планирования – как составная часть бюджетного процесса, с одной стороны является одним из инструментов концепции бюджетирования, ориентированного на результат, который позволяет реализовать программно-целевой метод бюджетного планирования, а с другой стороны – разрабатываемым документом<sup>492</sup>.

Программно-целевой метод бюджетного планирования предусматривает формирование целевых программ для решения поставленных задач с указанием источников их финансирования и направления использования средств по программе и ежегодную разработку сводного доклада о результатах деятельности и основных направлениях деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъектов и докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств.

Правовое регулирование широко внедряемого метода программно-целевого бюджетного планирования сводится к наличию в БК РФ ст. 179, согласно которой в отношении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации установлено следующее:

- долгосрочные государственные целевые программы (подпрограммы) субъекта РФ, утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в установленном им порядке, реализуются за счет средств бюджета субъекта РФ;
- порядок принятия решений о разработке долгосрочных государственных целевых программ субъекта РФ и их формирования и

---

<sup>492</sup> Комягин Д.Л. Бюджетное право России: учебное пособие / под ред. А.Н. Козырина. М.: Институт публично-правовых исследований, 2011. 352 с.



реализации устанавливается нормативно правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;

- объем бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных государственных целевых программ (подпрограмм) субъекта РФ утверждается законом (решением) о бюджете в составе ведомственной структуры расходов в соответствии с нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;

- по каждой долгосрочной государственной целевой программе субъекта РФ ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. Порядок проведения и критерии указанной оценки устанавливаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ<sup>493</sup>.

Целевая программа - это совокупность оказываемых услуг (выполняемых мероприятий), взаимоувязанных по исполнителям, срокам и ресурсам, направленных на достижение определенной задачи (цели). По своей сути целевая программа определяется как программа действий, сбалансированная по кадровым, финансовым и др. ресурсам, направленная на достижение поставленных целей.

Согласно действующему бюджетному законодательству, по видам целевые программы делятся на федеральные адресные инвестиционные программы, ведомственные, долгосрочные, по уровню разработки и утверждению целевые программы делятся на федеральные, региональные и муниципальные. Исходя из необходимости рациональной организации решения целевой программы, а также сложности и масштабности решаемых проблем целевая программа может быть поделена на несколько подпрограмм. Каждая подпрограмма, в рамках целевой программы направлена на решение конкретных задач.

Целевые программы являются одним из важнейших средств активного воздействия на социально-экономическое развитие государства и

---

<sup>493</sup> *Сомина Е.И.* Программно-целевой метод бюджетного планирования: проблемы законодательного регулирования // Финансовое право. 2013. № 6. С. 18 - 21.

реализации его структурной политики. Как правило, целевые программы сосредоточены на реализации наиболее важных для государства, крупномасштабных научно-технических и инвестиционных проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти. Так, межгосударственные целевые программы и федеральные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, представляют собой, объединенный едиными ресурсами, задачами, и сроками осуществления, комплекс производственных, опытно-конструкторских, организационно-хозяйственных, научно-исследовательских, социально-экономических и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области экологического, государственного, культурного и социального развития Российской Федерации.

Начиная с 2012 г., перечень федеральных целевых программ ежегодно утверждается в составе федерального бюджета<sup>494</sup>, каждой целевой программе присваиваются коды целевых статей и (или) видов расходов (ст. 21 БК РФ), по ним проводится ежегодная оценка эффективности (ст. 179 БК РФ), и отчеты о реализации целевых программ одновременно с проектом бюджета вносятся в законодательный орган (ст. 192 БК РФ).

Применение долгосрочных целевых программ в качестве инструмента управления социально-экономическим развитием определено ст. 179 БК РФ, которая содержит требования к организации работы с долгосрочными целевыми программами и базовые принципы.

Среди специалистов отмечают существенные недостатки внедряемого метода программно-целевого бюджетного планирования.

---

<sup>494</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р (ред. от 07.12.2011) "Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года" // Собрание законодательства РФ, 12.07.2010, № 28, ст. 3720.

Так, Е.Б. Чернобровкина<sup>495</sup>, отмечает, что ст. 179 Бюджетного кодекса РФ не содержит четкого определения терминов целевых и долгосрочных программ. О.В. Веремеева<sup>496</sup> обращает внимание на то, что "значительное количество действующих и разрабатываемых целевых программ (краткосрочных и среднесрочных) выпадает из сферы действия БК РФ", поскольку в бюджетах находят отражение только долгосрочные целевые программы и подпрограммы. Такой подход, по ее мнению, может оказать влияние на результативность и эффективность использования средств бюджетов, запланированных на финансирование целевых программ<sup>497</sup>.

*Ведомственная целевая программа* - комплекс взаимоувязанных по исполнителям, ресурсам и срокам осуществления мероприятий, обеспечивающих решение отраслевых задач, которые реализуются главным распорядителем бюджетных средств<sup>498</sup>. В ведомственной целевой программе в программном разрезе находит свое отражение текущая деятельность главного распорядителя бюджетных средств (ведомства), направленная на реализацию его задач и целей.

Ведомственные целевые программы можно классифицировать<sup>499</sup> на:

- собственно ведомственные целевые программы, которые представляют собой утверждаемый субъектом бюджетного планирования комплекс взаимоувязанных мероприятий, направленных на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед главным распорядителем средств федерального бюджета, описываемой измеряемыми целевыми индикаторами;

---

<sup>495</sup> Чернобровкина Е.Б. Применение бюджетирования, ориентированного на результат, как метода программно-целевого управления в разрезе государственных программ. С. 812-816.

<sup>496</sup> Веремеева О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки: сравнительно-правовое исследование: Автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2012. С. 17 - 18.

<sup>497</sup> Веремеева О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки: сравнительно-правовое исследование. С. 17 - 18.

<sup>498</sup> Чернобровкина Е.Б. Применение бюджетирования, ориентированного на результат, как метода программно-целевого управления в разрезе государственных программ. С. 812-816.

<sup>499</sup> Классификация приводится по: Пузыревская Е.Г. Ведомственные целевые программы как механизм эффективной реализации государственной политики // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 9. С. 17 - 21.

- аналитические ведомственные целевые программы, которые формируются в аналитических целях при подготовке доклада об основных направлениях и результатах деятельности субъекта бюджетного планирования. Такие программы включают группировку расходов, направленных на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед главным распорядителем средств федерального бюджета, описываемой целевыми индикаторами<sup>500</sup>.

По территориальному принципу можно выделить, федеральные ведомственные целевые программы, утверждаемые на федеральном уровне; региональные ведомственные целевые программы, утверждаемые на уровне субъекта Российской Федерации и местные ведомственные целевые программы, утверждаемую на местном уровне<sup>501</sup>.

Ведомственные целевые программы могут быть классифицированы по сферам, в которых предполагается осуществить комплекс мероприятий, предусмотренный программой. Например, ведомственные целевые программы в социальной, экономической, культурной и других сферах.

С точки зрения организации бюджетного процесса именно ведомственные целевые программы как основная форма реализации программно-целевого планирования имеют целый ряд существенных преимуществ. Е.Б. Чернобровкина<sup>502</sup> к числу таких преимуществ относит: 1) четкую привязку к функциональной и ведомственной классификации и, как следствие, упрощение процедуры планирования и отчетности; 2) сосредоточение ответственности за достижение результатов и полномочий программы у одного администратора; 3) возможность преобразования

---

<sup>500</sup> См.: Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239 // Собрание законодательства РФ, 25.04.2005, № 17, ст. 1571.

<sup>501</sup> См.: Порядок разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ, утвержденный решением Постановлением администрации Инжавинского района Тамбовской области 15.07.2011г. №659. Режим доступа: <http://r53.tmbreg.ru/6029/6061/7602.html>.

<sup>502</sup> Чернобровкина Е.Б. Применение бюджетирования, ориентированного на результат, как метода программно-целевого управления в разрезе государственных программ. С. 812-816.

ведомственной целевой программы в случае соответствия определенным критериям в федеральную целевую программу (подпрограмму).

В силу ст. 65 Бюджетного кодекса РФ расходы бюджета на соответствующий финансовый год образует совокупность расходных обязательств. В соответствии с расходными обязательствами осуществляется формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ.

С 2014 года федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в целях разграничения бюджетов на действующие и вновь принимаемые расходные обязательства обязаны вести реестры расходных обязательств (ст. 87 БК РФ). Под реестром расходных обязательств понимается перечень нормативно-правовых актов, предусматривающих основания для возникновения расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств соответствующего бюджета<sup>503</sup>.

Реестр расходных обязательств, по сути, представляет собой информационную базу, содержащую всю информацию о расходных обязательствах главных распорядителей бюджетных средств на предстоящий финансовый год. Расходные обязательства, включенные в Реестр, учитываются при планировании бюджетных ассигнований на исполнение действующих расходных обязательств. Данные из реестра расходных обязательств служат основой формирования государственного (муниципального) задания.

Реестр расходных обязательств введен в бюджетную практику как документ, позволяющий проводить бюджетную политику на основе балансирования обязанностей по выплате средств из бюджета с реальными финансовыми возможностями эти обязанности выполнить<sup>504</sup>. Такая система учета расходных обязательств призвана повысить прозрачность бюджетного

---

<sup>503</sup> Бочкарева Е.А. Сбалансированная бюджетная система: финансово-правовое исследование: монография. – Краснодар, ОИПЦ "Перспективы образования", 2013. С. 141. (320 с.)

<sup>504</sup> Клишина М., Шишов В. Реестр расходных обязательств в бюджетном процессе: практика применения и перспективы. Режим доступа: <http://bujet.ru/article/18929.php>.

процесса и эффективность расходования бюджетных средств, обосновать правовую базу бюджета и его направленность на выполнение функций государства и местного самоуправления. По своей форме реестр расходных обязательств и есть бюджет, а реестр фактически профинансированных расходных обязательств – есть отчетный бюджет<sup>505</sup>.

Еще одним инструментом повышения эффективности бюджетных расходов является создание реестров государственных услуг и реестров муниципальных услуг.

Законодательной основой в сфере оказания государственных и муниципальных услуг является Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг"<sup>506</sup> (далее – Закон №210-ФЗ), который впервые закрепил право граждан и юридических лиц<sup>507</sup> получить такую услугу, в т.ч. в электронном виде. Этому праву корреспондирует обязанность органов государственной власти совершать предоставление услуг в электронном виде. В этих целях был создан единый интернет-портал - **gosuslugi.ru**<sup>508</sup>. Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в целях обеспечения информационной открытости деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления определено Минэкономразвития России, которое ведет Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций).

Законом №210-ФЗ понятие реестра государственных услуг и реестра муниципальных услуг не определено. Из системного толкования ст. 11 Закона №210-ФЗ следует, что в самом общем смысле реестр представляет

---

<sup>505</sup> Бочкарева Е.А. Сбалансированная бюджетная система: финансово-правовое исследование. С. 141.

<sup>506</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" // Собрание законодательства РФ, 02.08.2010, № 31, ст. 4179.

<sup>507</sup> За исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, органов местного самоуправления. См.: Ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ.

<sup>508</sup> Полякова Т.А. Информационно-правовые учетные системы федеральных органов государственной власти: опыт создания и проблемы // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 23 - 30.

собой систематизированный свод данных о государственных и муниципальных услугах.

Понятие "государственная (муниципальная) услуга" раскрывается в БК РФ. Государственные (муниципальные) услуги - услуги, оказываемые органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и, в случаях, установленных законодательством РФ, иными юридическими лицами (абз. 32. ст. 6 БК РФ).

Учреждения, в которых могут оказываться услуги, подразделяются на казенные (абз. 39 ст. 6, абз. 2 ст. 69.1 БК РФ), бюджетные и автономные (абз. 3 ст. 69.1, ч. 1 ст. 78.1 БК РФ), некоммерческие организации, не являющиеся государственными (абз. 4 ст. 69.1 БК РФ), в качестве такой некоммерческой организации может выступать государственная компания (ч. 1 ст. 7.2 ФЗ "О некоммерческих организациях"<sup>509</sup>).

Закон № 210-ФЗ дает несколько иные определения понятия "государственная услуга" и "муниципальная услуга". Государственная услуга - деятельность, осуществляемая по запросам заявителей в пределах, установленных нормативно-правовыми актами федерального, регионального и местного уровня по реализации функций и полномочий соответственно государственного внебюджетного фонда, федерального органа исполнительной власти, исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления, в том числе при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных нормативно-правовыми актами федерального и регионального уровня, по предоставлению государственных услуг.

Муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления, - деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в

---

<sup>509</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, № 3, ст. 145.

пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ<sup>510</sup> и уставами муниципальных образований.

Из данных определений следует, что Закон № 210-ФЗ несколько сужает круг субъектов, которые могут оказывать государственные и муниципальные услуги. Субъектами оказания государственных и муниципальных услуг являются лишь: федеральные органы исполнительной власти, органы государственного внебюджетного фонда, органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления. Сама государственная (муниципальная) услуга - деятельность по реализации функций указанных органов по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами соответствующих публично-правовых образований РФ полномочий органов, предоставляющих такие услуги<sup>511</sup>.

В качестве своеобразной формы реестра государственных и муниципальных услуг выступает единый портал (<https://beta.gosuslugi.ru>) и региональные порталы услуг (например, Московской области: <https://uslugi.mosreg.ru>).

По общему правилу формирование реестров услуг осуществляется в соответствии с их видами, что предполагает выделение трех видов реестров: 1) федерального реестра государственных услуг, который является единым на всей территории государства и включает в себя перечень государственных услуг, предоставляемых федеральными органами государственной власти и их территориальными подразделениями; 2) регионального реестра государственных услуг, который формируется на территории отдельного субъекта РФ и отражает совокупность

---

<sup>510</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

<sup>511</sup> Зенин С.С. Правовые формы оказания государственных и муниципальных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 7. С. 31 - 39.



государственных услуг, предоставляемых органами власти соответствующего субъекта РФ. Указанные реестры в отношении отдельных субъектов РФ могут различаться по их содержанию; 3) реестра муниципальных услуг, который формируется каждым муниципальным образованием либо при участии органов государственной власти субъекта РФ. Данный реестр имеет территориальное ограничение, обусловленное административно-территориальным делением субъекта РФ, т.е. территорией конкретного муниципального образования<sup>512</sup>.

Закон №210-ФЗ (ст. 11) не отражает в полной мере указанной системности реестров государственных и муниципальных услуг, предусматривая лишь их разграничение по видам соответствующих услуг на реестры государственных услуг и реестры муниципальных услуг.

Авторы комментария<sup>513</sup> к Закону №210-ФЗ отмечают, что реестр государственных (муниципальных) услуг (работ) является удобным инструментом для формирования государственных (муниципальных) заданий. Анализ реестров государственных услуг свидетельствует о том, что в большинство субъектов РФ и муниципальных образований формируют одноуровневые реестры, по образу и подобию формы реестра, утвержденной для федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных учреждений. Некоторые субъекты РФ, формируют двухуровневые реестры, содержащие наименование и содержание услуги или вид и наименование услуги. Например, Белгородская, Воронежская, Саратовская, Свердловская, Томская, Тульская, Тюменская области, Приморский край.

Сущность и значение отдельных видов реестров государственных и муниципальных услуг определяется через их содержание, т.е. посредством

---

<sup>512</sup> Амелин Р.В., Ведяева Е.С., Викулов А.М., Григорьева Е.А., Гребенникова А.А., Мокеев М.М., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2014.

<sup>513</sup> Комментарий к ст. 11 Закона №210-ФЗ см.: Амелин Р.В., Ведяева Е.С., Викулов А.М., Григорьева Е.А., Гребенникова А.А., Мокеев М.М., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2014.

определения совокупности сведений о предоставляемой государственной или муниципальной услуге. Общий перечень таких сведений применительно к отдельным видам реестров определен положениями ст. 11 Закона № 210-ФЗ. Несмотря на разграничение внутреннего содержания реестров каждого вида, структуры реестров государственных и муниципальных услуг подчинены внутреннему единству. Так, в реестре любого вида в обязательном порядке подлежат отражению:

1) сведения о предоставляемых услугах предусматривают совокупность сведений, позволяющих отграничить ее от иных услуг, включенных в состав реестра. Основанием разграничения отдельных услуг служит их наименование, которое в обязательном порядке подлежит отражению в реестре. Функциональное разграничение услуг производится применительно к видам органов власти или местного самоуправления, которые их предоставляют. К числу обязательных сведений, включаемых в содержание реестра, относятся: а) описание результатов предоставления услуги (исполнения функции); б) категория заявителей, которым предоставляется услуга; в) места информирования о правилах предоставления услуги; г) максимально допустимые сроки предоставления услуги (исполнения функции);

2) сведения о необходимых и обязательных услугах - определение совокупности юридически значимых действий, совершение которых необходимо и обязательно для предоставления соответствующей услуги. Перечень таких услуг устанавливается нормативно-правовым актом субъекта РФ (органа местного самоуправления). Критерии отнесения услуг к данной категории в законодательстве не содержатся. Такой перечень формируется применительно к каждой отдельной услуге с учетом ее специфики и особенностей ее предоставления отдельным категориям заявителей, как правило перечень сводится к определению перечня документов, подлежащих представлению заявителем;

3) сведения об услугах, предоставляемых в соответствии с государственным (муниципальным) заданием за счет средств соответствующего бюджета. Перечень таких услуг утверждается уполномоченным органом и предусматривает ряд особенностей их предоставления. Такие услуги предоставляются в целях обеспечения интересов государства<sup>514</sup>, субъекта РФ<sup>515</sup> или муниципального образования<sup>516</sup>;

4) иные сведения, перечень которых определен уполномоченным субъектом. К числу иных сведений может быть отнесена информация о наличии (отсутствии) утвержденного административного регламента услуги, его проекте, а также проведенных экспертных исследованиях и полученных заключениях, могут быть определены категории лиц, обладающих правом выступать в качестве заявителя и т.п. Формулировка "иные сведения" позволяет трактовать ее с позиции объективной необходимости отражения определенного объема информации для достижения конечного результата формирования реестра - предоставления государственной или муниципальной услуги уполномоченным субъектом и ее получения заявителем.

