Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ»

На правах рукописи

КОЖУШКО СВЕТЛАНА ВАЛЕРЬЕВНА

ПРИНЦИП ТРАНСПАРЕНТНОСТИ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

Специальность 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, доцент
Бочкарева Екатерина Александровна

Москва-2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ……..... 3

ГЛАВА 1. ПРИНЦИП ТРАНСПАРЕНТНОСТИ В СИСТЕМЕ ПРИНЦИПОВ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

1.1. Принципы бюджетного права: доктринальные подходы к определению и систематизации……..... 15

1.2. Теоретико-правовая характеристика транспарентности как принципа бюджетного права……..... 38

1.3. Историко-правовой аспект формирования и развития принципа транспарентности бюджетного права в России и его функции……... 55

ГЛАВА 2. НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОГО ПРИНЦИПА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ: СОДЕРЖАНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

2.1. Особенности и основные способы реализации бюджетно-правового принципа транспарентности в бюджетном процессе……..... 77

2.2. Формы реализации принципа транспарентности бюджетного права в межбюджетных правоотношениях……..... 113

2.3. Правовые проблемы реализации принципа транспарентности бюджетного права в деятельности органов государственного (муниципального) бюджетного контроля……..... 127

ЗАКЛЮЧЕНИЕ……..... 143

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУЫ…… 149

ПРИЛОЖЕНИЯ…….. 199

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Системные изменения публичного управления, активизация взаимодействия его элементов с институтами гражданского общества в целях повышения доверия граждан к государству, процессы цифровизации экономических и иных сфер общественных правоотношений обусловливают потребность исследования основных категорий финансового права, в том числе – бюджетного права как подотрасли финансового права, с позиции совершенствования правового обеспечения доступности информации о состоянии публичных финансов. Требование о доступности такой информации применительно к бюджетной сфере представлено в виде принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы, закрепленного в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее – БК РФ).

Значимость данного принципа для бюджетной политики Российской Федерации подтверждается положениями программных актов, такими как Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (2011 г.), Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти (2014 г.), Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017 – 2023 годы, Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (2019 г.), Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах. Подчеркнем, что в условиях перехода права от автономно-государственного к интегративному, максимальную универсальность обретает общеправовой принцип транспарентности международного права.

С учетом вхождения России в формирующуюся в рамках глобального пространства современную цивилизацию права[1], в условиях перехода права от автономно-государственного к интегративному, в целях единообразия, непротиворечивости и последовательности правотворческого и правореализационных процессов, продуктивным представляется исследование принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы с использованием термина «транспарентность» (от лат. Transparens – «прозрачный»).

Принцип транспарентности буквально пронизывает всю бюджетную деятельность: его реализация заметна на всех уровнях бюджетной системы и на всех стадиях бюджетного процесса – от составления проекта закона (решения) о бюджете до контрольных и отчетных

[1] *Зорькин В.Д.* Цивилизация права и развитие России: монография / *Зорькин В.Д.* – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 416 с.

процедур. При этом значимость рассматриваемого принципа не ограничивается бюджетной сферой: неоценимы его социальная функция повышения финансовой грамотности, антикоррупционная функция и роль в обеспечении прав граждан на участие в управлении делами государства.

Однако имеющийся комплекс правовых актов, предусматривающих способы и формы реализации принципа транспарентности бюджетного права, нельзя признать удовлетворительным. Реализация рассматриваемого принципа на разных уровнях бюджетной системы отличается фрагментарностью, наличием большого количества разночтений в ведомственных актах органов государственной власти. При обращении к правовым нормам правоприменители сталкиваются с проблемой преодоления иерархических коллизий в национальных правовых актах. Обнуляется регулятивное значение принципов бюджетного права, что никак не способствует правильному разрешению административных и судебных споров.

Цифровизация практически всех сфер государственной и общественной жизни трансформирует привычные способы информирования о бюджете: наряду с традиционными способами широко апробированы такие электронные инструменты реализации принципа транспарентности, как федеральные и региональные сайты, порталы, программные комплексы в информационной телекоммуникационной сети «Интернет». Их правовое регулирование и практические аспекты реализации также нуждаются в совершенствовании в целях построения единой системы взаимодействия всех участников бюджетного процесса по раскрытию бюджетной документации с использованием информационных систем.

На уровне правовой доктрины не решен вопрос о систематизации принципов бюджетного права, их природы и соотношения с другими бюджетно-правовыми категориями; не способствует его решению и отсутствие концептуальных разработок, посвященных отдельным принципам бюджетного права, в том числе – принципу транспарентности бюджетного права.

