

На правах рукописи

Палозян Оксана Арамаисовна

**ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ**

12.00.04 - Финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2017

Работа выполнена на кафедре финансового права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Научный руководитель: **Горбунова Ольга Николаевна**
доктор юридических наук, профессор
главный научный сотрудник отдела финансово-правовых исследований ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия».

Официальные оппоненты: **Лагутин Игорь Борисович**
доктор юридических наук, доцент заведующий кафедрой финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства ФГБОУ ВО «Юго-западный государственный университет».

Геймур Ольга Геннадьевна
кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Института государства и права ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет».

Ведущая организация: **ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук»**

Защита состоится «15» июня 2017 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 170.003.03 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу: 117418, г. Москва, ул. Новочерёмушкинская, д. 69, ауд. 910.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Диссертация и автореферат размещены на официальном сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу <http://www.rgur.ru>

Автореферат разослан «___» _____ 2017 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Е.В. Мигачева

Общая характеристика работы

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 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 разрешило 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 определяются 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, классификация, обобщение и аналогия) и методы частнонаучного познания (формально-логический, историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой).

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. Алексеева, 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 Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, 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 заключается в обосновании положений:

- о состоянии и перспективах финансово-правового регулирования отношений в сфере расходов федерального бюджета в условиях современной России;

- о принципах правового регулирования бюджетных расходов;

- об общих и специальных критериях оценки эффективности бюджетных расходов, для выявления способов повышения их эффективности.

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 Бюджетного Кодекса Российской Федерации.

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 Бюджетном Кодексе Российской Федерации 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.

II. Содержание работы

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы, степень ее научной разработанности, цель и задачи исследования, формулируется объект и предмет исследования, определяются методология диссертационного исследования, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, а также излагаются основные положения, выносимые на защиту, приводятся данные об апробации результатов исследования.

Первая глава «Исторический и теоретический базис бюджетных расходов» состоит из трех параграфов.

Первый параграф «Историко-правовые предпосылки возникновения бюджетных расходов» посвящён изучению исторических предпосылок возникновения бюджетных расходов и нормативно-правовых источников, направленных на регулирование расходования бюджетных средств.

На основе анализа исторического материала сделан вывод, 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.

На Руси под понятием "бюджет" в разное время понимались: смета, учет, расчет, роспись, счет расхода и прихода за прошлое и будущее время, государственная смета, однако сам термин "бюджет" практически не использовался в текстах нормативных актов Российской империи. Как нормативно закрепленный, этот термин стал употребляться только в текстах правовых актов советской России, в частности в Конституции РСФСР 1918 г.

Первые сведения об общей смете доходов и расходов государства Российского относят к 1645 году. Главной предпосылкой её появления стала военная потребность. Однако составление сводных государственных ведомостей доходов и расходов ещё долго не носило систематический характер, а характерной чертой бюджетного дела того времени являлась его чрезвычайная раздробленность.

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. В бюджетных правоотношениях в этот период были достигнуты определенная централизация и правовая определенность, но при этом в отношении расходования бюджетных средств господствовала почти полная бесконтрольность, а достигнутое на бумаге единство бюджета в действительности давало фиктивные цифры.

Наиболее заметный след в развитии правовой регламентации бюджетной деятельности в Российской Империи оставили реформы Екатерины II связанные с упорядочиванием системы управления расходами и доходами, в результате которых на территории России во всех губерниях было введено единообразное устройство, проведена реформа местного самоуправления, создана казначейская система кассового обслуживания

государственных средств. По результатам проведенных реформ Екатериной II было воссоздано и получило четкую законодательную основу систематическое составление государственных росписей.

Дальнейшее правовое упорядочение бюджетных отношений осуществлялось посредством проведения в 1801-1804 гг. значительных реформ в области государственных финансов, в рамках проведения которых, разработаны ключевые концепции теории государственного бюджета положенные в основу бюджетного законодательства, направленного на регулирование бюджетных отношений вплоть до бюджетной реформы 60-х годов XIX века.