Следует отметить, что в настоящее время большинство реестров государственных и муниципальных услуг находятся в стадии формирования и развитие данного процесса предполагает корректировку как практики

---

<sup>514</sup> Общий перечень таких услуг утвержден распоряжением Правительства РФ от 25 апреля 2011 г. N 729-р и включает в себя сферы деятельности, составляющие приоритетные направления деятельности государства в рамках реализации государственных программ, касающихся образования; здравоохранения; культуры; архивного фонда; интеллектуальной собственности. См.: Распоряжение Правительства РФ от 25.04.2011 № 729-р "Об утверждении перечня услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме" // Собрание законодательства РФ, 02.05.2011, № 18, ст. 2679.

<sup>515</sup> Приоритетными направлениями деятельности субъектов РФ в части предоставления услуг являются услуги в рамках реализации государственных программ и услуги в соответствии с государственным заказом: социальное обслуживание населения; жилищно-коммунальное хозяйство; труд и занятость; физкультура и спорт; строительство.

<sup>516</sup> К числу услуг, оказываемых муниципальными учреждениями и другими организациями в соответствии с условиями государственного (муниципального) заказа, относится совокупность услуг, осуществляемых федеральными и региональными учреждениями и организациями, в пределах территории соответствующего муниципального образования в сфере образования; здравоохранения; культуры; жилищно-коммунального хозяйства.

ведения реестра, так и предоставления отдельных видов государственных и муниципальных услуг, что, в свою очередь, предполагает изменение нормативных актов, в том числе и подзаконных, устанавливающих правила ведения реестров, в соответствии с условиями объективной реальности.

Обоснование бюджетных ассигнований является еще одним инструментом повышения эффективности расходования бюджетных средств.

Обоснование бюджетных ассигнований - документ, характеризующий бюджетные ассигнования в очередном финансовом году и плановом периоде (ст. 6 БК РФ).

Приказом Минфина России от 17.03.2015 № 38н<sup>517</sup> установлено, что обоснования бюджетных ассигнований формируются в целях формирования проекта закона о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, проекта закона о внесении изменений в закон о бюджете на текущий финансовый год и плановый период, составления и ведения сводной бюджетной росписи по расходам и лимитов бюджетных обязательств.

Формирование обоснований бюджетных ассигнований осуществляется на основе нормативов затрат на оплату труда персонала, принимающего участие в оказании государственной услуги, в расчете на единицу государственной услуги, на приобретение горюче-смазочных материалов, потребляемых в процессе оказания единицы государственной услуги, нормативные затраты на коммунальные услуги и иные нормативные затраты.

Обоснования бюджетных ассигнований представляются в Минфин России одновременно с реестрами расходных обязательств и распределением бюджетных ассигнований по кодам классификации

---

<sup>517</sup> Приказ Минфина России от 17.03.2015 № 38н "О Порядке формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований" // Режим доступа: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.04.2015

расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Сроки предоставления обоснования бюджетных ассигнований находятся в зависимости от графика подготовки и рассмотрения проектов федеральных законов, материалов и документов, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

На основании принятых обоснований бюджетных ассигнований Минфин России формирует лимиты бюджетных обязательств на очередной финансовый год и плановый период.

По мнению Минфина, результатом низкого качества обоснований бюджетных ассигнований являются неисполнение бюджетов бюджетной системы РФ и образование экономии средств<sup>518</sup>.

Рассмотренные в настоящем параграфе инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, направленные на повешение эффективности расходования бюджетных средств позволяют сделать вывод о том, что все эти инструменты находятся в тесной взаимосвязи и влияют на конечный результат. Данный вывод можно проследить на примере, приведенном авторами статьи "Об оценке эффективности использования бюджетных средств"<sup>519</sup>, в отношении использования инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в Республике Карелия. "Такой инструмент бюджетирования, ориентированного на результат, как доклады о результатах и основных направлениях деятельности, определяющие целевые показатели непосредственного и конечного результата деятельности органов государственной власти, внедрен в процесс планирования бюджетных ассигнований на перспективный период органами государственной власти - ГРБС Республики Карелия в 2004 г. Далее с помощью механизмов, введенных в нормативную республиканскую правовую базу в 2009 г., доклады о результатах и основных направлениях

---

<sup>518</sup> Письмо Минфина России от 27.01.2016 № 02-01-11/4127. Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

<sup>519</sup> Ахокас И.И., Гехт А.Н. Об оценке эффективности использования бюджетных средств // Финансы. 2012. № 4. С. 8 - 11.

деятельности трансформировались в ведомственные целевые программы "Результаты и основные направления деятельности". Ведомственные целевые программы объединили в себе всю деятельность органа власти, включая предоставляемые обществу государственные услуги, долгосрочные целевые программы, планируемые для осуществления этой деятельности ресурсы на трехлетнюю перспективу с распределением по задачам, целям и услугам, мероприятиям. Проекты указанных ведомственных программ одновременно являются и обоснованием бюджетных ассигнований на перспективный период. Средства на реализацию ведомственных программ распределяются в Законе о бюджете.<sup>520</sup>

В настоящее время использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, находится в стадии развития, что в свою очередь предполагает возможную корректировку как практики использования инструментов, так и их сочетание, что, в свою очередь, предполагает внесение изменений в нормативную базу, в том числе и подзаконные акты, устанавливающих использование всех перечисленных инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в соответствии с объективными изменениями реальности.

---

<sup>520</sup> Цит. по Ахокас И.И., Гехт А.Н. Об оценке эффективности использования бюджетных средств. С. 8 - 11.

### **§ 2.3. Тенденции развития отдельных видов социальных расходов (на примере расходов на образование)**

Государственно-политические и социально-экономические преобразования России оказали существенное влияние на отечественное образование. В Федеральном законе "Об образовании в Российской Федерации"<sup>521</sup> (далее – Закон № 273-ФЗ) нашли свое закрепление академическая автономность высших учебных заведений, многообразие образовательных учреждений и образовательных программ, развитие государственного и негосударственного сектора образования. Развитие системы образования на современном этапе – одно из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации.

Образование - единый целенаправленный процесс обучения и воспитания в интересах семьи, человека, общества и государства, а также совокупность приобретаемых умений, знаний, ценностных установок, навыков, опыта деятельности и компетенций определенного объема и сложности в целях творческого, духовно-нравственного, интеллектуального и физического развития человека, удовлетворения его образовательных интересов и потребностей (п.1. ст. 2 Закона №273-ФЗ).

Тезис об особом значении образования для укрепления российской государственности, социально-экономического и духовного развития нашего общества не нуждается в аргументации. Стык социальных и экономических функций современного образования предъявляет особенные требования к его качеству и позволяет выделить образование в одну из основных общественных и государственных потребностей<sup>522</sup>.

В литературе небезосновательно высказывается мнение о том, что образование – это один из основных этапов формирования человеческого капитала. Образование способствует социализации личности и

---

<sup>521</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 02.03.2016) "Об образовании в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7598.

<sup>522</sup> Гинзбург И.В. Правовое регулирование бюджетных расходов на среднее общее образование в Российской Федерации и ее субъектах // Финансовое право. 2014. № 6. С. 19 - 26.

формированию базового объема знаний, без которых невозможно получение профессиональных знаний. Авторский коллектив под руководством В.Т. Смирнова<sup>523</sup>, рассматривает осуществление расходов на дошкольное и общее образование – как инвестиционный период в процессе формирования человеческого капитала. Аналогичную позицию на инвестиционный характер расходов на образование высказал Д.Л. Комягин<sup>524</sup>. Расходы на образование "... направлены на увеличение капитала государства посредством вложений последнего. Государство, осуществляя расходы на образование, возвращает затраченные бюджетные средства через определенное количество лет в виде подготовленных кадров, в которых оно нуждается вне зависимости от стадии своего развития". Указанный подход также позволяет характеризовать расходы на образование в качестве производительных, т.е. таких, которые обещают отдачу в будущем и увеличивают стоимость активов государства.

Финансовое обеспечение государственных и муниципальных услуг в сфере образования является составной частью социальных расходов, которые в свою очередь выступают составной частью государственных (муниципальных) финансов и государственных (муниципальных) расходов.

Социальные расходы – это расходы бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и государственных внебюджетных фондов на финансирование культуры, искусства, образования, здравоохранения, физической культуры, средств массовой информации, социальной защиты населения и жилищно-коммунального хозяйства, осуществляемое в целях реализации конституционных прав граждан<sup>525</sup>.

Финансовое обеспечение оказания государственных и муниципальных услуг в сфере образования в Российской Федерации осуществляется с учетом особенностей, установленных Законом № 273-ФЗ (п. 1 ст. 99).

---

<sup>523</sup> Человеческий капитал: содержание и виды, оценка и стимулирование / под. ред. Смирнова В.Т.: М., 2005. С. 28.

<sup>524</sup> Цит. по: Комягин Д.Л. Бюджетное право России: учебное пособие. М., 2011.С. 39.

<sup>525</sup> Мокрецова О.И. Теоретические основы финансирования социальных расходов. // Известия ИГЭА. 2007. №3 (53). С. 12-14.



Вопросы образования в Российской Федерации находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов. Законом № 273-ФЗ установлены финансовые полномочия в сфере образования органов власти каждого уровня (федерального, регионального и местного). Названный закон разграничивает полномочия органов государственной и местной власти в сфере образования, предусматривает возможность передачи части федеральных полномочий в сфере образования на региональный уровень. Расходы на образование в Российской Федерации осуществляются за счет средств бюджетов различных уровней (регионального, федерального и местного) в соответствии с расходными обязательствами в сфере образования. Соотношение расходов по видам образования на соответствующем уровне бюджетной системы РФ зависит от нормативно установленных полномочий в сфере образования.

В научной литературе содержатся различные понятия "расходы на образование". Так, И.В. Гинзбург<sup>526</sup> в своем диссертационном исследовании определила, что "... расходы на образование - это постоянные публичные расходы, направленные на обеспечение государственной функции и объединяющие расходы государственного и местного бюджета, необходимость появления которых исторически обусловлена".

В.И. Ерошин под расходами на образование понимает направленные на коллективное удовлетворение социально-культурных потребностей народа затраты<sup>527</sup>.

Наиболее полно сущность расходов на образование раскрывается через их классификацию. В теории финансового права существуют различные подходы к классификации расходов. Например, Д.Л. Комягин<sup>528</sup> выделяет классификацию операций сектора государственного управления, классификацию по экономическому признаку, функциональную

---

<sup>526</sup> Гинзбург И.В. Правовое регулирование финансирования общего образования в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 77. (193 с.)

<sup>527</sup> Ерошин В.И. Экономика образования: проблемы и перспективы. М., 1997. С. 47

<sup>528</sup> Комягин Д.Л. К вопросу о классификации бюджетных расходов // Реформы и право. 2010. № 3.

классификацию, ведомственную классификацию, классификацию по времени осуществления расходов, классификацию по необходимости. Рассмотрим некоторые из приведенных классификаций.

Способ классификации по необходимости, был предложен еще М. М. Сперанским<sup>529</sup>, который расходы на образование относил к расходам качественно полезным. Таким образом, расходы на образование признавались в качестве одной из основных потребностей государства и общества еще в дореволюционной России.

Начиная с 2012 г., изменилась структура расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов бюджетов<sup>530</sup>. Изменения связаны с особенностью планирования бюджетных ассигнований на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям. Бюджетный кодекс РФ выделяет расходы на образование по функциональному признаку. Под функциональной классификацией расходов бюджетов РФ понимается группировка расходов бюджетов всех уровней, которая отражает нормативно закрепленные в законе о бюджете направления расходов бюджетных средств на обеспечение функций государства.

Функциональная классификация расходов включает в себя четыре уровня: 1) разделы, отражающие направление бюджетных средств, необходимых для выполнения основных функций государства; 2) подразделы конкретизирующие указанные в разделах направления; 3) целевые статьи, отражающие конкретные направления деятельности главных распорядителей, указанные в рамках подразделов; 4) виды расходов, детализирующие направления расходования бюджетных средств.

Рассмотрим функциональную классификацию, согласно которой предоставляются бюджетные ассигнования из федерального бюджета на образование. Раздел классификации "образование" состоит из восьми

---

<sup>529</sup> Золотые страницы финансового права России. Т. 1. У истоков финансового права. М., 1998. С. 44 - 45.

<sup>530</sup> Мошкова Д.М. К вопросу о финансировании образования в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 3. С. 265 - 268.

подразделов: 1) дошкольное образование; 2) общее образование; 3) среднее профессиональное образование; 4) профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации; 5) высшее и послевузовское профессиональное образование; 6) молодежная политика и оздоровление детей; 7) прикладные научные исследования в области образования; 8) другие вопросы в области образования.

Формирование расходов как в рамках разделов, так и подразделов функциональной классификации представляется очень важным вопросом, который отражает государственную политику государства в сфере образования. Сравним данную классификацию, с направлением расходования государственных средств в рамках раздела "образование" в советское время. Следует отметить, что в советский период самостоятельного раздела с соответствующим названием не было, образование было подразделом раздела "просвещение", куда входили также расходы на библиотеки, избы-читальни, архивы, музеи, театры, картинные галереи, социальное обеспечение обучающихся. Отсюда можно сделать важный вывод о том, что советский законодатель, основываясь также на функциональной классификации, обеспечивал формирование расходов на образование как подфункцию просвещения. Это объяснимо тем, что советское государство рассматривало образование с точки зрения просвещения, то есть как государственную потребность в общественной эволюции: от ликвидации всеобщей неграмотности к формированию разносторонне развитой личности социалистического общества.

На современном этапе, так же как в советском государстве<sup>531</sup>, образование подразделяется по уровням. Федеральным законом "Об образовании в Российской Федерации" установлено, что уровень образования представляет собой заверченный цикл, характеризующийся

---

<sup>531</sup> Разделение общеобразовательной школы на уровни начальной, неполной средней и средней школы осуществлялось для обеспечения "порядка в школе". Для начальной школы было обязательным наличие 4 классов, для неполной – 7, для средней – 10. Граждане, окончившие неполную школу, имели право поступления в техникумы, а полную – в ВУЗы. См.: Постановление СНК СССР, ЦК ВКП (б) от 15.05.1934 года "О структуре начальной и средней школы в СССР" // СЗ СССР. 1934. № 26. Ст. 205.

определенной единой совокупностью требований. Так, на этапе начального общего образования становление личности должно осуществляться посредством ее духовно-нравственного воспитания, формирования основ умения учиться и способности к организации своей деятельности и т.д.<sup>532</sup>. На уровне основного общего образования требование становления личности должно реализовываться посредством формирования способности обучающегося к саморазвитию и самоопределению, мотивации к обучению<sup>533</sup>. Основной задачей, достижение которой отражает общее образование, является формирование личности, готовой к освоению профессионального образования и осознанному выбору, обладающей трудовыми навыками<sup>534</sup>.

Государство, являясь основным заказчиком и основным потребителем услуг в сфере образования, оказываемых населению, обуславливает приоритет бюджетного финансирования.

Бюджетное финансирование - предоставленное в безвозвратном порядке денежное обеспечение из государственного или местного бюджета на расходы, связанные с осуществлением государственных заказов, выполнением государственных программ, содержанием государственных организаций<sup>535</sup>. Бюджетное финансирование тесно связано с расходами государства на удовлетворение его основных потребностей, в том числе и на финансирование образования. В последнее время государство стимулирует привлечение в развитие образовательных учреждений частных финансов. Таким образом, финансирование образования - процесс предоставления образовательным организациям необходимых финансовых ресурсов государством и муниципальными образованиями на основе

---

<sup>532</sup> Приказ Минобрнауки России от 06.10.2009 № 373 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 12.

<sup>533</sup> Приказ Минобрнауки РФ от 17.12.2010 № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 9.

<sup>534</sup> Приказ Минобрнауки России от 17.05.2012 № 413 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования» // Российская газета. 2012. № 139.

<sup>535</sup> См.: Словарь финансовых терминов. Режим доступа: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin\\_enc/20781](http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/20781).

нормативов затрат на оказание образовательных услуг для реализации своих функций, а также гражданами и организациями в виде добровольного финансирования образования в целях удовлетворения частных потребностей.

Законом № 273-ФЗ последовательно вводится нормативно-подушевое финансирование в сфере образования. Например, по образовательным программам высшего образования, имеющим государственную аккредитацию, за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета финансируется обучение восьмисот студентов, в расчете на каждые десять тысяч человек, проживающих в Российской Федерации, в возрасте от семнадцати до тридцати лет<sup>536</sup>.

Введение нормативно-подушевого финансирования в сфере образования обусловлено переходом от традиционного финансирования потребностей образовательных учреждений к реструктуризации этого сектора на основе использования новых механизмов и форм финансирования, направленных одновременно на обеспечение разумной экономии бюджетных средств и заинтересованность государственных органов и образовательных учреждений в повышении качества образования<sup>537</sup>.