Полагаем, что наиболее полная теоретическая характеристика и раскрытие всех функций данного принципа возможны на основе научно обоснованной концепции интегративного правопонимания, определяющей принцип права как непосредственный регулятор правоотношений, важнейший и первичный элемент единой, развивающейся и многоуровневой системы форм национального и (или) международного права.

Таким образом, существует объективная потребность совершенствования правового регулирования принципа транспарентности как принципа бюджетного права с позиции научно обоснованной концепции интегративного правопонимания в целях обеспечения предсказуемости, ожидаемости и единообразия правореализационных процессов, повышения

эффективности защиты прав и интересов субъектов бюджетных правоотношений, что и предопределило выбор темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Характеристике принципов финансового права и финансовой деятельности посвящено значительное количество трудов представителей отечественной юридической науки. Существенный вклад в развитие теории принципов финансового права внесла Н.И. Химичева, сформулировавшая и обосновавшая ставший традиционным перечень общеотраслевых принципов финансового права. Развитие предложенной ею системы нашло отражение в работах Ю.А. Крохиной и Е.Г. Беликова. Проблемам правовой идентификации принципов финансового права посвящены исследования А.Н. Козырина, А.А. Пилипенко, Н.А. Саттаровой, А.Д. Селюкова, Э.Д. Соколовой. В ракурсе научно обоснованной концепции интегративного правопонимания анализирует рассматриваемую правовую категорию И.А. Цинделиани.

Исследуя систему принципов финансового права, ученые касались и принципа прозрачности, или прямо так его называя, как например А.С. Земцов, или, значительно чаще, интерпретируя формулировку, содержащуюся в нормах финансового права. Так, Н.И. Химичева к числу основных общеотраслевых принципов действующего финансового права относила принцип прозрачности (гласности) в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления. Сходную точку зрения высказывает Е.Г. Беликов, который рассматривает принцип прозрачности (гласности) как отраслевой общеправовой организационный принцип финансового права. А.А. Пилипенко также пишет о прозрачности (гласности) и полагает его общим принципом финансового права.

В работах по бюджетному праву принцип прозрачности (открытости) как принцип бюджетного права рассматривается Д.Л. Комягиным и Х.В. Пешковой. А.Н. Буянкина, Х. Маркова, Е.В. Покацкая исследуют его как принцип бюджетного процесса. В работах Т.А. Вершило, Н.В. Омелехиной, В.А. Парыгиной, Е.В. Рябовой, А.А. Тедеева рассматриваемый принцип определяется как принцип бюджетной системы. Отдельные аспекты реализации принципа транспарентности (прозрачности) с использованием современных технологий стали предметом исследований Е.А. Бочкаревой, Т.А. Вершило, О.В. Веремеевой, С.В. Рыбаковой, А.В. Савиной. В связке с вопросами противодействия коррупции определяет значение принципа прозрачности Н.А. Поветкина. О.А. Палозян, анализируя работу портала «Электронный бюджет», отмечает его роль как средства реализации принципа прозрачности в бюджетной сфере.

Однако, несмотря на то что особенности принципа транспарентности (прозрачности, открытости) и правового регулирования его реализации как принципа бюджетного права

являлись предметом отдельных научных исследований, комплексное исследование указанного принципа в науке финансового права не проводилось.

Объектом диссертационного исследования являются урегулированные принципами и нормами бюджетного права бюджетные правоотношения, возникающие в связи с реализацией принципа транспарентности.

Предметом диссертационного исследования являются принципы и нормы национального и международного права, регулирующие правоотношения по реализации транспарентности в бюджетной сфере, практика их применения, а также концептуальные положения в указанной области.

Цель диссертационного исследования состоит в установлении концептуального и правового содержания принципа транспарентности бюджетного права с позиции научно обоснованной концепции интегративного правопонимания, выявлении проблем его реализации на современном этапе развития российского государства и права, а также разработке рекомендаций по совершенствованию правового регулирования исследуемой сферы правоотношений.