К середине XIX в. России сформировалось учение о бюджете, основанное на равновесии между доходами и расходами государства, ставшее самостоятельным направлением в науке финансового права. На его основе в 1862 - 1868 годах в России проведена бюджетно-правовая реформа. Целью которой являлось устранение серьезных недостатков государственного финансового планирования, создание прочной правовой базы, направленной на регламентацию всех основных бюджетных процессов и процедур. Так, в качестве основного правового акта финансового планирования Российской империи приняты Сметные правила, содержащие четыре главных положения: о единстве бюджета; единстве кассы; о бюджетном контроле доходов и расходов и гласности бюджета. С принятием этих правил, государственная роспись доходов и расходов (бюджет или смета) стала "финансовым законом", распространяющимся на все финансовые процессы в стране. Начиная с 1905 года, в системе государственного управления России сформировался бюджетный метод ведения финансовой деятельности государства, который отражал высокую "цивилизованность" государственного управления в России.

После Октябрьской революции 1917 г. в основу формирования и расходования бюджета положена строгая централизация государственных финансов. Окончательное формирование бюджетной системы СССР

завершилось принятием Конституции 1936 г., согласно которой, множество бюджетов, действовавших на территории СССР, консолидировалась в Единый государственный бюджет СССР, включавший союзный бюджет и государственные бюджеты союзных республик.

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.

Во втором параграфе «Бюджетные расходы: понятие, классификация и принципы» через категории «публичные расходы», «государственные и муниципальные расходы», «расходы бюджета», затрагивающие сферу расходования бюджетных средств, раскрываются понятие «бюджетные расходы», а также принципы бюджетных расходов, на основе которых происходит процесс исполнения бюджета, анализируются различные подходы к классификации бюджетных расходов.

Публичные расходы рассматриваются, как 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.

В составе системы публичных расходов можно выделить три относительно самостоятельных звена: 1) расходы бюджетов публично-правовых образований; 2) расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов; 3) расходы на формирование государственных

финансовых резервов и резервных фондов, учитываемых и управляемых вне бюджетной системы.

Государственные и муниципальные расходы это урегулированные нормами финансового права общественные отношения, возникающие в процессе деятельности по распределению и использованию централизованных и децентрализованных финансовых фондов государства и муниципальных образований, а также иных финансовых ресурсов публичного характера, необходимых для реализации государством и муниципальными образованиями своих функций и выполнения стоящих перед ними задач.

Расходы бюджетов определены как выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом РФ источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ).

Расходы бюджета не отождествляются с исполнением бюджета по расходам, поскольку первые проявляются в бюджетном процессе раньше появления в бюджете каких-либо денежных средств. С точки зрения исполнения бюджетов по расходам, «расходы бюджетов» рассматриваются, как передача получателям бюджетных средств прав по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств в определенном объеме за счет бюджета соответствующего публично-правового образования. Расходы бюджета становятся публичными в силу того, что они устанавливаются бюджетом – обязательством высшего законодательного (представительного) органа власти.

Как правовая категория «расходы бюджетов» представляют собой совокупность систем правоотношений, включающих в себя правоотношение по финансированию из бюджета и правоотношение по фактическому использованию средств бюджета.

Бюджетные расходы включают все расходы по оплате бюджетных обязательств, возникающие независимо от наличия либо отсутствия денежных средств в бюджете, которые приняты в установленном законом

порядке к казначейскому исполнению.

Под бюджетными расходами понимается 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. Понятие бюджетные расходы шире, чем понятие расходы бюджета.

Бюджетное обязательство это расходное обязательство, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году (ст. 6 БК РФ). Бюджетный кодекс РФ в настоящей редакции разделяет понятия "расходного обязательства" и "бюджетного обязательства". Расходное обязательство - это обязательство общественно-территориального образования предоставить средства соответствующего бюджета. Таким образом, расходное обязательство относится к институту расходов бюджетов, а бюджетное обязательство - к бюджетному праву. Бюджетное обязательство производно от расходного обязательства.

Поскольку осуществление бюджетных расходов происходит в процессе исполнения бюджета, принципы бюджетных расходов включают принципы бюджетного права и бюджетного процесса.

Принципы бюджетных расходов представляют собой 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.

Финансово-правовое регулирование расходования бюджетных средств должно учитывать экономическую суть бюджетных расходов. Условно все принципы, лежащие в основе правовых норм, регулирующих бюджетные расходы могут быть поделены на три группы: 1) принципы, лежащие в основе всего финансового права; 2) принципы, закрепленные в главе 5 БК РФ, 3) принципы, которые подвергались анализу учеными в области финансового права. На наш взгляд, складывается определенная система, состоящая из трех групп принципов, которая позволяет выделить такие правила, которые должны закрепляться в нормах права, регулирующих бюджетные расходы и которые бы содействовали, уже в практической деятельности государства максимально эффективному расходованию бюджетных средств, предупреждали бы коррупцию в области бюджетной деятельности.