Финансирование образования за счет бюджетных и внебюджетных источников, основанное на нормативно закреплённых правилах, подвергается исследованию специалистов как экономического<sup>538</sup>, так и правового<sup>539</sup> профиля. Позиция и тех и других выражает однополярную

---

<sup>536</sup> Количественная характеристика обучающихся приводиться по: *Мошкова Д.М.* К вопросу о финансировании образования в Российской Федерации // *Актуальные проблемы российского права.* 2013. № 3. С. 265 - 268.

<sup>537</sup> *Мошкова Д.М.* К вопросу о финансировании образования в Российской Федерации // *Актуальные проблемы российского права.* С. 265 - 268.

<sup>538</sup> См.: *Вифлеемский А.Б.* От народного образования к платному обучению. М., 2008. С.271; *Лысенко И.В.* Оценка эффективности расходов бюджета на общее образование: Автореф. Дисс. ... канд. экон. наук. Новосибирск, 2009; *Глуценко И.В.* Совершенствование финансирования общеобразовательных учреждений // *Вестник Волгоградского государственного университета.* Серия 3: Экономика. Экология. 2009. №1. С.163.

<sup>539</sup> См.: *Гинзбург И.В.* Правовое регулирование финансирования общего образования в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.- 193 с.; *Мошкова Д.М.* Правовое регулирование

озабоченность в отношении перехода под благовидным предлогом к платному образованию и экономии бюджетных средств под прикрытием перспективных образовательных реформ. В частности, И.В. Гинзбург в своем исследовании отмечает, что участие во внебюджетном финансировании образования – это право лица, но никак не обязанность, однако в локальных нормативных правовых актах довольно часто данное положение приобретает противоположное звучание, что является нарушением права граждан на бесплатное школьное образование<sup>540</sup>.

Понятие "бесплатное образование" в законодательстве отсутствует, однако в Конституции РФ закреплено, что дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование, а также высшее образование на конкурсной основе должно быть бесплатным (ст. 43).

По мнению И.В. Гинзбург<sup>541</sup> значение понятия "бесплатное образование" складывается из двух составляющих его определений: "бесплатный", т.е. такое, за которое не взимается плата, и "образование", т.е. процесс обучения и воспитания в интересах общества, человека, государства, сопровождающийся достижением обучающимся установленных образовательных уровней.

Определение образования включает в себя еще два понятия "обучение" и "воспитание". Под "обучением" понимается процесс передачи и усвоения знаний, умений, навыков деятельности, основное средство подготовки человека к жизни и труду под руководством педагогов<sup>542</sup>, а под "воспитанием" - процесс систематического и целенаправленного воздействия на духовное и физическое развитие личности в целях

---

финансирования образовательных и научных организаций: вопросы теории и практики: монография. – М., РГ-Пресс, 2015. – 152 с.

<sup>540</sup> Гинзбург И.В. Правовое регулирование финансирования общего образования в Российской Федерации. С. 110.

<sup>541</sup> Гинзбург И.В. Указ. соч. 193 с.

<sup>542</sup> Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. Изд. 4-е. М.: Сов. Энциклопедия, 1987. С.912.

подготовки её к производственной, общественной и культурной деятельности<sup>543</sup>.

Исходя из изложенного, бесплатное образование – это процесс, направленный на формирование личности, для ее подготовки к активному участию в производственной, общественной и культурной деятельности, основанный на усвоении знаний, умений и навыков деятельности, сопровождающийся достижением обучающегося установленных государством образовательных уровней, гарантированный и предоставляемый государством без взимания платы.

Следовательно, закрепленный Конституцией РФ принцип бесплатности образования в качестве одного из основополагающих начал в сфере образования, возлагает на государство обязанность осуществлять расходы в том объеме, в котором это необходимо для обеспечения реализации бесплатного образования. Во многом гарантии бесплатного образования приобретают возможность своей непосредственной реализации в жизнь через обоснованную, исходя из принципов достаточности и разумности, государственную политику, реализуемую в сфере финансового обеспечения образования. Рост расходов на развитие образования связан с увеличением объема финансирования на модернизацию системы образования.

Поэтапная модернизация системы образования предполагала плавный переход к новым формам деятельности до 2025 г. Так, Национальная доктрина образования в РФ<sup>544</sup> содержит календарный план мероприятий, которые направлены на повышение эффективности государственных расходов, предназначенных на финансирование образовательных учреждений.

Правительством РФ запланировано три основных этапа видоизменений финансового обеспечения образовательных учреждений. Первый этап (до

---

<sup>543</sup> Советский энциклопедический словарь. С. 248.

<sup>544</sup> См.: Национальная доктрина образования в РФ (одобрена Постановлением Правительства РФ от 04.10.2000 № 751) // Бюллетень Министерства образования РФ. 2000. № 11.

2004 г.) расширял возможности привлечения в сферу образования средств из бюджетов семей и средств из внебюджетных источников. Вторым этапом (до 2010 г.) обеспечивал дополнительный объем финансовых средств за счет семейных бюджетов и средств предприятий и соответствие темпов роста объемов бюджетного финансирования образования с темпами роста ВВП. На третьем этапе (до 2025 г.) запланировано дальнейшее увеличение поступления в систему образования финансовых средств из различных внебюджетных источников при сохранении темпов роста бюджетного финансирования<sup>545</sup>.

Конкретные направления модернизации образования, которые повлияли на формирование расходов в сфере образования, были озвучены Президентом РФ за период с 2001 по 2013 г. в своих ежегодных посланиях. Так, в Послании Президента РФ<sup>546</sup> в 2001 г. было заявлено о изменении подхода к сущности образования. Президент, обосновывая свою позицию темпами развития информационных технологий, современной науки, экономики, призвал перейти к непрерывному - в течение всей жизни - образованию, отметил недостаточность бюджетного финансирования и необходимость привлечения в сферу образования внебюджетных источников<sup>547</sup>.

В Послании 2002 г. Президент РФ обращал внимание на неэффективность существующего механизма финансирования бюджетных учреждений, отмечал необходимость перехода к разумной экономии средств и повышению качества образования<sup>548</sup>. Расходы федерального бюджета в рамках раздела "Образование" на 2002 год предусматривались 80

---

<sup>545</sup> См.: Рукавишникова И.В. Реформа системы высшего профессионального образования как отражение финансовой политики государства // Финансовое право, 2009, № 2.

<sup>546</sup> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. "Не будет ни революций, ни контрреволюций" // Российская газета. 2001. № 66.

<sup>547</sup> См.: Гинзбург И.В. Правовое регулирование бюджетных расходов на среднее общее образование в Российской Федерации и ее субъектах // Финансовое право. 2014. № 6. С. 19 - 26.

<sup>548</sup> Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 1 июня 2002 г. "О бюджетной политике в 2003 году". Приводится по: Рукавишникова И.В. Реформа системы высшего профессионального образования как отражение финансовой политики государства // Финансовое право, 2009, № 2.



млрд. рублей, из которых 1,3 млрд. рублей относились на подраздел "Общее образование"<sup>549</sup>.

В 2003 г. в Послании Президента РФ<sup>550</sup> провозглашен курс на международное сотрудничество в сфере образования, поставлена задача создать в стране конкурентоспособную систему образования<sup>551</sup>. Данное послание определило начало преобразований в системе высшего профессионального образования. Данные преобразования предусматривали оптимизацию сети вузов путем их объединения; перемещение основной концентрации подготовки специалистов с высшим профессиональным образованием на федеральный уровень. Расходы на образование в 2003 г. предусмотрены в сумме 99 млрд. рублей, в рамках раздела "Общее образование" - 1,8 млрд. рублей<sup>552</sup>.

В 2004 г. Президент РФ в своем Послании<sup>553</sup>, обращая внимание на отсутствие устойчивой связи профессионального образования с рынком труда, призвал повысить требования как к среднему общему образованию, так и к профессиональному образованию. Приоритеты развития образования были направлены не только на внутригосударственные потребности, но и на мировые стандарты. Расходы на образование в 2004 г. составили 119 млрд. рублей, из которых в рамках подраздела "Общее образование" - 1,9 млрд. рублей<sup>554</sup>.

Послание Президента РФ в 2005 году<sup>555</sup>, положило начало процессу качественного реформирования системы образования. Президент объявил о начале приоритетного национального проекта "Образование", основная цель

---

<sup>549</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ "О федеральном бюджете на 2002 год" // Российская газета. 2001. № 256.

<sup>550</sup> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 г. // Российская газета. 2003. № 93.

<sup>551</sup> См.: *Гинзбург И.В.* Правовое регулирование бюджетных расходов на среднее общее образование в Российской Федерации и ее субъектах. С. 19 - 26.

<sup>552</sup> Федеральный закон от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ "О федеральном бюджете на 2003 год" // Парламентская газета. 2002. № 246 - 247.

<sup>553</sup> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004. № 109.

<sup>554</sup> Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ "О федеральном бюджете на 2004 год" // Парламентская газета. 2003. № 239.

<sup>555</sup> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005. № 86.

которого ориентирована на создание, отвечающей современным реалиям, эффективной системы образования. В рамках нацпроекта предусмотрено несколько направлений, таких как: инновационные школы, интернетизация образования, стимулирующие выплаты за классное руководство, сельский школьный автобус и т.д. Расходы на образование составили 160 млрд. рублей, из которых на "Общее образование" - 1,8 млрд. рублей<sup>556</sup>.

В 2006 г. Президент РФ<sup>557</sup> призвал направить бюджетные средства на финансирование высших учебных заведений, реализующие инновационные программы, в том числе на закупки для вузов зарубежных и новейших отечественных образцов оборудования<sup>558</sup>. Обозначенная в Послании программа развития бюджетной политики на 2007 г. в сфере финансирования образовательных учреждений привела к внесению изменений в бюджетное законодательство. В качестве новшеств бюджетной политики на 2007 год были введены модели среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, предусмотрено финансирование бюджетных образовательных учреждений на основе государственных заданий, расширены права этих учреждений в отношении самостоятельного распоряжения выделенными бюджетными средствами<sup>559</sup>. Расходы на образование на 2006 г. предусмотрены в сумме 211 млрд. рублей, из которых расходы в рамках подраздела "Общее образование" - 2,7 млрд. рублей<sup>560</sup>.

Послание Президента РФ на 2007 г.<sup>561</sup> впервые провозглашено на трехлетнюю перспективу, основанную на принципе среднесрочного бюджетного планирования. В рамках трехлетнего периода, с 2007 г. до

<sup>556</sup> Федеральный закон от 23 декабря 2004 г. № 173-ФЗ "О федеральном бюджете на 2005 год" // Собрание законодательства РФ. 2004. № 52. Ст. 5277.

<sup>557</sup> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. // Российская газета. 2006. № 97.

<sup>558</sup> См.: *Гинзбург И.В.* Правовое регулирование бюджетных расходов на среднее общее образование в Российской Федерации и ее субъектах. С. 19 - 26.

<sup>559</sup> См.: *Рукавишников И.В.* Реформа системы высшего профессионального образования как отражение финансовой политики государства.

<sup>560</sup> Федеральный закон от 26 декабря 2005 г. № 189-ФЗ "О федеральном бюджете на 2006 год" // Собрание законодательства РФ. 2005. № 52. Ст. 5602.

<sup>561</sup> Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. № 230.

2010 г., было запланировано провести анализ эффективности всех расходов бюджета. Главные распорядители бюджетных средств были наделены полномочиями самостоятельно определять формы финансового обеспечения и способы предоставления государственных услуг, в том числе на основе государственного задания. Бюджетные образовательные учреждения, финансируемые из бюджета, получили право самостоятельно определять направления расходования средств для достижения показателей государственного задания и повышения качества образования<sup>562</sup>. Было обозначено направление на поиск талантливой и одаренной молодежи и в России, и за рубежом и оказание содействия приходу одаренных и молодых людей в фундаментальную и прикладную науку. На период с 2008 г. заложена реализация инициативы "Наша новая школа"<sup>563</sup>. Перед Правительством РФ поставлена задача по формированию в сфере образования системы нормативно-подушевого финансирования. Расходы на образование на 2007 год предусмотрены в сумме 287 млрд. рублей, на 2008 г. - 307 млрд. рублей, из них на финансирование "Общего образования" - 3 млрд. рублей<sup>564</sup>.

В период с 2010 по 2012 г. объем расходов федерального бюджета на финансирование образования сохранил тенденцию к увеличению. Так, в 2010 г. расходы на образование составили 416,4 млрд. рублей, в 2011 г. - 495,8 млрд. рублей, а в 2012 г. - 603,52 млрд. рублей<sup>565</sup>. В 2013 г. - 597,4 млрд. рублей, в 2014 г. - 544,3 млрд. рублей, в 2015 г. - 573 млрд. рублей<sup>566</sup>. Снижение бюджетных расходов в 2013 и последующих годах объясняется

---

<sup>562</sup> См.: *Рукавишников И.В.* Реформа системы высшего профессионального образования как отражение финансовой политики государства.

<sup>563</sup> См.: *Гинзбург И.В.* Правовое регулирование бюджетных расходов на среднее общее образование в Российской Федерации и ее субъектах. С. 19 - 26.

<sup>564</sup> Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов" // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 3995.

<sup>565</sup> Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ "О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов" // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49. Ст. 7049.

<sup>566</sup> Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов // СПС Консультант Плюс; Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ "О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов" // Российская газета. 2012. № 283.

завершением некоторых государственных целевых программ в сфере образования.

Приведенная хронология свидетельствует, что процесс качественного реформирования системы образования начался в 2005 г. В целях его реализации в 2006 году принят Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ<sup>567</sup>, позднее, в 2010 г. принят Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ<sup>568</sup>. Названные законы обеспечили создание правовой базы, которая предусматривала принципиально новые механизмы и структуру финансирования образовательных учреждений. Предусматривалось создание трех типов государственных и муниципальных учреждений: казенные, бюджетные и автономные. Для всех трех типов учреждений предусмотрена единая организационно-правовая форма - государственное или муниципальное учреждение.

Финансирование казенных учреждений предусмотрено на основании сметы, закрепляющей финансирование их деятельности в полном объеме из соответствующего бюджета.

Финансирование автономных и бюджетных учреждений, в отличие от казенных учреждений, предусматривает следующий порядок: 1) в качестве бюджетного финансирования получают межбюджетные трансферты в форме субсидий; 2) могут без контроля со стороны финансового органа, казначейства и учредителей распоряжаться заработанными средствами; 3) вправе открывать счета в коммерческих банках, получать дивиденды и банковские кредиты. Помимо перечисленных прав автономные учреждения вправе приобретать акции<sup>569</sup>.

Финансирование автономных и бюджетных образовательных учреждений осуществляется в пределах бюджетных ассигнований,

---

<sup>567</sup> Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" // "Собрание законодательства РФ", 06.11.2006, № 45, ст. 4626.

<sup>568</sup> Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" // "Собрание законодательства РФ", 10.05.2010, № 19, ст. 2291.

<sup>569</sup> См.: *Мошкова Д.М.* К вопросу о финансировании образования в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 3. С. 265 - 268.

установленных бюджетом. Размер субсидий рассчитывается на основании нормативных затрат, предусмотренных на содержание особо ценного движимого и недвижимого имущества, закрепленного за учреждением или приобретенного им за счет средств, выделенных учреждению учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду), включая затраты на уплату соответствующих налогов и нормативных затрат на оказание услуги в рамках государственного задания. На размер субсидий, выделяемых образовательным учреждениям на выполнение государственного задания, не оказывает влияние размер доходов, полученных учреждением от приносящей доход деятельности.

В случаях установленных законом образовательное учреждение может оказывать определенный вид услуг на платной основе в рамках существующего государственного задания, при реализации этого права бюджетным учреждением, выделяемая ему субсидия на выполнение государственного задания подлежит уменьшению. Субсидия уменьшается и в случае, уменьшения государственного задания<sup>570</sup>.

Первые автономные образовательные учреждения появились лишь в 2010 г., в основном в сфере высшего профессионального образования. Начиная с 2012 г. учреждения высшего и послевузовского профессионального образования в основном преобразовались в бюджетные учреждения. В результате произведенных преобразований доля расходов федерального бюджета, направленных на функционирование автономных и бюджетных учреждений увеличится с 8,7% и 72,2% в 2012 г. до 9,5% и 74,5% - в 2014 г. соответственно<sup>571</sup>.

В настоящее время в России действуют несколько типов образовательных учреждений: высшего профессионального и послевузовского профессионального образования; учреждения начального

---

<sup>570</sup> См. *Мошкова Д.М.* Там же.

<sup>571</sup> См.: *Мошкова Д.М.* К вопросу о финансировании образования в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. №3. С. 265 - 268. Данные приводятся по: *Романова В.В., Мацкевич А.В.* Показатели бюджетных расходов в сфере образования. М., 2012. С. 35 - 36.

профессионального, среднего профессионального, общеобразовательные (среднего (полного) общего, основного общего, начального общего образования); дошкольные. По завершении каждого уровня или ступени образования выдаются документы государственного образца. По форме собственности образовательные учреждения могут быть государственными, муниципальными и частными.

Расходы на финансирование объектов образования регионов включают расходы.

1) На реализацию модернизации региональных систем школьного образования. Цель модернизации региональных систем общего образования - повышение заработной платы учителей и доведение ее до средней заработной платы по экономике субъекта РФ. Расходы на модернизацию региональных систем общего образования на 2011 г. составили 20 млрд. рублей. В 2012 г. были увеличены до 60 млрд. рублей. В 2013 г. - 40 млрд. рублей. Данные средства предоставлялись в форме субсидий. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета на финансирование образования предоставлялись субъектам РФ на софинансирование расходов в целях повышения заработной платы учителей; приобретения транспортных средств для перевозки обучающихся; учебно-лабораторного, учебно-производственного, спортивного и компьютерного оборудования, оборудования для организации медицинского обслуживания и школьных столовых; на подготовку помещений для установки обозначенного оборудования; на развитие школьной инфраструктуры, включая текущий ремонт; на пополнение фондов школьных библиотек; на повышение квалификации, профессиональной переподготовки преподавательского состава и т.д. В 2014 г. указанные расходы уменьшились в 4,7 раза, сократившись до уровня 2006 г., в связи с завершением модернизации региональных систем общего образования<sup>572</sup>.