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

– проанализировать существующие концептуальные подходы к определению и систематизации принципов бюджетного права;

– сформулировать определение принципов национального бюджетного права с позиции научно обоснованной концепции интегративного правопонимания;

– сформулировать понятие, выявить содержание и определить значение принципа транспарентности бюджетного права с позиции научно обоснованной концепции интегративного правопонимания;

– установить этапы развития правовых основ реализации принципа транспарентности бюджетного права и проанализировать их современное состояние;

– определить основные способы и формы реализации бюджетно-правового принципа транспарентности в бюджетном процессе федерального, регионального и муниципального уровней;

– выделить организационно-правовые особенности реализации принципа транспарентности бюджетного права в межбюджетных правоотношениях;

– установить правовые проблемы реализации принципа транспарентности бюджетного права в деятельности органов государственного (муниципального) бюджетного контроля и сформулировать предложения по их разрешению.

Теоретической основой настоящего исследования стали труды таких авторов, как: Д.О. Аронсон, Е.М. Ашмарина, Е.М. Андреева, А.Р. Батяева, М.И. Байтин, К.С. Бельский, О.В.

Болтинова, Е.А Бочкарева, Л.В. Бутько, Т.А. Вершило, А.М. Годин, О.Н. Горбунова, В.П. Горегляд, Е.Ю. Грачева, В.В. Ершов, С.В. Запольский, Н.И. Землянская, М.В. Карасева, А.Н. Козырин, В.Н. Корнев, Ю.А. Крохина, И.И. Кучеров, А.В. Малько, Н.И. Матузов, С.М. Миронова, И.В. Подпорина, Н.И. Рудичева, А.Д. Селюков, Н.А. Саттарова, К.А. Струсь, М.В. Тулупова, Н.В. Фадейкина, Н.И. Химичева, И.А. Цинделиани, Н.А. Шевелева, А.А. Ялбулганов, С.В. Янкевич и др.

Решению поставленных в настоящей работе задач с позиции научно обоснованной концепции интегративного правопонимания способствовали монографии В.В. Ершова «Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений» (Москва, 2018), «Регулирование правоотношений» (Москва, 2020).

Осмысление теории принципов бюджетного права было проведено с опорой на монографию Х.В. Пешковой «Принципы бюджетного права и бюджетное устройство России» (Москва, 2018).

В основу исследования взаимосвязей принципа транспарентности (прозрачности) с другими принципами построения и функционирования бюджетной системы легла работа Е.А. Бочкаревой «Сбалансированная бюджетная система: финансово-правовое исследование» (Краснодар, 2013).

Правовую основу исследования составляют принципы национального и нормы международного права, содержащиеся в международных правовых договорах Российской Федерации (13); Конституция Российской Федерации; федеральные законы (51); указы Президента РФ (5); подзаконные правовые акты Правительства РФ, затрагивающие вопросы реализации принципа транспарентности (34); законы субъектов Российской Федерации о бюджетном устройстве (процессе), о проведении публичных слушаний (11); правовые акты представительных органов местного самоуправления, принимаемые по бюджетным вопросам (15).

Эмпирическую основу исследования составили постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации (5), постановления и определения Верховного Суда Российской Федерации (18), официальные статистические данные, затрагивающие различные стороны исследуемой проблематики, размещенные в открытых источниках в сети «Интернет», информация о бюджетной деятельности и результатах контрольных процедур, размещаемая органами исполнительной власти и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, данные, полученные в ходе проведенных автором опроса и интервьюирования.

Методологическую основу исследования составили современные общенаучные методы познания, такие как: аналитический метод, позволивший установить содержание

бюджетно-правового принципа транспарентности, а также выявить проблемы его реализации; системный метод, посредством которого были определены взаимосвязи рассматриваемого принципа с другими принципами бюджетного права; структурно-функциональный метод, востребованный для раскрытия функций принципа транспарентности бюджетного права.

При написании диссертации также были использованы частно-научные методы: *историко-правовой метод* исследования, позволяющий выявить основные периоды развития в правовых актах исследуемого принципа; *формально-юридический метод*, позволивший сформулировать предложения по совершенствованию действующих бюджетно-правовых норм с учетом положений обновленной Конституции Российской Федерации; *сравнительно-правовой метод*, использованный для выявления общих тенденций в регулировании бюджетных правоотношений бюджетно-правовым принципом транспарентности в России и зарубежных странах, выявлении проблем его реализации.

По теме исследования автором был проведен опрос, в котором приняли участие студенты очной формы обучения среднего и высшего профессионального образования Северо-Кавказского филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» (г. Краснодар). В рамках темы научной работы проведено интервьюирование профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений города Краснодара, преподающих дисциплины «Конституционное право», «Финансовое право», «Административное право», «Финансовый контроль», а также практических работников судебных инстанций, представителей государственных органов на предмет достаточности существующих способов и форм по реализации статьи 36 БК РФ.