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. Принцип эффективности, наряду с общепризнанным пониманием качества бюджетных расходов, отражает их полезность. Принцип разграничения ответственности определяет ответственность уполномоченных субъектов за управленческие решения на каждого этапа осуществления бюджетных расходов.

В третьем параграфе «Бюджетные расходы как объект финансово-правового регулирования» исследуется механизм финансово-правового регулирования бюджетных расходов.

Финансово-правовой механизм бюджетных расходов с одной стороны это 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.

Финансово-правовой механизм бюджетных расходов можно охарактеризовать как систему правовых средств, организованных наиболее последовательным образом и направленных на устранение обозначенных препятствий, которые стоят на пути реализации законных прав и интересов государства и граждан. Характеристика финансово-правового механизма как системы правовых элементов, отличающихся друг от друга по своим функциям и правовой природе, является формальным признаком, указывающим на то, что указанный механизм есть сочетание правовых средств, с одной стороны, дифференцированных по своим функциям и юридической природе, а с другой - связанных общим назначением в единую систему. Такая характеристика дает возможность акцентировать внимание на ключевых, опорных юридических инструментах, занимающих определенное иерархическое положение среди всех других, и показывает, как функционирует та или иная его составная часть в процессе достижения его целей.

В качестве основных структурных элементов финансово-правового механизма 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 представляют собой 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.

Из вышеизложенного сделан вывод, что 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.

Вторая глава диссертационной работы «**Эффективность бюджетных расходов: финансово-правовые аспекты**» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Критерии оценки эффективности бюджетных расходов: финансово-правовые аспекты» анализируется эффективность бюджетных расходов и различные подходы к ее оценке на основе финансово-правовых средств.

Эффективность бюджетных расходов это 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).

Под оценкой эффективности бюджетных расходов понимается процесс оценивания необходимости, целесообразности и экономической обоснованности совершения конкретных расходных операций, в рамках

самостоятельной реализации участниками бюджетного процесса поставленных перед ними задач в пределах выделенных бюджетных средств на определенные цели.

Эффективность бюджетных расходов является одним из частных критериев бюджетной эффективности. Бюджетная эффективность, как относительный показатель эффекта для бюджета в результате осуществления государственной функции, реализации программы, инвестиционного проекта, определяется как отношение полученного бюджетом результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение.

В научных исследованиях и подзаконных правовых актах перечни критериев оценки эффективности использования бюджетных средств в целом основаны на двух подходах:

1. Критерии оценки в узком смысле рассматриваются как финансовые критерии использования бюджетных средств (финансово-экономический результат деятельности).

2. Критерии оценки в широком смысле, включают: 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) составляющие не имеющие стоимостной оценки.

Сложность оценки эффективности бюджетных расходов, исходя из классического понимания эффективности как соотношения результата к затратам, состоит в том, что результаты и затраты выражаются в разных показателях.

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.

Применительно к бюджетным расходам эффективность имеет двойственную природу. С одной стороны, эффективность бюджетных расходов означает их результативность, как степень достижения планируемого результата. С другой стороны, эффективность бюджетных расходов заключается в минимизации издержек на достижение планируемого результата при оказании бюджетных услуг.

В научной литературе обращается внимание на необходимость закрепления единых подходов в определении четких и понятных критериев оценки эффективности расходования бюджетных средств. Однако, также отмечается сложность выработки таких критериев, в связи с многогранностью направлений расходования бюджетных средств. Например, довольно трудно оценить по единым критериям эффективность расходования бюджетных средств, по социальному направлению и по военному направлению, поскольку они имеют различные результаты конечной деятельности, с которым, законодатель связывает эффективность расходования бюджетных средств, различные цели деятельности, различные задачи и функции, на выполнение которых и выделяется финансовое обеспечение за счет бюджета, различные основания возникновения бюджетных обязательств (непосредственное или опосредованное) и т.д.

Существует множество подходов к оценке эффективности, перечень которых не является исчерпывающим. Представляется правильным оставить перечень критериев оценки эффективности бюджетных расходов открытым, ввиду многогранности бюджетных расходов, постоянного развития экономических отношений, влекущих новые расходные обязательства и как следствие выработки новых методов оценки эффективности данных расходов.

Во втором параграфе «Способы повышения эффективности бюджетных расходов» исследуются методы повышения эффективности бюджетных расходов.