---

<sup>572</sup> Романова В.В., Мацкевич А.В. Показатели бюджетных расходов в сфере образования. С. 32 - 33.

2) На финансовое обеспечение переданных полномочий. В эту группу относятся полномочия РФ в области образования, переданные для их осуществления на уровне субъектов РФ. Например, полномочия по лицензированию образовательной деятельности и др. Переданные полномочия финансируются за счет субвенций, предоставленных из федерального бюджета;

3) На осуществление расходов субъектов РФ на бесплатное среднее общее образование и дополнительное образование в общеобразовательных учреждениях, финансовое обеспечение которых относится к предмету ведения субъектов РФ;

4) На выделение из бюджетов субъектов РФ субвенций местным бюджетам на реализацию основных общеобразовательных программ.

5) На выделение субсидий бюджетам муниципальных образований по софинансированию расходных обязательств, возникающих при реализации региональных целевых программ, распространяющих свое действие на территорию каждого конкретного субъекта.

Все уровни системы образования финансируются за счет бюджета определенного уровня, в зависимости от степени его участия в таком финансировании. На федеральном уровне финансирование расходов идет по трем направлениям: на финансирование в форме субвенций, направленных на финансовое обеспечение переданных на уровень субъектов государственных полномочий в сфере образования; на финансирование в форме субсидий, направленных на финансовое обеспечение федеральных образовательных целевых программ; на финансирование федеральных образовательных учреждений. Финансирование на региональном и местном уровнях осуществляется аналогично федеральному<sup>573</sup>.

Переход на программно-целевое планирование бюджетных расходов обусловил принятие Федеральных целевых программ в сфере образования.

---

<sup>573</sup> Гинзбург И.В. Правовое регулирование финансирования общего образования в Российской Федерации. С. 117.

Принятые федеральные целевые программы действуют на всей территории Российской Федерации. Мероприятия таких программ, реализуемые на территории субъектов РФ, финансируются за счет субсидий, предоставленных из федерального бюджета, бюджету субъекта РФ на софинансирование расходных обязательств субъектов РФ, которые возникают при реализации мероприятий, предусмотренных соответствующей программой. Например, в 2010 г. на территории Российской Федерации действовали 22 Федеральные целевые программы. Среди них: целевые программы, направленные на развитие научных и научно-педагогических кадров инновационной России<sup>574</sup>; на развитие инфраструктуры наноиндустрии<sup>575</sup>; на развитие научно-технологического комплекса<sup>576</sup>; на развитие обучения русскому языку<sup>577</sup>, и др. В 2011 году запущены еще ряд федеральных целевых программ, направленных на модернизацию региональных систем общего образования и на развитие образования<sup>578</sup> и т.д. Реализация большинства целевых программ прошла в 2012 и в 2013 гг.

Финансирование среднего общего образования основано на нормативе. Федеральный норматив финансирования образовательных услуг из федерального бюджета устанавливается в форме федерального закона, который принимается вместе с Законом о бюджете на соответствующий год. Нормативы финансирования образовательных услуг за счет бюджетов субъектов РФ устанавливаются органами государственной власти субъектов

---

<sup>574</sup> Постановление Правительства РФ от 28.07.2008 № 568 (ред. от 29.07.2013) "О федеральной целевой программе "Научные и научно-педагогические кадры инновационной России" на 2009 - 2013 годы" // Собрание законодательства РФ, 04.08.2008, № 31, ст. 3739.

<sup>575</sup> Постановление Правительства РФ от 02.08.2007 № 498 (ред. от 30.12.2011) "О федеральной целевой программе "Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008 - 2011 годы" // Собрание законодательства РФ, 13.08.2007, № 33, ст. 4205.

<sup>576</sup> Постановление Правительства РФ от 17.10.2006 № 613 (ред. от 26.12.2013) "О федеральной целевой программе "Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007 - 2013 годы" // Собрание законодательства РФ, 30.10.2006, № 44, ст. 4589.

<sup>577</sup> Постановление Правительства РФ от 29.12.2005 № 833 (ред. от 03.06.2010) "О Федеральной целевой программе "Русский язык (2006 - 2010 годы)" // Собрание законодательства РФ, 09.01.2006, № 2, ст. 200.

<sup>578</sup> Постановление Правительства РФ от 07.02.2011 № 61 (ред. от 25.12.2015) "О Федеральной целевой программе развития образования на 2011 - 2015 годы" // Собрание законодательства РФ, 07.03.2011, № 10, ст. 1377.



РФ, в форме законов субъектов. Нормативы финансирования образовательных услуг за счет местных бюджетов городских округов и муниципальных районов устанавливаются органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (ст. 104 Закона № 273-ФЗ).

На уровне региональных и местных бюджетов, установленный федеральный подушевой норматив обязателен к исполнению. Органы региональной и местной власти не вправе уменьшить федеральный подушевой норматив, но вправе его увеличить за счет средств соответствующих бюджетов. В отношении установления подушевого норматива применяются специальные обязательные правила: необходимо вести обоснованный учет расходов, связанных с обеспечением образовательного процесса и расходов на оплату труда работников образовательных учреждений. Нормативы подушевого финансирования определяются исходя из уровня образовательных программ, категории, вида и типа образовательных учреждений<sup>579</sup>.

В отношении сельских и малокомплектных образовательных организаций, которые реализуют основные общеобразовательные программы, Закон № 273-ФЗ предусматривает, что нормативные затраты оказания образовательных услуг должны учитывать затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся. Критерий малокомплектности образовательных организаций определяется органами государственной власти субъектов РФ исходя из численности обучающихся, транспортной доступности и их удаленности от иных аналогичных образовательных организаций<sup>580</sup>.

Размер утвержденного регионального подушного норматива - это гарантия реализации права на образование жителям региона за счет

---

<sup>579</sup> Гинзбург И.В. Правовое регулирование бюджетных расходов на среднее общее образование в Российской Федерации и ее субъектах. С. 19 - 26.

<sup>580</sup> Мошкова Д.М. К вопросу о финансировании образования в Российской Федерации. С. 265 - 268.

финансирования сельской и городской образовательной услуги в необходимом объеме.

И.В. Гинзбург<sup>581</sup> при проведении исследования бюджетных расходов в сфере образования выявила, что в каждом субъекте РФ имеются свои особенности финансирования образования. Так ею выявлено, что большинство субъектов РФ реализовали механизм нормативного подушевого финансирования только для расчета субвенций на получение общего образования в расчете на одного обучающегося (Республика Марий Эл, Оренбургская область), в некоторых субъектах этот механизм реализован и на школьном уровне (Пермский край, Самарская область, Чувашская Республика, Ульяновская область и др.)<sup>582</sup>.

На практике принятие региональных нормативов подушевого финансирования, чаще всего осуществляется законами о бюджете на очередной год. Например, подушевой норматив финансирования общего образования применительно к городской и сельской местности установлен ст. 9 Закона Республики Адыгея о республиканском бюджете<sup>583</sup>.

Статья 8 Закона № 273-ФЗ<sup>584</sup> устанавливает, что в число полномочий органов государственной власти субъектов РФ входят разработка и реализация региональных программ развития образования с учетом региональных особенностей. Почти каждый субъект РФ имеет действующие областные целевые программы по развитию образования. Например, на территории Курской области принята областная целевая программа о развитии образования на 2011 - 2014 годы, ориентированная на обеспечение доступности общего образования и повышение качества

---

<sup>581</sup> См.: Гинзбург И.В. Правовое регулирование бюджетных расходов на среднее общее образование в Российской Федерации и ее субъектах // Финансовое право. 2014. № 6. С. 19 - 26.

<sup>582</sup> Официальный сайт Полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе. Режим доступа: <http://www.pfo.ru/?id=11881&template=print>.

<sup>583</sup> Закон Республики Адыгея от 14 декабря 2012 г. № 140 "О республиканском бюджете Республики Адыгея на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов" // Ведомости ГС - Хасэ Республики Адыгея. 2012. № 21.

<sup>584</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" // Российская газета, № 303, 31.12.2012.

образовательных услуг<sup>585</sup>, в Архангельской области принята государственная областная программа, направленная на развитие образования и науки на 2013 - 2016 годы<sup>586</sup>.

В некоторых субъектах РФ приняты комплексные региональные программы. Например, в Тамбовской области принята программа о развитии образования на 2013 - 2020 гг., одним из основных направлений которой, является развитие дополнительного и общего образования. На территории Республики Алтай действует республиканская целевая программа о развитии образования на 2013 - 2018 годы и т.д.<sup>587</sup>.

Основная задача региональных программ развития образования заключается в приведении образования в соответствие уровню социально-экономического развития и улучшении качества образовательных услуг. Федеральный бюджет финансирует региональные образовательные программы посредством предоставления субсидий.

На реализацию некоторых целевых программ выделяются средства исключительно бюджета субъектов. Например, целевая программа Ленинградской области, направленная на создание центров по работе с одаренными детьми, их оснащение новой техникой и оборудованием<sup>588</sup>, целевая программа Новосибирской области<sup>589</sup>, направленная на образование детей с ограниченными возможностями.

---

<sup>585</sup> Постановление Администрации Курской области от 11 октября 2010 г. № 464-па "Об утверждении областной целевой программы "Развитие образования Курской области на 2011 - 2014 годы" // Курская правда. 2010. № 122.

<sup>586</sup> Постановление Правительства Архангельской области от 12 октября 2012 г. № 463-пп "Об утверждении государственной программы Архангельской области "Развитие образования и науки Архангельской области на 2013 - 2016 годы" // Волна. 2012. № 43.

<sup>587</sup> Постановление Правительства Республики Алтай от 29 января 2013 г. № 11 "Об утверждении республиканской целевой программы "Развитие образования в Республике Алтай на 2013 - 2018 годы" // Сборник законодательства Республики Алтай. 2013. № 96 (102). С. 43.

<sup>588</sup> Приказ комитета общего и профессионального образования Ленинградской области от 21 декабря 2011 г. № 120 "Об утверждении ведомственной целевой программы "Создание инновационной образовательной инфраструктуры для работы с одаренными детьми в Ленинградской области на 2012 - 2014 годы" // Вестник Правительства Ленинградской области. 2012. № 5.

<sup>589</sup> Постановление Правительства Новосибирской области от 7 февраля 2011 г. № 36-п "О Порядке финансирования из областного бюджета Новосибирской области мероприятий, предусмотренных ведомственной целевой программой "Развитие образования детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов Новосибирской области на 2011 - 2013 годы" // Советская Сибирь. 2011. № 31.

Динамика развитие образования и расходов на образование определяются одним основным фактором: уровень образованности общества, в результате полученного образования напрямую оказывает влияние на развитие экономики и производства. Совершенно очевидно, что одного признания значимости и необходимости развития образования недостаточно, необходимы финансовое обеспечение и конкретные государственные мероприятия, способствующие этому процессу. Проводимая государством политика в сфере образования напрямую оказывает воздействие на формирование статей расходов на образование. В последние годы отмечается динамичное развитие расходной части бюджетов на финансирование сферы образования в стране<sup>590</sup>. Однако анализ этого развития показал, что акцент расходов на образование направлен на получение краткосрочного результата, а не на создание потенциала для будущего устойчивого развития общества как в части повышения образованности, так и в области просвещения в целом.

---

<sup>590</sup> Гинзбург И.В. Правовое регулирование бюджетных расходов на среднее общее образование в Российской Федерации и ее субъектах. С. 19 - 26.

## Заключение

Проведенный анализ современного состояния бюджетных расходов Российской Федерации позволяет прийти к следующим наиболее существенным выводам.

1. В процессе своего развития, бюджетное законодательство прошло несколько стадий, от этапа первичного становления, в котором наблюдалась несистематизированность и хаотичность действующих норм, до этапа жёсткого государственного системного регулирования законодательства, как в отношении доходов, так и в отношении расходов бюджетных средств.

Исторически сложилось, что, несмотря на форму сбора доходов государства, основными его расходами были: военные; безопасность; управление; социальные расходы. Социальные расходы в Российском государстве появились в начале XX века. В разные исторические периоды расходы государства соотносились с проводимой государством политикой, основанной на удовлетворении государственных и общественных потребностях и оказывающей непосредственное влияние на формирование бюджетных расходов. Начиная с 1905 года, в системе государственного управления России сформировался бюджетный метод ведения финансовой деятельности государства, который отражал высокую "цивилизованность" государственного управления в России.

2. Бюджетные расходы - система обязательств по финансированию соответствующих программ, привлекаемых государством с указанием исполнителя под условием соблюдения законодательства о государственных расходах и с определением "встречного" удовлетворения. Цель достижения "встречного" удовлетворения предполагает исполнение расходного обязательства.

Бюджетные расходы представляют собой процесс погашения бюджетных обязательств, включающий принятие бюджетных обязательств, подтверждение денежных обязательств, санкционирование оплаты денежных обязательств, подтверждение исполнения денежных

обязательств. Нужно различать бюджетные расходы как правовую возможность финансирования соответствующих социально-экономических или военных и других политических программ и бюджетные расходы как порядок "механизм" их осуществления на основе правовых норм, регулирующих расходные отношения между бюджетополучателем и специальными уполномоченными органами.

"Расходы бюджетов" - совокупность систем правоотношений, включающих в себя правоотношение по финансированию из бюджета посредством передачи получателям бюджетных средств прав по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств в определенном объеме за счет соответствующего публично-правового образования.

Расходы бюджетов не отождествляются с исполнением бюджета по расходам, поскольку появляются в соответствующем бюджете раньше, чем какие-либо денежные средства. Они становятся публичными в силу того, что устанавливаются бюджетом – обязательством высшего представительного органа. Публичные расходы - денежные средства, предусмотренные в бюджетах всех уровней и бюджетах государственных внебюджетных фондов для финансирования функций и задач органов государственной власти и местного самоуправления, а также денежные средства государственных финансовых резервов и резервных фондов, учитываемые вне системы бюджетов, используемые на финансовом рынке для целей накопления и сбережения.

Поскольку осуществление бюджетных расходов происходит в процессе исполнения бюджета, принципы бюджетных расходов включают и принципы бюджетного права и бюджетного процесса.

Принципы бюджетных расходов – это факторы: 1) определяющие вид и содержание бюджетных расходов; 2) позволяющие признать единые подходы к расходованию бюджетных средств; 3) степень реализации которых является показателем правового состояния.

Принципы бюджетных расходов соответствуют направленности расходов, функциям и задачам государства на конкретном этапе развития общества. Так, принцип организованного обеспечения механизма осуществления бюджетных расходов предполагает формирование отдельных институтов в общей системе бюджетных расходов. Механизм бюджетных расходов и в целом механизм бюджетной деятельности государства определяются общеправовым принципом законности. Данный принцип необходимо закрепить в главе 5 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, как основополагающий фундамент, определяющий весь механизм бюджетных расходов.

Принцип эффективности, наряду с общепризнанным пониманием качества бюджетных расходов, отражает их полезность. Принцип эффективности бюджетных расходов с учетом достижения показателей целеполагания, определенных в процессе планирования бюджетных расходов, следует включить в механизм правового регулирования бюджетных расходов. Кроме того, принцип эффективности бюджетных расходов необходимо скоординировать с указанием на конечные результаты по количественным и качественным показателям, что выступит стимулирующим обстоятельством способствующим минимизации бюджетных затрат при максимуме результатов.

Принцип разграничения ответственности определяет ответственность уполномоченных субъектов за управленческие решения на каждого этапа осуществления бюджетных расходов. Следует отметить, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации вопросу ответственности в целом уделено мало внимания. Представляется целесообразным включить принцип разграничения ответственности для каждого из ответственных субъектов за надлежащее осуществление бюджетных расходов и последующее использование бюджетных средств.

3. Финансово-правовой механизм бюджетных расходов – это, с одной стороны, система организованных правовых средств, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов, связанных с финансированием конкретных целевых задач и одновременно с выполнением функций и задач государства, с другой стороны, финансово-правовая процедура определения направленности расходов и порядок их осуществления.

В качестве основных структурных элементов финансово-правового механизма можно выделяют юридические нормы, субъективные права и юридические обязанности, юридические факты, властные акты правоприменительных органов, организационную деятельность государства и его органов. Каждый из перечисленных элементов применительно к финансово-правовому механизму бюджетных расходов имеет исключительно важное значение, однако правовая форма бюджетных расходов, зафиксированная в юридических нормах, является главным элементом.

Бюджетные расходы как объект финансово-правового регулирования - часть общеправового механизма, обеспечивающего бюджетные расходы, включающего процесс установления или принятия нормативных актов. В рамках финансово-правового регулирования бюджетных расходов нормы финансового права решают вопросы определения: 1) порядка движения денежных средств из бюджета до их получателей, 2) целевого направления бюджетных расходов, 3) установления полномочий ответственных государственных органов и иных субъектов, реализующих механизм осуществления бюджетных расходов.

К недостаткам финансово-правового регулирования бюджетных расходов можно отнести несистемность источников финансово-правового регулирования в сфере бюджетных расходов. Несистемность предполагает отсутствие логической связи между нормативно-правовыми актами,



наличие пробелов в части ответственности за конечные результаты осуществления бюджетных расходов.