Научная новизна диссертационной работы состоит в том, что был проведен анализ и представлены результаты теоретического исследования принципа транспарентности бюджетного права с позиции научно обоснованной концепции интегративного правопонимания, установлены проблемы его реализации и обоснованы предложения по их разрешению.

На защиту выносятся следующие положения, являющиеся новыми или обладающие признаками новизны:

1. В соответствии с научно обоснованной концепцией интегративного правопонимания принцип права является регулятором правоотношений, первичным элементом единой, развивающейся и многоуровневой системы форм национального и (или) международного права, выработано концептуальное определение принципов бюджетного права: *принципы бюджетного права – основополагающие элементы единой системы форм бюджетного права, обеспечивающие ее внутреннее и внешнее единство, максимально абстрактные, менее определенные, чем нормы права, первичные регуляторы бюджетных*

правоотношений.

2. Предложена авторская классификация принципов бюджетного права, построенная на основе системного подхода и положений научно обоснованной концепции интегративного понимания права. Выделены следующие *критерии классификации*:

1) *в зависимости от сферы правового регулирования* принципы бюджетного права могут быть:

– *общеправовые* (обладают предельной абстрактностью, универсальностью, стабильностью и обязательностью во всех сферах правового регулирования правоотношений);

– *межподотраслевые* (регулируют бюджетные правоотношения и иные правоотношения отрасли финансового права);

– *подотраслевые* (регулируют бюджетные правоотношения);

– *межинституцианальные* (регулируют правоотношения всех институтов бюджетного права);

– *институциональные (внутриподотраслевые)* (регулируют бюджетные правоотношения только соответствующего института);

2) *по способам внешнего выражения*:

– *документально закрепленные* (содержатся в российских нормативных правовых актах или нормативных правовых договорах);

– *не закрепленные документально* (установившиеся в результате непосредственной реализации в фактических общественных правоотношениях субъектами права).

3. Теоретически обосновано, что принцип транспарентности в системе принципов бюджетного права может быть отнесен к общеправовым («сквозным») принципам; взаимосвязан со всеми принципами бюджетного права, реализуется на всех стадиях бюджетного процесса, в межбюджетных и контрольно-бюджетных правоотношениях в виде разностатусных и разноуровневых форм и способов.

4. Выделены шесть этапов развития правового регулирования принципа транспарентности бюджетного права в России:

первый этап (середина XIX в. – 1917 г.) – становление правовых основ принципа транспарентности в бюджетной сфере, характеризующееся подзаконным характером регулирования бюджетных правоотношений;

второй этап (1918–1936 гг.) – этап «стагнации» правового развития принципа транспарентности в бюджетной сфере;

третий этап (1937–1980-е гг.) – период становления общеправовой природы принципа транспарентности;

четвертый этап (1986–1993 гг.) – апробация общеправового принципа информационной транспарентности в бюджетной сфере;

пятый этап (1994–1998 гг.) – этап некодифицированного становления принципа транспарентности как принципа бюджетной системы;

шестой этап (1998 – по настоящее время) – период кодифицированного становления рассматриваемого принципа как принципа бюджетной системы, и активной интеграции международной практики правового регулирования бюджетной транспарентности в национальное бюджетное право.

5. Сформулировано определение принципа транспарентности бюджетного права. *Принцип транспарентности бюджетного права представляет собой объективно существующий элемент системы форм национального (российского) бюджетного права, первичный регулятор бюджетных правоотношений, являющийся результатом обобщения опыта в правотворческой и правореализационной деятельности в бюджетной сфере, обеспечивающий прямые и обратные связи и выполняющий роль «дорожной карты» для развития всех институтов бюджетного права.*

6. Определены и раскрыты основные функции принципа транспарентности бюджетного права, детерминирующие его значение как правового регулятора:

1) *регулятивная функция* заключается в том, что данный принцип может самостоятельно регулировать правоотношения, связанные с формированием и упорядочиванием деятельности уполномоченных субъектов по раскрытию информации в бюджетной сфере, в том числе прямо применяться правотворческими и правоприменительными органами;

2) *гарантирующая функция* выражается в способности обеспечивать, с одной стороны, полное раскрытие бюджетной информации и подотчетности уполномоченных субъектов в бюджетной сфере, а с другой – реализацию права каждого на возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы;

3) *функция «дорожной карты»* выражается в том, что данный принцип определят пределы последующей его правотворческой конкретизации.