В настоящее время идет постоянный процесс реформирования бюджетной системы и внедрение новых методов управления общественными финансами. Одним из таких методов стала концепция «бюджетирования, ориентированного на результат», суть которой 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, ориентированное на результат, (результативное бюджетирование) является одним из методов повышения эффективности бюджетных расходов. Результативное бюджетирование является частью 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.

Результативное бюджетирование, с одной стороны является процессом составления конкретных бюджетов, финансовых планов и смет, а с другой – выступают в качестве управленческой технологии, предназначенной для выработки и повышения финансовой обоснованности принимаемых управленческих решений.

Бюджетирование, ориентированное на результат представляет собой информацию, измеряющую эффективность (технологическую и/или экономическую) действий бюджетополучателей, имеющих в распоряжении или пользовании бюджетные средства, в рамках достижения запланированных результатов финансовой деятельности государства. С точки зрения управленческих решений, ориентированных по целям и

результатам, бюджетирование включает в себя всю совокупность инструментов использования информации для их принятия.

Бюджетирование, ориентированное на результат, (результативное бюджетирование) призвано соединить технологию бюджетирования с технологиями бюджетного планирования и оценки результатов деятельности.

Бюджетное планирование представляет собой проектирование желаемого будущего и эффективных путей его достижения. 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 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».

«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 повешение эффективности расходования бюджетных средств, находятся в тесной взаимосвязи и влияют на конечный результат бюджетных расходов.

Бюджетные расходы в перспективе заслуживают детального структурирования (планирования) по направлениям ассигнований на конкретные цели. Тем самым будет снижена взаимозависимость программ финансирования между собой и обеспечена преемственность ассигнований внутри 3-х летнего бюджетного планирования.

Все инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, направленные на повешение эффективности расходования бюджетных средств находятся в тесной взаимосвязи и влияют на конечный результат.

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, в соответствии с объективными изменениями реальности.

Третий параграф «Тенденции развития отдельных видов социальных расходов (на примере расходов на образование)» посвящен исследованию социальных бюджетных расходов на примере расходов на финансирование сферы образования.

Государство, являясь основным заказчиком и основным потребителем услуг в сфере образования, оказываемых населению, обуславливает приоритет бюджетного финансирования.

Финансирование образования представляет собой процесс предоставления образовательным организациям необходимых финансовых ресурсов государством и муниципальными образованиями на основе 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.

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.

Исследование показало динамичное развитие расходной части бюджетов на финансирование сферы образования в стране на основе нормативно-подушевого финансирования. Введение нормативно-подушевое финансирование 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.

Проводимая государством политика в сфере образования напрямую оказывает воздействие на формирование статей расходов функциональной классификации. Исследование разделов и подразделов функциональной классификации, динамичного развития расходной части бюджетов на финансирование сферы образования в стране в последние года 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. Целью образование, с точки зрения просвещения, должно быть формирование разносторонне развитой личности. В этой связи, представляется необходимым 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, например ФЗ "О финансировании высшей школы в 2017 году".

В заключении обобщаются основные теоретические и практические выводы исследования, направленные на совершенствование финансово-правовых норм регулирующих бюджетные расходы.

I. Основные положения диссертации опубликованы в рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Палозян, О.А. О государственных финансах и характеристике правоотношений по их использованию/ О.А. Палозян // Финансовое право. – 2016. – № 10. – С. 13-17. (0,2 п.л.);

2. Палозян, О.А. Вопросы бюджетных расходов в российской судебной практике/ О.А. Палозян // Финансовое право. – 2016. – № 1. – С. 19-23. (0,2 п.л.);

3. Палозян, О.А. Правовые принципы финансирования государственных и муниципальных расходов/ О.А. Палозян // Финансовое право. – 2013. – № 12. – С. 42-46. (0,2 п.л.);

4. Палозян, О.А. К вопросу об институте расходования бюджетных средств / О.А. Палозян // Финансовое право. – 2013. – № 9. – С. 43-48. (0,2 п.л.);

5. Палозян, О.А. Государственные доходы и расходы Российской империи / О.А. Палозян // Финансовое право. – 2012. – № 11. – С. 33-35. (0,1 п.л.);

II. В иных научных изданиях:

1. Палозян, О.А. О принципах бюджетных расходов / О.А. Палозян // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом: материалы межвузовской конференции Юридического института РУДН. - 2016. - № 3. – С. 58-66. (0,5 п.л.).