4. Эффективность бюджетных расходов имеет двойственную природу. С одной стороны она означает результативность бюджетных расходов, с другой стороны, эффективность бюджетных расходов - это минимизация издержек на оказание бюджетных услуг.

Эффективность бюджетных расходов - результат финансовой деятельности, в рамках исполнения финансовых обязательств, с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения **наилучшего** результата с использованием **определенного** бюджетом объема средств (результативности).

Эффективность бюджетных расходов - один из частных критериев бюджетной эффективности. Бюджетная эффективность - относительный показатель эффекта для бюджета в результате осуществления государственной функции, реализации программы, инвестиционного проекта, определяемый как отношение полученного бюджетом результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение.

5. Методом повышения эффективности бюджетных расходов является бюджетирование, ориентированное на результат, (результативное бюджетирование).

Результативное бюджетирование, с одной стороны, - это процесс составления конкретных бюджетов, финансовых планов и смет, а с другой – это управленческая технология, предназначенная для выработки и повышения финансовой обоснованности принимаемых управленческих решений.

Суть "бюджетирования, ориентированного на результат" состоит в распределении бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов.

Бюджетирование тесно связано с бюджетным планированием, которое представляет собой проектирование желаемого будущего и эффективных путей его достижения. В процессе бюджетирования бюджетные планы переводятся на язык цифр. На современном этапе бюджетное планирование и управление бюджетными потоками осуществляются через интегрированную информационную систему управления общественными финансами – "Электронный бюджет"<sup>591</sup>.

"Электронный бюджет" позволяет обеспечить открытость, прозрачность и подотчетность деятельности государственных органов, повысить качество финансового управления, создать общие условия для повышения результативности использования бюджетных средств и активов государственных структур и как следствие снизить административные издержки на ведение бюджетного учета и формирование отчетности, а также на осуществление функций государственного и муниципального финансового контроля.

Помимо электронного бюджета, в Российской Федерации используются и другие инструменты результативного бюджетирования: доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования; целевые программы (ведомственные, долгосрочные); реестр расходных обязательств; реестр государственных (муниципальных) услуг; государственные (муниципальные) задания; обоснования бюджетных ассигнований. Все указанные инструменты бюджетирования направлены на повышение эффективности расходования бюджетных средств, находятся в тесной взаимосвязи и влияют на конечный результат бюджетных расходов.

Бюджетные расходы в перспективе заслуживают отдельного структурирования (планирования) по направлениям ассигнований на конкретные цели. Тем самым будет снижена взаимозависимость программ

---

<sup>591</sup> Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р (ред. от 30.06.2015) «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет» // "Собрание законодательства РФ", 01.08.2011, № 31, ст. 4773.

финансирования между собой и обеспечена преемственность ассигнований внутри 3-х летнего бюджетного планирования.

6. Проведенное исследование показало динамичное развитие расходной части бюджетов на финансирование сферы образования в стране. Однако следует отметить непропорциональность объема и механизма осуществления расходов по отдельным видам образовательной деятельности, что проявляется, например, в отсутствии планируемых результатов образовательной деятельности и ее реальных результатов.

Для оценки системности и результативности бюджетных расходов на образование представляется правильным учитывать такие критерии, как показатели результативности и экономические показатели. Экономические показатели развития учебного заведения непосредственно связаны с обеспеченностью помещений техническим оснащением, уровнем заработной платы, выплачиваемой преподавательскому составу, обеспеченностью учебниками и т.д. Показатели результативности должна оцениваться по количеству и качеству подготовленных кадров используемых в народном хозяйстве по соответствующему профилю.

Государственная политика государства в сфере образования отражается в формировании расходов на образование как в рамках разделов, так и подразделов функциональной классификации. Анализ разделов и подразделов функциональной классификации показал, что расходы на образование направлены скорее на получение краткосрочного результата, чем на создание потенциала для долгосрочного устойчивого развития общества в будущем.

С точки зрения просвещения образование должно быть направлено на формирование разносторонне развитой личности. В этой связи, представляется правильным внести соответствующие изменения в распределение функциональной классификации в части ее дополнения разделом "Просвящение", где в качестве подраздела предусмотреть расходы на образование.

В целях повышения эффективности бюджетных расходов на образование представительные органы власти, выступающие в качестве субъектов обязательств по финансированию бюджетных расходов, должны быть наделены собственными полномочиями по распоряжению, в том числе по формированию юридической конструкции финансирования в форме принятия отдельных законов, типа ФЗ "О финансировании высшей школы в 2017 году".

## Библиографический список источников

### *Нормативные правовые акты*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014 №31. Ст. 4398.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 15.02.2016, с изм. от 30.03.2016) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.01.2016) // СЗ РФ. 1994. №32. Ст. 3301.
4. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 №1-ФКЗ "О военном положении" // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.
5. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 №3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.
6. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" // СЗ РФ. 2013. №14. Ст. 1649.
7. Федеральный закон от 03.11.2006 №174-ФЗ (ред. от 23.05.2016) "Об автономных учреждениях" // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.
8. Федеральный закон от 04.10.2014 № 283-ФЗ (ред. от 24.11.2014) "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Российская газета. № 229. 2014.
9. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. №14. Ст. 1652.

10. Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // Российская газета. №206. 1999.
11. Федеральный закон от 06.10.2003 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
12. Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ (ред. от 29.12.2015) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" // СЗ РФ. 2010. №19. ст. 2291.
13. Федеральный закон от 10.02.1999 №30-ФЗ (ред. от 12.03.2014) "О финансировании судов Российской Федерации" // СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 877.
14. Федеральный закон от 12.01.1996 №7-ФЗ "О некоммерческих организациях" // СЗ РФ.1996. № 3. Ст. 145.
15. Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ "О федеральном бюджете на 2016 год" // Российская газета. № 285. 2015. (опубликован без приложений).
16. Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. 1996. №35. Ст. 4137.
17. Федеральный закон от 23 декабря 2004 г. №173-ФЗ "О федеральном бюджете на 2005 год" // СЗ РФ. 2004. №52. Ст. 5277.
18. Федеральный закон от 23.12.2003 №186-ФЗ (ред. от 10.11.2004) "О федеральном бюджете на 2004 год" (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2005) // СЗ РФ. 2003. № 52 (часть I). Ст. 5038.
19. Федеральный закон от 24.07.2007 №198-ФЗ "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов" // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3995.

20. Федеральный закон от 24.12.2002 № 176-ФЗ (ред. от 10.11.2004, с изм. от 14.07.2005) "О федеральном бюджете на 2003 год" // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5132.
21. Федеральный закон от 26 декабря 2005 г. № 189-ФЗ "О федеральном бюджете на 2006 год" // СЗ РФ. 2005. № 52. Ст. 5602.
22. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" // СЗ РФ. 2010. №31. Ст. 4179.
23. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 02.03.2016) "Об образовании в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.
24. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ "О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов" // Российская газета. 2012. № 283.
25. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ "О федеральном бюджете на 2002 год" // Российская газета. 2001. № 256.
26. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ "О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов" // СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7049.
27. Закон РФ от 05.03.1992 №2449-1(ред. от 16.11.1997) "О Краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. №13. Ст. 663. Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ.
28. Закон РФ от 15.04.1993 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 Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №18. Ст. 635. Утратил силу с 1 января 2000 года (Федеральный закон от 09.07.1999 N 159-ФЗ).

29. Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году). [Электронный ресурс] Документ опубликован не был // Режим доступа: СПС Гарант.
30. Указа Президента РФ от 03.06.1996 № 803 "Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1996. №23. Ст. 2756.
31. Послание Президента РФ Федерации Правительству Российской Федерации от 02.06.1997 №Пр-847 "О бюджетной политике в 1998 году". Документ опубликован не был. [Электронный ресурс] // Режим доступа: СПС Консультант Плюс.
32. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. "Не будет ни революций, ни контрреволюций" // Российская газета. 2001. №66.
33. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 "Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ" // Российская газета. 2003. №93.
34. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.05.2004 "Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ" // Российская газета. 2004. №109.
35. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25.04.2005 "Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ" // Российская газета. 2005. №86.
36. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10.05.2006 г. "Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ" // Российская газета. 2006. №97.
37. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 05.11.2008 "Послание Президента России Дмитрий Анатольевича Медведева Федеральному Собранию РФ" // Российская газета. 2008. №230.



38. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 28.06.2012 "О бюджетной политике в 2013 - 2015 годах" [Электронный ресурс] // Режим доступа: СПС Консультант Плюс.
39. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 13.06.2013 "О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах" [Электронный ресурс] // Режим доступа: СПС Консультант Плюс.
40. Постановлением Правительства РФ от 04.10.2000 №751 "О национальной доктрине образования в РФ" // СЗ РФ. 2000. №41. Ст. 4089.
41. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов" // СЗ РФ. 2004. №22. Ст. 2180.
42. Постановление Правительства РФ от 01.09.2008 № 652 "Об утверждении федеральной целевой программы "Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009 - 2020 годы)" // СЗ РФ. 2008. №37. Ст. 4209.
43. Постановление Правительства РФ от 02.08.2007 № 498 (ред. от 30.12.2011) "О федеральной целевой программе "Развитие инфраструктуры nanoиндустрии в Российской Федерации на 2008 - 2011 годы" // СЗ РФ. 2007. №33. Ст. 4205.
44. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (ред. от 10.02.2016) "Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации" // СЗ РФ. 2010. №32. Ст. 4329.
45. Постановление Правительства РФ от 05.10.2004 № 518 (ред. от 07.03.2016) "Об утверждении Правил компенсации расходов, связанных с реализацией права на бесплатный проезд граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу" // Российская газета. № 226. 2004.

46. Постановление Правительства РФ от 07.02.2011 № 61 (ред. от 25.12.2015) "О Федеральной целевой программе развития образования на 2011 - 2015 годы" // СЗ РФ. 2011. №10. Ст. 1377.
47. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков" // СЗ РФ. 2014. №18 (часть III). Ст. 2166.
48. Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 N 584 (ред. от 06.02.2004) "О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года" // СЗ РФ. 2001. №34. Ст. 3503.
49. Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 "О федеральной целевой программе "Жилище" на 2011-2015 годы" // СЗ РФ. 2011. №5. Ст. 739.
50. Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" // СЗ РФ. 2012. №52. Ст. 7490.
51. Постановление Правительства РФ от 17.10.2006 № 613 (ред. от 26.12.2013) "О федеральной целевой программе "Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007 - 2013 годы" // СЗ РФ. 2006. №44. Ст. 4589.
52. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов" // Российская газета. №113. 2004.

53. Постановление Правительства РФ от 26.08.2014 № 855 "О Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов" // СЗ РФ. 2014. №36. Ст. 4846.
54. Постановление Правительства РФ от 28.07.2008 №568 (ред. от 29.07.2013) "О федеральной целевой программе "Научные и научно-педагогические кадры инновационной России" на 2009 - 2013 годы" // СЗ РФ. 2008. №31. Ст. 3739.
55. Постановление Правительства РФ от 29.12.2005 №833 (ред. от 03.06.2010) "О Федеральной целевой программе "Русский язык (2006 - 2010 годы)" // СЗ РФ. 2006. №2. Ст. 200.
56. Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. №1142 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2012. №46. Ст. 6350.
57. Постановление Правительства РФ от 31.12.2010 №1203 (ред. от 28.01.2015) "Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов" // СЗ РФ. 2011. №2. Ст. 371.
58. Постановление Правительства РФ от 7 июля 2011 г. №555 "О федеральной целевой программе "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года" // СЗ РФ. 2011. №30 (ч. 2). Ст. 4633.
59. Постановления Правительства РФ от 17.07.1995 №714 "Об утверждении порядка контроля за целевым использованием средств краткосрочной финансовой поддержки" // СЗ РФ. 1995. №30. Ст. 2940.
60. Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239 // СЗ РФ. 2005. №17. Ст. 1571.
61. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 №1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического

развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года") // СЗ РФ.2008. №47. Ст. 5489.

62. Распоряжение Правительства РФ от 25.04.2011 №729-р "Об утверждении перечня услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме" // СЗ РФ. 2011. №18. Ст. 2679.

63. Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 №1101-р "Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г." // СЗ РФ. 2010. №28. Ст. 3720.

64. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р "Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года" // СЗ РФ. 2014. №2 (часть II) Ст. 219.

65. Приказ Казначейства России от 22.12.2011 № 616 (ред. от 27.11.2013) "О представлении информации о результатах осуществления органами Федерального казначейства кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), государственных внебюджетных фондов, а также о количестве лицевых счетов, открытых бюджетным и автономным учреждениям субъектов Российской Федерации (муниципальным бюджетным и автономным учреждениям) в органах Федерального казначейства" [Электронный ресурс] // Режим доступа СПС Консультант Плюс.

66. Приказ Минобрнауки России от 17.05.2012 № 413 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования» // Российская газета. 2012. №139.

67. Приказ Минобрнауки РФ от 17.12.2010 № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. №9.
68. Приказ Минобрнауки России от 06.10.2009 № 373 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. №12.
69. Приказ Минфина России от 17.03.2015 №38н "О Порядке формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований" [Электронный ресурс] // Режим доступа: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 24.04.2015).
70. Приказ Минфина России от 18.07.2013 №188 "О предоставлении субъектам Российской Федерации субсидий на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов" [Электронный ресурс] // Режим доступа: СПС Консультант Плюс.
71. Приказ Минфина России от 26.07.2013 №75н "Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов" // Российская газета. №196. 2013.
72. Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 "Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». №17. 2014.
73. Приказ Минэкономразвития России от 24.02.2009 №58 (ред. от 02.04.2014) "Об утверждении Методики оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на

капитальные вложения" (Зарегистрировано в Минюсте России 27.04.2009 № 13833) // Российская газета. №92. 2009. (Приказ).

74. "Положение о порядке завершения в текущем финансовом году операций по счетам федерального бюджета, открытым в подразделениях Банка России и кредитных организациях (филиалах)" (утв. Минфином России №127н, Банком России №328-П 12.11.2008) (ред. от 21.12.2015) (Зарегистрировано в Минюсте России 09.12.2008 № 12799) // Вестник Банка России. №73. 2008.

75. СФК 104. Проведение аудита эффективности использования государственных средств. Утвержден Решением Коллегии Счетной палаты РФ, протокол от 09.06.2009 №31К (668) [Электронный ресурс] Документ опубликован не был // Режим доступа: Консультант Плюс.

76. Конституция 1918 года принята на V Всероссийском съезде Советов 10 июля 1918 года. Текст принятой Конституции официально опубликован в СУ РСФСР (Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства). 1918. №51, ст. 582./утратил силу.

77. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 05.12.1936) – М.: Юр. Изд-во НКЮ СССР, 1937/утратил силу.

78. Закон СССР от 30.10.1959 «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик». (с изм. и доп., внесенными Указами Президиума ВС СССР от 27.06.1969 - Ведомости ВС СССР, 1969, № 27, ст. 234; от 05.08.1983 - Ведомости ВС СССР, 1983, №32, ст. 499; от 14.03.1988 - Ведомости ВС СССР, 1988, №11, ст. 174; от 21.03.1988 - Ведомости ВС СССР, 1988, №12, ст.186) // Свод законов СССР, т. 5, с. 425. 1990. Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

79. Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. N 1734-1 "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР". // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №46. Ст. 1543.

80. Постановление СНК СССР, ЦК ВКП (б) от 15.05.1934 года "О структуре начальной и средней школы в СССР" // СЗ СССР. 1934. №26. Ст. 205.
81. Табель доходов и расходов. // "Колокол". 1861. № 98 - 99.
82. Полное собрание законов Российской империи (1-ое собрание). – СПб., 1830., Собр. 1., Т. 27. №20406.
83. Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении Государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений. - СПб., 1866.
84. 1-е Полное собрание законодательных актов Российской Империи. Т. IV. №№ 2218, 2321, 2330.
85. 1-е Полное собрание законодательных актов Российской Империи. В Т. XV. № 11548.
86. 1-е Полное собрание законодательных актов Российской Империи. Т. II. № 802.
87. 1-е Полное собрание законодательных актов Российской Империи. Т. III. № 1674, 1675.
88. 1-е Полное собрание законодательных актов Российской Империи. Т. XX. № 15075.
89. 1-е Полное собрание законодательных актов Российской Империи. Т. XX. № 15076.
90. Высочайше утвержденные "Правила о порядке рассмотрения Государственной Росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных" от 8 марта 1906 года // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. 26. № 26505.
91. Правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов росписью предусмотренных, от 8 марта 1906 г. Статьи 9-10 // Законодательные акты

переходного времени 1904-1906 гг./ Под ред. Н.И. Лазаревского. СПб., 1907. С.228.

92. Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений (именной Указ Правительствующему сенату 22 мая 1862 г.). Цит. по: Плехан И.С. Бюджетные законы. СПб., 1911. С. 35.

93. Наша государственная роспись. Исторический обзор законов и правил о государственной росписи в России (1862 - 1918 гг.). М., 1919. С. 5.

94. Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов // СПС Консультант Плюс;

95. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов". Документ опубликован не был. [Электронный ресурс] // Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

### ***Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации***

96. Постановление Правительства Архангельской области от 12 октября 2012 г. №463-пп "Об утверждении государственной программы Архангельской области "Развитие образования и науки Архангельской области на 2013 - 2016 годы" // Волна. 2012. №43.

97. Постановление Правительства Новосибирской области от 7 февраля 2011 г. № 36-п "О Порядке финансирования из областного бюджета Новосибирской области мероприятий, предусмотренных ведомственной целевой программой "Развитие образования детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов Новосибирской области на 2011 - 2013 годы" // Советская Сибирь. 2011. №31.

98. Постановление Администрации Курской области от 11 октября 2010 г. №464-па "Об утверждении областной целевой программы "Развитие



образования Курской области на 2011 - 2014 годы" // Курская правда. 2010. №122.

99. Закон Белгородской области от 21 декабря 2012 г. № 164 "Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов" // Белгородские известия. 2012. № 240 - 252.

100. Закон Пермского края от 19 декабря 2012 г. № 139-ПК "О бюджете Пермского края на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов" // Бюллетень законов Пермского края. 2012. № 51.

101. Закон Республики Адыгея от 14 декабря 2012 г. № 140 "О республиканском бюджете Республики Адыгея на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов" // Ведомости ГС - Хасэ Республики Адыгея. 2012. № 21.

102. Закон Республики Дагестан от 27 июня 2013 г. №101 "О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов" // Дагестанская правда. 2013. № 216 - 221.

103. Закон Республики Коми от 29 ноября 2012 г. №88-РЗ "О республиканском бюджете Республики Коми на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов" // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2012. №63. Ст. 1542.

104. Закон Республики Мордовия от 24 декабря 2012 г. №88 "О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов" // Известия Мордовии. 2012. №111-40.

105. Закон Республики Саха (Якутия) от 14 декабря 2012 г. 1128-3 № 1147-IV "О государственном бюджете Республики Саха (Якутия) на 2013 год" // Ил Тумэн. 2012. №53.

106. Закон Республики Татарстан от 30 октября 2012 г. №80 "О бюджете Республики Татарстан на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов" // Режим доступа: СПС Гарант.

107. Приказ комитета общего и профессионального образования Ленинградской области от 21 декабря 2011 г. № 120 "Об утверждении

ведомственной целевой программы "Создание инновационной образовательной инфраструктуры для работы с одаренными детьми в Ленинградской области на 2012 - 2014 годы" // Вестник Правительства Ленинградской области. 2012. № 5.

108. Постановление Правительства Республики Алтай от 29 января 2013 г. № 11 "Об утверждении республиканской целевой программы "Развитие образования в Республике Алтай на 2013 - 2018 годы" // Сборник законодательства Республики Алтай. 2013. №96 (102).

### *Материалы практики*

109. Постановление Конституционного суда РФ от 17.06.2004 № 12-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия" // СЗ РФ. 2004. №27. Ст. 2803.

110. Определение Конституционного суда РФ от 13 июня 2006 г. № 194-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Сахалинской области о проверке конституционности абзаца второго пункта 5 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации" // Вестник Конституционного суда РФ. 2006. №5.

111. Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 (ред. от 26.02.2009) "О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации" // Вестник ВАС РФ. №8. 2006.

112. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 06.07.2004 № А74-1081/04-К2-Ф02-2516/04-С1 [Электронный ресурс] // Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

113. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 23.04.2002 № А69-1158/01-3-Ф02-943/02-С1 [Электронный ресурс] // Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

*Монографии, учебники, учебные пособия*

114. *Adrian, C.R., Fine, M.R.* State and Local Politics. – ChicagoЮ: Nelson-Hall Publishers, 1991. – 447 p.

115. *Axelrod, D.A* Budget Quartet. Critical Policy and Management Issues. – N. Y.: St. Martins Press, 1989. – 212 p.

116. Budget of the United States Government. –Washington: Executive office of the President: Office of Management and Budget, 1989. – 550 p.

117. *Grant, D., Omdahl, L.* State and Local Government in America/ D. Grant, L. Omdahl. – Boston etc.: Allyn and Bacon, 1987. – 545 p.

118. *Ross, R.S.* American National Government. –3-d ed. Guilford: DPG, 1993. – 477 p.

119. *Saffel, D.* State and Local Government: Politics and Public Policies. –N. Y.: Random House, 1990. – 267 p.

120. *Азовкин, И.А.* Местные Советы в системе органов власти / И.А. Азовкин – М.: Юрид. лит., 1971. –272 с.

121. *Александров, Н.Г.* Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. – М.: Госюриздат, 1961. – 271 с.

122. *Алексеев, С.С.* Проблемы теории права: Основные вопросы общей теории социалистического права. Курс лекций в 2-х томах. Том 1/ Науч. ред.: Р.К. Русинов; Отв. за вып.: В.М. Семенов – Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. – 396 с.

123. *Аллахвердян, Д.А.* Финансы социалистического государства. – М.: Соцэкгиз, 1961. – 295 с.

124. *Амелин, Р.В., Ведяева, Е.С., Викулов, А.М., Григорьева, Е.А., Гребенников, А.А., Мокеев, М.М., Филатова, А.В., Чаннов, С.Е.* Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об

организации предоставления государственных и муниципальных услуг" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2014.

125. *Анисимов, Е.В.* Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого. Монография. – СПб.: Изд. Дмитрий Буланин, 1997. – 331 с.

126. *Байтин, М.И.* Сущность и основные функции социалистического государства. – Саратов: СГУ, 1979. – 302 с.

127. *Баландин, В.Н., Павлушина, А.А.* Принципы юридического процесса. –Тольятти: ВУИТ, 2001. –150 с.

128. *Батарин, А.А.* Правовое регулирование исчисления налога: монография / под ред. И.И. Кучерова. –М.: Юриспруденция, 2014. – 216 с.

129. *Бельский, К.С.* Принципы финансового права. // Финансовое право: учебник / К.С. Бельский и др.; /под ред. С.В. Запольского. М.: Эксмо, 2006. – 640 с.

130. *Бельский, К.С.* Финансовое право. – М.: Юрист, 1994. – 208 с.

131. *Бельский, К.С.* Финансовое право. Наука, история, библиография. –М.: Юристь, 1995. – 208 с.

132. *Берендтс, Э.Н.* Русское финансовое право. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2014. – 397 с.

133. *Берендтс, Э.Н.* Русское финансовое право. – СПб.: Типо-литография Санкт-Петербургской Одиночной Тюрьмы, 1914. – 455 с.

134. *Бесчеревных, В.В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета. –М.: Юридическая литература, 1976. – 176 с.

135. *Бесчеревных, В.В.* Развитие советского бюджетного права / В.В. Бесчеревных – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1960. – 80 с.

136. *Бетин, О.И.* Механизмы государственного бюджетного регулирования: науч.-метод. пособие / О.И. Бетин, Б.Г. Преображенский. – Воронеж: Изд-во Фонда «Центр духовного возрождения Черноземного края», 2001. – 208 с.

137. *Боголепов, Д.* Краткий курс финансовой науки. – Харьков: Пролетарий, 1925. – 282 с.

138. *Богословский, М.М.* Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719-27 гг. – М.: Университетская типография, 1892. – 582 с.
139. *Болтинова, О.В.* Бюджетное право: Учебное пособие. – М.: Норма, 2009. – 288 с.
140. *Бочкарева, Е.А.* Сбалансированная бюджетная система: финансово-правовое исследование: монография. – Краснодар: ОИПЦ "Перспективы образования", 2013. – 320 с.
141. *Брюин, Х.Д.* Управление по результатам в госсекторе. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. – 192 с.
142. Бюджет и бюджетная система: Учебник для бакалавриата и магистратуры / Мст.П. Афанасьев, А.А. Беленчук, И.В. Криворогов./ под ред. Мст.П. Афанасьева; предисловие А.Л. Кудрина. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство "Юрайт", 2014. – 780 с.
143. Бюджетная система России / под ред. Г.Б. Поляка.– М., ЮНИТИ-ДАНА, 1999. – 645 с.
144. Бюджетная система России: Учебник / В.А. Парыгина., К. Браун, Дж.Э. Стиглиц, А.А. Тедеев. 3-е изд. испр. и доп. – М.: Изд-во ЭКСПО, 2006. – 750 с.
145. Бюджетная система России: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / под ред. Г.Б. Поляка. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 703с.
146. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник /под ред, М.В. Романовского, О.В. Врублевской. - 2-е изд.; испр. и перераб. – М: Юрайт – М, 2001. – 615с.
147. Бюджетное право и процесс: учебник / В.А. Парыгин, А.А. Тедеев– М.: Эксмо, 2005. – 384 с.
148. Бюджетное право по законодательству Российской Федеративной Советской Республики / А.М. Гурвич – М.: Известия Гос. Контроля, 1918. – 35 с.

149. Бюджетное устройство России: Монография / Х.В. Пешкова. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 176 с.
150. *Вахрин, П.И.* Инвестиции: Учебник для вузов по экономическим специальностям / П. И. Вахрин. – М.: Дашков и К, 2002. – 384 с.
151. *Витте, С.Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900 - 1902 гг. – СПб.: Издательство: "Типография Акц. Общ. "Брокгауз-Ефрон"", 1912. – 568 с.
152. *Вифлеемский, А.Б.* От народного образования к платному обучению. – М.: Народное образование, 2008. – 416 с.
153. *Воронова, Л.К.* Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР. – Киев, 1981. С. 4. Цит. по: Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. –М., НОРМА, 2002. – 456 с.
154. *Гастон, Жез.* Общая теория бюджета /под ред. Г.Г. Соловья и К.К. Шмакова. Пред. Г.Я. Сокольникова. –М., Государственное финансовое издательство СССР, 1930. – 339 с.
155. *Гервиц, Л.Я., Масталыгина, Н.А.* Финансовое планирование и анализ в бюджетных учреждениях. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 420 с.
156. *Гессен, В.М.* Вопросы местного управления. – СПб.: Издание юридического книжного склада "Право", типо-литография А. Е. Ландау, 1904. – Режим доступа: СПС Гарант.
157. *Гетманова, А.Д.* Логика: Учебник для педагогических учебных заведений. -6-еизд. — М.: ИКФОмега-Л;Высшая школа, 2002. – 416 с.
158. *Годме, П.М.* Финансовое право. Перевод и вступительная статья доктора юридических наук, проф. Р.О. Халфиной. – М.: Прогресс, 1978. – 428 с.
159. *Гойман-Калинский, И.В., Иванец, Г.И., Червонюк, В.И.* Элементарные начала общей теории права: Учебное пособие для вузов. / под общ. ред.: В.И. Червонюк. – М.: КолосС, 2003.– 544 с.

160. *Головков, А.Л.* Перспективы реализации административной и бюджетной реформы в субъектах Российской Федерации// Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. – М.: Издательство Алекс, 2005.— 304 с.
161. *Горбунова, О.Н.* Бюджетное право России : учеб. пособие / О.Н. Горбунова, А.Д. Селюков, Ю.В. Другова. – М.: Велби, 2002. – 192 с.
162. *Горбунова, О.Н.* Правовые основы государственных и муниципальных расходов. // Финансовое право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Отв. редактор О.Н. Горбунова. – М.: Юристъ, 2005. – 587 с.
163. *Горбунова, О.Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. – М., Профообразование, 2003. – 158 с.
164. *Горбунова, О.Н., Грачева, Е.Ю.* и др. Финансовое право: Учебник / Отв. Ред Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. – 606 с.
165. Государственный контроль. 1811-1911: Обзор деятельности. – СПб.: Гос. тип., 1911. – XVI, 358 с.
166. *Градовский, А.Д.* Собрание сочинений: Начала русского государственного права: О государственном устройстве. Т. 7: Ч. 1 / А.Д. Градовский. – СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1901. – 433с.
167. *Грибовский, В.М.* Государственное устройство и управление Российской Империи (из лекций по русскому государственному и административному праву). – Одесса: Типография "Техник", 1912. – 268 с.
168. *Гурвич, А.М.* Бюджетное право по законодательству РСФСР.– М.: Известия Гос. контр. 1918. – 35 с.
169. *Гурвич, М.А.* Советское финансовое право. 2-е издание, перераб и доп. – М.: Госюриздат, 1954. – 355 с.
170. *Гущин, В.В., Овчинников А.А.* Инвестиционное право учебник / В.В. Гущин, А.А. Овчинников – М.: ЭКСМО, 2009. – 624 с.

171. *Даль, В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: Избранные статьи./под ред. Л.В. Беловинского – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2004. – 700 с.
172. *Демин, А.В.* Налоговое право России: Учебное пособие. – Красноярск: РУМЦ ЮО, 2006. – 464 с.
173. *Дьяченко, В.П.* Товарно-денежные отношения и финансы при социализме. – М.: Наука, 1974. – 488 с.
174. *Едронова, В.Н.* Методы коммерческого бюджетирования. – М.: Экономистъ, 2005. – 189 с.
175. *Еллинек, Г.* Бюджетное право. – Ростов на Дону: «Донская речь» Н.Е. Парамонова, ценз., 1906. – 43 с.
176. *Ерошин, В.И.* Экономика образования: проблемы и перспективы. – М.: ИУО РАО, 1997. – 210 с.
177. *Ерошкин, Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. – М.: Высшая школа, 1968. – 368 с.
178. Законодательство Петра I / В.М. Клеандрова, Б.В. Колобов, Г.А. Кутьина, Т.Е. Новицкая и др.; /отв. ред.: Новицкая Т.Е., Преображенский А.А. – М.: Юрид. лит., 1997. – 880 с.
179. *Запольский, С.В.* Финансовое право/ учебник 2-е издание исправленное и дополненное/ С.В. Запольский – М.: Юридическая фирма "Контракт": Волтерс Клувер, 2011. – 792 с.
180. *Запольский, С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права. Монография. – М.: РАП, Эксмо, 2008. – 160 с.
181. *Запольский, С.В.* Теория финансового права: научные очерки/ С.В. Запольский – М.: Эксмо, 2010. – 371 с.
182. *Зубенко, В.А.* Бюджетное устройство и бюджетный процесс в ФРГ // Бюджетный федерализм: опыт развитых стран. Сборник обзоров. – М.: Изд-во ИНИОН РАН, 1996. – 80 с.



183. *Иванов, Б.Н.* О системе советского финансового права // Вопросы советского финансового права. Труды ВЮЗИ. т. IX – М.: РИО ВЮЗИ, 1967.– 313 с.
184. *Иванова, Л.Н.* Как расходуются в России народные деньги?: (О ситуации в России и книге проф. И.Х. Озерова). – М.: Элиста, Джангар, 1999. – 347с.
185. *Иловайский, С.И.* Учебник финансового права (издание 4-е). – Одесса: Типо-хромолитография А.Ф. Соколовского, 1904.
186. *Ильин, А.В.* Правовые основы расходов бюджета. – М.: Статут, 2014. – 144 с.
187. Казначейская система: опыт Санкт-Петербурга. 2-е изд., испр. и доп. / под ред. В.Ю. Кротова, Н.В. Романовского. – СПб.: Изд-во Вестника Комитета финансов, 2005. – 178 с.
188. *Капустин, М.Н.* Чтения о политической экономии и финансах / М.Н. Капустин. – Ярославль: Тип. Губ. правл., 1879. – 384 с.
189. *Карасева, М.В.* Финансовое правоотношение. Монография / М.В. Карасева. – М.: Норма, 2001. – 288 с.
190. *Карасева, М.В.* Бюджетное и налоговое право России (политический аспект) / М.В. Карасева – М.: Юристъ, 2003. – 173 с.
191. *Ковалев, В.В.* Финансы: учебник. 2-е изд., перераб. и доп./под ред. В.В. Ковалева. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 610 с.
192. *Козлов, В.А., Никитин, В.Б., Спиридонов, Л.И., Фомин, Э.А. Никитинский, В.И.* Эффективность норм трудового права. – М.: Юрид. лит., 1971. – 248 с.
193. *Козырин, А.Н.* Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М.: ЦППИ, 2009. – 182 с.
194. *Коломиец, А.Г.* Финансовые реформы русских царей. От Ивана Грозного до Александра Освободителя. – М.: НП «Журнал "Вопросы экономики"», 2001.– 416 с.

195. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / отв. ред. Ю.А. Крохина. – М.: Издательство Юрайт, 2008. – 980 с.
196. *Комягин, Д.Л.* Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.;/ отв. ред. Д.Л. Комягин. – М.: Наука, 2014. –501с.
197. *Комягин, Д.Л.* Бюджетное право России: учебное пособие / под ред. А.Н. Козырина. – М.: Институт публично-правовых исследований, 2011. – 352 с.
198. *Комягин, Д.Л.* Бюджетное право: Учебное пособие / Д.Л. Комягин;/ под ред. А.Н. Козырина. – М.: Норма, 2012. – 288 с.
199. Концепции развития российского законодательства / Л.В. Андриченко О.А. Акопян, В.И. Васильев и др.;/ отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2014. – 128 с.
200. *Королев, С.В.* Финансовый федерализм в Германии, Австрии и Швейцарии. – СПб.: Издательство Юридического института, 2005. – 146 с.
201. *Косса, Л.* Основы финансовой науки. – М.: Типо-лит. Т-ва И.Н. Кушнерев и К, 1900. — VIII,185 с.
202. *Костомаров, Н.И.* Русская история в жизнеописаниях её главнейших деятелей: в 2 т. – М.: Эксмо, 2007. – 596 с.
203. *Костюков, А.Н.* Дискуссионные вопросы предмета и системы российского финансового права. Учебное пособие. – Омск, издательство Омск ун-та, 2002. – 94 с.
204. *Коц, Е.* Бюджетное право на Западе и в России // Вольный университет. 1914. № 1. Цит. по: Шмелев К.В. Правовое регулирование бюджетных отношений в дореволюционной России (1862-1904 годы): дис. ... канд. юрид. наук: –Н. Новгород, 2004. – 176 с.
205. *Крохина, Ю.А.* Финансовое право России: Учебник. – М.: НОРМА, 2004. –704 с.

206. *Крохина, Ю.А.* Бюджетная система России: Учебное пособие – М.: Полиграф-Информ. 2009. – 399 с.
207. *Крохина, Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм / под ред. проф. Н. И. Химичевой. – М.: Норма, 2001. – 352 с.
208. *Крохина, Ю.А.* Бюджетное право России: учебник для магистров – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИД Юрайт, 2013. – 483 с.
209. *Крохина, Ю.А.* Финансовое право России: учебник для вузов / Ю.А. Крохина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – 720 с.
210. *Крохина, Ю.А.* Финансовое право России: учебник.- 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 720 с.
211. Курс лекций по теории государства и права / под ред. Н. И Матузова, А. В. Малько. – Саратов, 1995. – 560 с.
212. *Куфакова, Н.А.* Правовые основы государственных расходов // Финансовое право: Учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – М.: Юристь, 1996. – 399 с.
213. *Лагутин, И.Б.* Региональное финансовое право. – М.: Юстицинформ, 2017. – 316 с.
214. *Лебедев, В.А.* Финансовое право. Т. 2. –СПб.: Типо-литогр. А.М. Вольфа, 1885. – 447 с.
215. *Лебедев, В.А.* Финансовое право. Учебник. Т.2. Золотые страницы финансового права. – М.: Статут, 2000. – 460 с.
216. *Малько, В.А.* Теория государства и права в вопросах и ответах: Учебно-методическое пособие. – М.: Юристь, 1999. 272 с.
217. *Масгрейв, Р. А., Масгрейв П. Б.* Государственные финансы: теория и практика / пер. с 5-го англ. изд. [1989]. – М.: Бизнес Атлас, 2009. –716 с.
218. *Матузов, Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: Курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 2001. – 776 с.
219. *Мошкова, Д.М.* Правовое регулирование финансирования образовательных и научных организаций: вопросы теории и практики: монография. – М.: РГ-Пресс, 2015. – 152 с.

220. *Мысляева, И.Н.* Государственные и муниципальные финансы: Учебник, 2-е изд., – М.: ИНФРА, 2007. – 360 с.
221. *Нитти, Ф.С.* Основные начала финансовой науки. Перевод с итальянского/ вступ. ст.: Чупров А.И.; /под ред. и с доп.: Свирщевский А. – М.: Изд. М. и С. Сабашниковых, 1904. – 656 с.
222. *Ожегов, С.И.* Словарь русского языка. / под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М.: Рус.яз., 1986. – 797 с.
223. *Озеров, И.Х.* Обратная сторона нашего бюджета. – М., Тип. Т-ва И.Д. Сытина, 1911. – 191 с.
224. *Озеров, И.Х.* Основы финансовой науки: курс лекций, читанный в С.-Петербургском и Московском Университетах. Вып. 2. Бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит. – М.: Тип. И.Д. Сытина, 1914. – 364 с.
225. *Озеров, И.Х.* Финансовое право. Конспект лекций. – М.: Лит. Общ. расп. попул. кн., 1902. – 344 с.
226. Основы права Европейского Союза. Учебное пособие / М.В. Антокольская, Е.Г. Горемыкина, О.В. Ефремкина, С.Ю. Кашкин, и др.; /под ред.: Кашкин, С.Ю. – М.: Белые альвы, 1997. – 368 с.
227. *Павлов-Сильванский, Н.П.* Феодализм в России. – М.: Наука, 1988. – 700 с.
228. *Пешкова, Х.В.* Бюджетное право России: Учебник / Х.В. Пешкова. – М.: ИНФРА-М: КОНТРАКТ, 2011. – 416 с.
229. *Пешкова, Х.В.* Бюджетное устройство России: Монография / Х.В. Пешкова. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 176 с.
230. *Пискотин, М.И.* Советское бюджетное право. Основные проблемы / М.И. Пискотин. – М.: Юрид. лит., 1971. – 312 с.
231. Планирование расходов на содержание учреждений просвещения и здравоохранения /сост. Л Потехин [и др.]. – М.: Госфиниздат, 1955. – 216 с.

232. *Подъяблонская, Л.М., Подъяблонская, Е.П.* Проблемы повышения эффективности государственных расходов в России: Монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – 111 с.
233. *Поляк, Г.Б.* Проблемы развития местных бюджетов. – М.: НИФИ МФ СССР, 1978. – 78 с.
234. *Поляк, Г.Б. Ремиханова, Д.А.* Бюджетное право: учеб. пособие для студентов, обучающихся по направлениям "Юриспруденция" и "Экономика" / Д.А. Ремиханова и др.; /под ред. Г.Б. Поляка, Д.А. Ремихановой. 7-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012. – 287 с.
235. *Поляк, Г.Б.* Финансовое обеспечение региональных комплексных программ // Программно-целевое планирование развития городов и районов / Под ред. И. И. Сигова – Л.: Наука, 1987. – 196 с.
236. *Посошков, И.Т.* Книга о скудости и богатстве. – М.: АН СССР, 1951. – 410 с.
237. *Правилова, Е.* Финансы империи: деньги и власть в политике России на национальных окраинах, 1801 - 1917, – М.: Новое издательство, 2006. – 456 с.
238. *Протасов, В.Н.* Теория юридического процесса/ под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков: Вища шк., 1985. – 192с.
239. *Прошунин, М.М.* Понятие и виды государственных и муниципальных расходов. // Финансовое право: учебник / К.С. Бельский и др.; отв. ред. и авт. предисл. С.В. Запольский. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юридическая форма "Контракт": Волтерс Клувер, 2011. – 792с.
240. Публичные финансы Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию / под ред.: Козырин А.Н. – М.: ЦППИ, 2007. – 177 с.
241. *Пушкарева, В.М.* История мировой и русской финансовой науки и политики. Монография. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 272 с.

242. *Пушкарева, В.М.* История финансовой мысли и политики налогов: Учебн. пособие. – М.: Финансы и статистика, 2005. – 256 с.
243. *Романова, В.В., Мацкевич А.В.* Показатели бюджетных расходов в сфере образования / Нац. исслед. ун-т "Высшая школа экономики"; Ин-т управления гос. ресурсами. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 58 с.
244. *Рудановский, А.П.* Принципы общественного счетоведения. 2-е изд. – М.: Макиз, 1925. – 382 с.
245. *Сапун, В.А.* Инструментальная теория права в юридической науке // Современное государство и право: Вопросы теории и истории: сборник научных трудов – Владивосток. – 1992. – 234 с.
246. *Саттарова, Н.А.* Принуждение в финансовом праве / Н.А. Саттарова; /под ред.: И.И. Кучерова. – М.: Юрлитинформ, 2006. – 392 с.
247. *Селезнев, А.З.* Бюджетная система Российской Федерации: Учебное пособие / А.З. Селезнев; под ред. В.Ю. Катасонова; МГИМО. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Магистр: ИНФРА-М, 2011.– 448 с.
248. *Серегин, Н.С.* Анализ современных государственных и политических институтов США. (Политическая система США. Актуальные измерения/ Отв. ред. В.С.Васильев, С.А.Червонная. – М.: Наука, 2000. – 286 с.
249. *Сидорова, М.В., Щербакова Е.И.* Россия под надзором. Отчеты III отделения. 1827-1869. – М.: Российский Фонд Культуры, Российский Архив, 2006. 704 с.
250. *Синицын, Н.А.* Бюджетное право дореволюционной России: Учеб. пособие / Н.А. Синицын – М.: ФА, 1998. – 65 с.
251. Словарь иностранных слов. 7-е изд., перераб. /под ред. И.Т. Фролова – М.: Русский язык, 1979. – 624 с.
252. Словарь русского языка: В 4-х т. / АН СССР, Ин-т рус. яз.; Под ред. А.П. Евгеньевой. – 2-е изд., испр. и доп. –М.: Рус. яз., Т.4, С-Я. 1984. –794 с.
253. Советский гражданский процесс. Учебник / К.С. Юдельсон – М.: Госюриздат, 1956. – 439 с.

254. *Слободняк, И.А.* Методологические основы оценки эффективности деятельности учреждения / И. А. Слободняк, О. А. Преина. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2014. – 154 с.
255. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. Изд. 4-е. – М.: Сов. Энциклопедия, 1987. – 1599 с.
256. Советское финансовое право. Учебник / В.В. Бесчеревных, М.Л. Коган, Н.А. Куфакова, Э.Г. Полонский, и др./ отв. ред.: В.В.Бесчеревных, С.Д. Цыпкин. –М.: Юрид. лит., 1982. – 424 с.
257. *Соколова, Э.Д.* Правовое регулирование бюджетной деятельности государства и муниципальных образований (теория и правотворчество) // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. – Москва; Харьков: Право, 2012. – 512 с.
258. *Соколова, Э.Д.* Правовые основы финансовой системы России / Э.Д. Соколова /отв. ред.: Грачева Е.Ю. – М.: Юриспруденция, 2006. –112 с.
259. *Сорокин, Ю.В.* Финансовое управление и правовое регулирование финансовых отношений в России в XVIII – начале XX в. – Воронеж, Изд-во Воронеж. ун-та, 2001. 208 с.
260. *Сперанский, М.М.* План финансов – Спб, 1885 (переиздание: Сперанский М.М. План финансов // У истоков финансового права, Сост.: А.А. Ялбулганов Под ред.: Козырин А.Н. – М.: Статут, 1998. – 432 с.
261. *Сперанский, М.М.* План финансов в сборнике императорского русского исторического общества./Финансовые документы царствования императора Александра I. Сборник Императорского Русского Исторического Общества. Т. 45 / под ред.: А.Н. Куломзин.: – М.: Тип. В. Безобразова и Ко, 1885. – 640 с.
262. *Тарасов, И.Т.* Очерк науки финансового права. В серии золотые страницы финансового права России. – М.: Статут , 2004.– 618с.

263. *Тарасов, И.Т.* Очерк науки финансового права: Введение. Конспект лекции. Вып. 1 / И.Т. Тарасов. - 2-е изд. - Ярославль: Типо-литогр. Г.В. Фальк, 1889. - 211с.
264. Теория юридического процесса / И.В. Бенедик, В.М. Горшенев, В.Г. Крупин, Ю.И. Мельников, и др./ под общ. ред. В.М. Горшенев. - Харьков: Вища шк. Изд-во при Харьк. ун-те, 1985. -192 с.
265. *Ткачук, М.И.* Финансовое планирование в условиях интенсификации производства. - М.: Финансы и статистика, 1989. - 144 с.
266. *Толкушкин, А.В.* История налогов в России. - М.: Магистр: ИНФРА-М, 2015 - 480 с.
267. *Фадеев, Д.Е.* Бюджетный федерализм: теория и практика. Монография. - М.: Элит, 2008. - 341с.
268. Философский словарь: Сост. И.Т. Фролов. - М.: Политиздат, 1991. - 470 с.
269. Финансовое право. Учебник / В.А. Лебедев; Сост.: А.А. Ялбулганов; Науч. ред.: А.Н. Козырин. - М.: Статут, 2000. - 461 с.
270. Финансовое право. Учебник для студентов экономических и юридических специальностей /под общ. рук. М. А. Эскиндарова; отв. ред. Е. М. Ашмарина, С.О. Шохин - М.: Изд-во "ЭЛИТ", 2009.- 750 с.
271. Финансовое право: Бюджет. - Формы взимания. - Местные финансы. - Государственный кредит. Курс лекций, читанный в Московском Университете. Вып. 2 / И.Х. Озеров. - М.: Изд. О-ва Взаимопомощи Студентам - Юристам Моск. Ун-та, 1905. - 333 с.
272. Финансовое право: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / А.Б. Быля, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева (и др.); /отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. - 528 с.
273. Финансовое право: Учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2004. - 749 с.
274. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма, 2008. - 768 с.



275. Финансовое право: Учебник / отв. ред. О.Н. Горбуновой. – М.: Юристъ, 1996. – 400 с.
276. Финансы: Учебник для ВУЗов /под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. –М.: Юрайт, 2000. – 520 с.
277. *Хейне, П., Боуттке П., Причитко Д.* Экономический образ мышления. 10-е издание. – М.: Вильямс, 2015. – 528 с.
278. *Химичева, Н.И.* Бюджетные права областных (краевых) Советов депутатов трудящихся / Н.И. Химичева – М.: Юрид. лит., 1966. –119 с.
279. *Химичева, Н.И.* Бюджетные права районного городского Совета / Н.И. Химичева – М.: Юрид. лит., 1973. – 96 с.
280. *Химичева, Н.И.* Субъекты советского бюджетного права / под ред. В.М. Манохина. – Саратов: Издательство Сарат. ун-та, 1979. – 222с.
281. *Химичева, Н.И., Покачалова, Е.В.* Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Норма, 2005. – 464 с.
282. *Храпанюк, В.Н.* Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / под ред. проф. В.Г. Стрекозова – М.: ИКФ Омега-Л; Интерстиль, 2003. – 382 с.
283. Человеческий капитал: содержание и виды, оценка и стимулирование монография / В.Т. Смирнов, И.В. Сошников, В.И. Романчин, И.В. Скоблякова.; /под ред. д.э.н., профессора В.Т. Смирнова. – М.: Машиностроение-1, Орел: Орел ГТУ, 2005. – 513 с.
284. *Чечулин, Н.Д.* Очерки по истории русских финансов в царствование Екатерины II / Чечулин Н.Д. – СПб.: Сенат. Тип., 1906. – 386 с.
285. *Чистяков, О.И.* Российское законодательство X-XX веков в 9 т. Том 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. Российское законодательство X-XX веков. В девяти томах Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. – М.: Юрид. лит. , 1987. – 528 с.
286. *Шарп, У.Ф. Александер Г.Дж., Бейли Д.В.* Инвестиции. Учебник/ У.Ф. Шарп, Г.Дж. Александр, Д.В. Бейли – М.: ИНФРА-М, НФПК-NTF, 1998. – 1028 с.

287. *Шеховцов, Г.К.* Бюджет социалистического государства: на примере организации бюджета в СССР / Г.К. Шеховцов – М.: Финансы и статистика, 1983. – 167 с.
288. *Штейн, Л.* Финансовая наука: государственное хозяйство. Выпуск 1-й Государственное хозяйство. – СПб.: типография Северного Телеграфного Агенства, 1885. – 53 с.
289. *Штурм, Р.* Бюджет. – СПб.: Общественная польза, 1907. – 600 с.
290. *Щипанов, И.Я.* (ред.) Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII века. В 2 томах. Том 2 – М.: Госполитиздат, 1952. – 593 с.
291. Экономическая безопасность России: Общий курс Учебник / под ред. В.К. Сенчагова. 2-е изд. – М.: Дело, 1998. – 896 с.
292. *Эмерсон, Г.* Двенадцать принципов производительности. – М.: Экономика, 1992. – 112 с.
293. *Явич, Л.С.* Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы / Л.С. Явич – М.: Юрид. лит., 1978. – 224 с.
294. *Янжул, И.И.* Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. Золотые страницы финансового права. – М.: Статут, 2002. – 555 с.
295. *Яснопольский, Л.Н.* Очерки русского бюджетного права. – М.: Издание В. П. Рябушинский, 1912. – 413 с.

***Статьи из периодических и продолжающихся изданий***

296. *Агамян, А.А.* К проблеме толкования понятия бюджетных расходов // Административное и муниципальное право. – 2013. – №11. – С.1058 - 1061.
297. *Анциферов, С.А., Андреев, С.А., Шидловская, Т.Ю.* Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств. // Финансовое право. – 2016. – №3. – С. 22-27.

298. *Арбатская, Ю.В.* Проблемы реализации принципа эффективности в бюджетном праве // Академический юридический журнал. – 2013. – №1 (51) – Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.
299. *Ахокас, И.И., Гехт, А.Н.* Об оценке эффективности использования бюджетных средств // Финансы. – 2012. – №4. – С. 8-11.
300. *Беленчук, А.А.* Эффективность расходов бюджета: подходы и сравнения // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. – 2010. – №3. – С. 42.
301. *Белоусов, Р.А.* Становление государственных финансов в России. // Финансы. – 1998. – №2. – С. 58-60.
302. *Бойко, Н.Н.* К вопросу об определении понятия эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. – 2014. – №1. – С.4-7.
303. *Болтинова, О.В.* К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2014. № 3. – С. 342-350.
304. *Вершило, Т.А.* К вопросу о правовых проблемах эффективного использования бюджетных средств // Финансовое право. – 2013. – №12. – С. 21-25.
305. *Вершило, Т.А.* Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств: правовые проблемы реализации // Финансовое право. – 2013. – №5. – С. 21-28.
306. *Гаджиев, Р.М.* Проблемы развития финансово-правовой мысли России XVII - XVIII вв. // Финансовое право. – 2007. – №3. – Режим доступа: СПС Консультант Плюс.
307. *Гильманов, Э.М.* Инвестиционная деятельность государства в расходах бюджета Российской Федерации // Финансовое право. – 2007. – №10. – Режим доступа: СПС Консультант Плюс.
308. *Гильманов, Э.М.* О роли бюджетных расходов в системе экономической безопасности Российской Федерации // Финансовое право. – 2007. – №7. – Режим доступа СПС Консультант Плюс.

309. *Гинзбург, И.В.* Правовое регулирование бюджетных расходов на среднее общее образование в Российской Федерации и ее субъектах // Финансовое право. – 2014. – №6. – С. 19-26.
310. *Глуценко, И.В.* Совершенствование финансирования общеобразовательных учреждений // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. 2009. №1. С.163.
311. *Голубев, А.В.* Расходное обязательство как правовое основание формирования и реализации расходов бюджета, ориентированных на результат // Финансовое право. – 2013. – №4. – С. 12-17.
312. *Голубев, А.В.* Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие // Финансовое право. – 2012. – №2. – С. 16-21.
313. *Голубев, А.В.* Юридическое выражение результативности и эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. – 2012. – №7. – С. 27.
314. *Горбунова, О.Н.* Некоторые вопросы закона о финансах. // Финансовое право. – 2008. – №9. – Режим доступа: СПС Консультант Плюс.
315. *Горбунова, О.Н.* Проблемы правового регулирования финансовой деятельности государства в условиях перехода к рынку // Хозяйство и право. – 1995. – №3. – С. 76.
316. *Грачева, Е.Ю.* Особенности становления бюджетного контроля в дореволюционной России // Банковское право. – 2013. – №6. – С. 19- 29.
317. *Грачева, Е.Ю.* Развитие бюджетного контроля как одного из видов финансового контроля // Финансовая система России: опыт и перспективы правового регулирования. Материалы международной научно-практической конференции, Красноярск, 4-5 сентября 2008 г.. – Красноярск: ИПК СФУ, 2008. –С. 60-71
318. *Гутник, В.* Бюджетный федерализм: немецкий порядок // Экономика России. XXI век. – 2001. – № 1. – С. 78-80.

319. *Гутник, В., Оттнад, А.* Межбюджетные отношения в системе федерализма: германский вариант // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – № 1. – С. 66-71.
320. *Егоров, В.* Эффективный контракт в бюджетном учреждении // ЭЖ-Юрист. – 2015. – №45. – С. 5.
321. *Ерошин, В.И.* Экономика, право и управление образованием: проблемы, исследования, решения / В. И. Ерошин // Известия Российской академии образования. – 2002. – №2. – С. 25-33.
322. *Жигуленков, М.В.* К вопросу о классификации функций государства// Право и политика. – 2002. – №8. – С. 16-20.
323. *Завьялов, Д.Ю.* Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ. // Финансы. – 2008. – №10. – Режим доступа: СПС Консультант Плюс.
324. *Загарских, В.В.* Система бюджетирования как основа сметного планирования в производственных подразделениях казенных учреждений уголовно-исполнительной системы // Международный бухгалтерский учет. – 2013. – №44. – С. 30-40.
325. *Зайцева, Г.Г.* Повышение эффективности бюджетных расходов: что ожидает учреждения? // Руководитель автономного учреждения. –2015. – №11. – С. 10-19.
326. *Зенин, С.С.* Правовые формы оказания государственных и муниципальных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – №7. – С. 31-39.
327. *Ильин, А.В.* Государственные учреждения и производство публичных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – №10. – С. 50-54.
328. *Клименко, А.В.* Реформы федерального бюджета в США // Вестник Московского Университета. – 2002. – Сер. 6. Экономика. – 2002. – №4. – С. 59-61.

329. *Козырин, А.Н.* Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. – 2006. – Том 1. – С. 412-437.
330. *Коломиец, А.Г.* На переломе (государственные финансы России во второй половине XVIII столетия). // Финансы. – №12. – 1997. – С. 66.
331. *Комягин, Д.Л.* К вопросу о классификации бюджетных расходов // Реформы и право. – 2010. – №3. – С. 12.
332. *Комягин, Д.Л.* Расходные обязательства: контрольная и прогностическая функции // Финансовое право. – 2011. – №7. – С. 16-19.
333. *Комягин, Д.Л.* Реформы бюджетного дела в России: от Петра Великого до наших дней // Финансовый вестник: Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. – 2015. – №2. – С. 11-22.
334. *Комягин, Д.Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. – 2012. – № 4. – С. 19-31.
335. *Кошелева, Ю.А.* Неэффективное использование бюджетных средств // Финансовый справочник бюджетной организации. – 2012. – №1. –URL: <http://www.gosfinansy.ru/journal/4201/63693/> (дата обращения: 24.01.2013).
336. *Крохина, Ю.А.* Базисные категории бюджетного права: доктрина и реальность. // Журнал российского права. – 2002. – №2. – Режим доступа: СПС Консультант Плюс.
337. *Кузнецов, С.С.* Децентрализованные финансы муниципальных образований // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. / Под ред. В. Ф. Воловича. –Томск, 2000. С. 300.
338. *Куксин, И.В.* Зарождение налогообложения в Московском государстве // История государства и права. – 2009. – № 9. – С. 22-27
339. *Матненко, А.С.* Программно-целевой метод бюджетной деятельности: правовая характеристика // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – № 7(145). – Право. Вып. 18. – С. 36.

340. *Мильгаузен, Ф.Б.* Финансовое право (извлечения) // Реформы и право. – 2011. – №1. – С. 55-62.
341. *Мокрецова, О.И.* Теоретические основы финансирования социальных расходов. // Известия ИГЭА. – 2007. – №3(53). – С. 12-14.
342. *Мошкова, Д.М.* К вопросу о финансировании образования в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – №3. – С. 265-268.
343. *Нестеренко, Т.Г.* Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации // Реформы и право. – 2007. – №1. – Режим доступа: СПС Консультант Плюс.
344. *Нещадим, Е.Г.* О содержании бюджетной реформы В.А. Татаринова 1862 - 1868 гг. // Общество и право. – 2011. – №1. С. 43-45.
345. О преобразовании Государственного контроля и некоторых частей финансовой администрации в России // Морской сборник. – 1859. – № 12. – С. 2-4.
346. *Палозян, О.А.* К вопросу об институте расходования бюджетных средств // Финансовое право. – 2013. – № 9. – С. 43-48.
347. *Пауль, А.Г.* Расходы бюджетов: понятие и особенности правового регулирования. // Финансовое право. – 2005. – №7. – Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.
348. *Пашкова, Л.В.* Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2015. – №21. – С. 30-36.
349. *Пашкова, Л.В.* История развития бюджетирования в организации // Международный бухгалтерский учет. – 2015. – №25. – С. 9-17.
350. *Петровская, О.В.* Исторические аспекты финансового управления в Российском государстве // Юридическое образование и наука. – 2011. – №4. – С. 30-33.
351. *Петровская, О.В.* Финансовые полномочия государственных и местных органов власти в России в XVIII - XIX вв. // Государство и право: теория и практика: Сб. научных трудов. СПб.: Лема, 2009. Вып. 5.

352. *Пешкова, Х.В.* Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты. // Финансовое право. – 2006. – №11. – Режим доступа: СПС Консультант Плюс.
353. *Пешкова, Х.В.* Целевой характер финансовой помощи: взаимосвязь теории и практики // Право и экономика: Сб. науч. тр. по материалам межвузовской конференции. – М.: Вып. 1., 2006. С. 202 - 210.
354. *Поветкина, Н.А.* Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. – 2015. – №3. – С. 16-22.
355. *Полякова, Т.А.* Информационно-правовые учетные системы федеральных органов государственной власти: опыт создания и проблемы // Административное право и процесс. – 2015. – №10. – С. 23-30.
356. *Пономарева, К.А.* Бюджетно-правовая ответственность в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия (сравнительно-правовое исследование) // Финансовое право. – 2010. – №11. – С. 8-11.
357. *Пономарева, К.А.* Неэффективное использование бюджетных средств по законодательству России и Германии // Юрист. – 2013. – №13. – С. 43-46.
358. *Пузыревская, Е.Г.* Ведомственные целевые программы как механизм эффективной реализации государственной политики // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 9. – С. 17-21.
359. *Рукавишникова, И.В.* Реформа системы высшего профессионального образования как отражение финансовой политики государства // Финансовое право. – 2009. – №2. – Режим доступа: СПС Консультант Плюс.
360. *Румянцева, В.Г., Ширяев Ю.Е.* Понятие принципа права в контексте законотворческого процесса // История государства и права. – 2006. – №8. – С. 4-5.
361. *Сауль, С.Н.* Правовой институт расходных обязательств (становление и развитие) // Подготовлен для системы КонсультантПлюс – 2013. – Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.



362. *Седова, М.Л.* Некоторые вопросы организации бюджетов в Российской Федерации // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2001. – №1. – С. 8.
363. *Сильвестрова, Т.* Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств при современной модели управления бюджетными ресурсами // Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2007. – № 5. – Режим доступа: СПС Консультант Плюс.
364. *Слободняк, И.А., Таровых, А.О.* К вопросу о сущности категории "эффективность" // Международный бухгалтерский учет. – 2014. – №18. С. 59-67.
365. *Слободняк, И.А., Таровых, А.О.* К вопросу о сущности категории "эффективность" // Международный бухгалтерский учет. – 2014. – №19. – С. 56-63.
366. *Соколов, И.А.* Доклад "Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ" // Финансовый журнал. – 2014. №2. – Режим доступа: СПС Консультант Плюс.
367. *Соколова, Е.В.* История возникновения и развития налогов в России // Вестник Российской правовой академии. 2009. № 1. С. 39.
368. *Соловьев, К.А.* Бюджетное право в период думской монархии // Вопросы истории. – 2009. – №6. – С. 27.
369. *Сомина, Е.И.* Программно-целевой метод бюджетного планирования: проблемы законодательного регулирования // Финансовое право. – 2013. – №6. – С. 18-21.
370. *Таболин, В.В.* Городское право Чехии: финансово-бюджетные отношения // Юридический мир. – 2010. – №12. – С. 42-46.
371. *Тропская, С.С.* Понятие "финансы" и предмет финансового права в дореволюционной литературе // Финансовое право. – 2012. – №11. – С. 6-9.
372. *Уваров, А.А.* О разграничении и оптимизации компетентных органов власти // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С. 43-52.

373. *Фадейкина, Н.В., Воронов, В.А.* История российского казначейства: дореволюционный период // Сиб. фин. шк. – Новосибирск. – 2005. – №2. – С.25.
374. *Хиви, Д.* Несет ли ответственность федеральное правительство за бюджетный дефицит перед органами власти нижестоящего уровня? // Финансы. – 1995. – № 12. – С. 44-47.
375. *Чернобровкина, Е.Б.* Применение бюджетирования, ориентированного на результат, как метода программно-целевого управления в разрезе государственных программ // Налоги. – 2013. – №13. – С. 22-25.
376. *Чечулин, Н.Д.* Очерки по истории русских финансов в царствование Екатерины II. Очерк I // Журнал Министерства народного просвещения. – 1904. № 1. – С. 9.
377. *Шарандина, Н.Л.* Стратегическое планирование как этап бюджетного реформирования // Финансовое право. – 2015. – №1. – С. 7-14.
378. *Шидловская, Т.Ю.* Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств. // Финансовое право. – 2016, №3. – С. 22-27.
379. *Шподаренко, Д.В., Михайлова О.И.* Бюджетирование, ориентированное на результат // Сб. науч. трудов СевКавГТУ. Серия "Экономика". – 2007. № 6.– 133 с.
380. *Шпренгер, Г.* Взаимодействие: соображение по поводу антропологического понимания масштаба справедливости // Государство и право. – 2004. – №5. – С. 16-23.

#### *Диссертации и авторефераты*

381. *Астафуров, Н.В.* Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2009. – 249 с.

382. *Бабкова, Ю.Б.* Расходные обязательства в бюджетном праве: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 199 с.
383. *Бейтан, Ю.В.* Повышение эффективности расходования бюджетных средств (на примере города Москвы): дисс. ... канд. экон. наук. – М., 2010. – 181 с.
384. *Болтинова, О.В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2008. – 418 с.
385. *Веремеева, О.В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки: сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... к.ю.н. – М., 2012. – 199 с.
386. *Воробьев, А.С.* Государственные расходы и их роль в экономической политике России в переходный период: дисс. канд. экон. наук. – СПб., 2000. – 219 с.
387. *Воронова, Л.К.* Бюджетные права Украинской Советской Социалистической Республики: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Киев, 1963. – 20 с.
388. *Воронова, Л.К.* Теоретические вопросы правового регулирования расходов государственных бюджетов союзных республик: дисс. ... докт. юрид. наук. – Киев, 1981. – 379 с.
389. *Гинзбург, И.В.* Правовое регулирование финансирования общего образования в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2015.– 193 с.
390. *Горохов, А.А.* Планирование бюджетных расходов в системе управления региональными финансами (На примере Ивановской области): дисс. ... канд. экон. наук: – Иваново, 2006. – 193 с.
391. *Комягин, Д.Л.* Расходы на национальную оборону: понятие и эволюция финансово-правового регулирования: дисс. ... докт. юрид. наук.- М., 2009.- 463 с.

392. *Крохина, Ю.А.* Принцип федерализма в бюджетном праве: дисс. ... д-ра юрид. наук – Саратов, 2001. - 453 с.
393. *Лысенко, И.В.* Оценка эффективности расходов бюджета на общее образование: автореф. дисс... канд. экон. наук. – Новосибирск, 2009. – 195 с.
394. *Маслов, Д.Н.* Развитие бюджетного законодательства и финансовая деятельность Российской Империи в конце XIX – начале XX вв. (историко-правовой аспект): дисс. ... канд. юрид. наук, – СПб, 2010. – 219 с.
395. *Миненкова, В.Ю.* Проблемы применения бюджетного законодательства: дисс. ... канд. экон. наук: Санкт-Петербург, 2006. 213 с.
- 396.
397. *Осадчий, Г.Н.* Направления совершенствования бюджетного процесса в системе государственного управления Российской Федерации: дис. ... канд. эконом. наук. – Москва, 2008. – 164 с.
398. *Придачук, М.П.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: эволюционное развитие и качество управления: дисс. ... докт. эконом. наук : – Волгоград, 2006. – 390 с.
399. *Романько, А.Н.* Правовое регулирование бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2011. – 208 с.
400. *Сивашева, Н.М.* Пути повышения эффективности расходов государственного бюджета: дисс. ... канд. эконом. наук. – Москва, 2005. – 160 с.
401. *Сорокина, Ю.В.* Система финансово-правовых отношений в России в XVIII - нач. XX вв.: дисс. ... докт. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2001. – 379 с.
402. *Цыренжапов, Ч.Д.* Правовые основы государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. – Томск, 2005. – 252 с.

403. *Черная, О.А.* Инструменты эффективного управления расходами регионального бюджета: дисс. ... канд. эконом. наук. - Краснодар, 2013.- 208 с.
404. *Шевелева, Н.А.* Бюджетная система России: проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2005. – 462 с.
405. *Шмелев, К.В.* Правовое регулирование бюджетных отношений в дореволюционной России (1862-1904 годы): дисс. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2004. – 176 с.
406. *Ярошенко, Т.П.* Методическое развитие оценки эффективности бюджетных расходов муниципального образования: дисс. ... канд. юрид. наук. - Сургут, 2011.- 264 с.

#### *Электронные ресурсы*

407. URL: <http://www.pfo.ru/?id=11881&template=print> (дата обращения: 10.12.2016).
408. URL: <http://bujet.ru/article/18929.php> (дата обращения: 15.12.2016).
409. URL: <http://r53.tmbreg.ru/6029/6061/7602.html> (дата обращения: 20.12.2016).
410. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Бюджетная\\_эффективность](https://ru.wikipedia.org/wiki/Бюджетная_эффективность) (дата обращения: 15.12.2016).
411. URL: [tps://www.hse.ru/data/2013/12/13/1339714268/Итоговый\\_отчет.pdf](tps://www.hse.ru/data/2013/12/13/1339714268/Итоговый_отчет.pdf) (дата обращения: 19.01.2017).
412. URL: <http://info.minfin.ru/files/> (дата обращения: 15.12.2016).
413. URL: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf> (дата обращения: 05.12.2016).
414. URL: <http://www.rg.ru/2014/11/14/vasilieva-anons.html> (дата обращения: 13.01.2016).

415. URL:[http://finance.loan.academic.ru/294/БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ](http://finance.loan.academic.ru/294/БЮДЖЕТНЫЙ_ФЕДЕРАЛИЗМ)  
(дата обращения: 15.11.2016).
416. URL:[http://studopedia.ru/6\\_76619\\_ekonomicheskoe-soderzhanie-publichnih-rashodov.html](http://studopedia.ru/6_76619_ekonomicheskoe-soderzhanie-publichnih-rashodov.html) (дата обращения: 15.12.2016).
417. URL:<http://kursak.net/proizvodstvo-obshhestvennykh-blag-i-obshhestvennyi-vybor/> (дата обращения: 05.01.2017).
418. URL:[http://studopedia.ru/6\\_76619\\_ekonomicheskoe-soderzhanie-publichnih-rashodov.html](http://studopedia.ru/6_76619_ekonomicheskoe-soderzhanie-publichnih-rashodov.html) дата обращения: 06.12.2016).
419. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Муниципальные финансы](https://ru.wikipedia.org/wiki/Муниципальные_финаны) (дата обращения: 5 апреля 2016).
420. URL: <http://www.market-pages.ru/budsys/8.html> (дата обращения: 5 апреля 2016).
421. URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/> (дата обращения: 5 апреля 2016).
422. URL:<http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1040513> (дата обращения: 5 апреля 2016).
423. URL:<http://dic.academic.ru/dic.nsf/es/39082/негласный>.(дата обращения: 5 апреля 2016).
424. URL:<http://www.market-pages.ru/budsys/8.html>. дата обращения: 5 декабря 2016).
425. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.12.2016).
426. URL: <http://government.ru/news/16536/> (дата обращения: 05.12.2016).
427. URL:<http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 12.12.2016).
428. URL:[http://www.odinblago.ru/istoriya\\_rossii/kostomarov](http://www.odinblago.ru/istoriya_rossii/kostomarov)(дата обращения: 12.01.2017).