7. Установлены *основные способы и выявлены особенности реализации бюджетно-правового принципа транспарентности в бюджетном процессе.* К способам реализации принципа транспарентности в бюджетном процессе отнесены:

– передача проектных материалов в Счетную палату РФ для осуществления независимого внешнего контроля и опубликование результатов такой проверки (официальное опубликование, через информационно-коммуникационную сеть);

– обязательное опубликование принятого бюджета всех уровней бюджетной системы в установленных законом средствах массовой информации;

– предоставление органами публичной власти посредством сети «Интернет» наглядных упрощенных форм правовых актов о бюджете («Бюджет для граждан») и форм для диалога власти и общества («Бюджетный калькулятор»);

– всестороннее обсуждение проекта бюджета представительными органами, в том числе в средствах массовой информации;

– парламентские слушания (публичные слушания);

– конференции, совещания, «круглые столы», семинары, проводимые участниками бюджетного процесса;

– общественное (всенародное) обсуждение проектов правовых актов.

Основными особенностями реализации принципа транспарентности бюджетного права в бюджетном процессе являются:

– общеправовая природа принципа транспарентности бюджетного права и возникающих в связи с его реализации правоотношений;

– участие в реализации принципа транспарентности бюджетного права широкого круга субъектов бюджетного процесса, в том числе – высших органов государственной власти и высшего органа финансового контроля;

– расширение использования органами публичной власти в процессе реализации принципа транспарентности бюджетного права новых информационных технологий, осуществление электронного взаимодействия между всеми участниками бюджетного процесса по раскрытию бюджетной документации и бюджетной деятельности с использованием информационных систем, предопределяющее запрос на соответствующие компетенции участников бюджетных правоотношений;

– наличие юридической обязанности органов государственной власти отчитываться перед широкой общественностью о ходе исполнения бюджета;

– наличие юридической обязанности каждого нижестоящего участника бюджетного процесса реализовать принцип транспарентности бюджетного права, и корреспондирующего ей контрольного полномочия вышестоящего участника.

Аргументирована необходимость дополнения инструментария информационного взаимодействия субъектов бюджетного процесса с институтами гражданского общества в целях осуществления общественного контроля доходов и расходов федерального бюджета: раздел «Бюджет для граждан» официального сайта «Открытое правительство» (http://budget.open.gov.ru), а также раздел «Бюджет» на сайте «Электронный бюджет»

(http://budget.gov.ru) предлагается дополнить специальным подразделом «Общественное обсуждение проекта федерального закона о бюджете».

8. Представлена оценка качества реализации принципа транспарентности бюджетного права в деятельности органов государственного (муниципального) бюджетного контроля и определены основные проблемы правового регулирования соответствующих правоотношений:

– недостаточное правовое регулирование использования интернет-ресурсов государственными (муниципальными) органами бюджетного контроля в целях реализации принципа транспарентности;

- скудное правовое регулирование способов взаимодействия контрольных органов государственной власти и местного самоуправления, публичных органов и институтов гражданского общества;

– подзаконный (ведомственный) характер правового регулирования реализации принципа транспарентности бюджетного права государственными (муниципальными) органами бюджетного контроля, обусловливающий неэффективность его функционирования;

– недостаточное, по сравнению с федеральным уровнем, правовое регулирование реализации бюджетно-правового принципа транспарентности в деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

Для решения перечисленных проблем обосновывается необходимость:

– расширения способов реализации принципа транспарентности бюджетного права в электронной форме посредством дополнения регламентов контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

– включения в Концепцию открытости органов исполнительной власти (раздел IV), в Методические рекомендации по реализации бюджетно-правового принципа транспарентности в федеральных органах исполнительной власти (п. 2.5, раздел II) и в ведомственные планы органов исполнительной власти по реализации указанной концепции конкретных требований, предъявляемых к лицам, уполномоченным размещать информацию о внутреннем финансовом контроле с целью повышения исполнительской дисциплины субъектов внутреннего финансового контроля;

– конкретизации положений Концепции открытости органов исполнительной власти в части информации, предоставляемой органами исполнительной власти, о проведенных проверках в отношении бюджетных средств.

9. Раскрыто значение принципа транспарентности бюджетного права для организации взаимодействия различных уровней публично-правовых образований при распределении бюджетных ресурсов по уровням бюджетной системы. Развитие цифровизации бюджетной

деятельности на всех уровнях публично-правовых образований предопределило появление инновационных форм реализации принципа транспарентности бюджетного права в межбюджетных правоотношениях.

10. С целью совершенствования правового регулирования бюджетных правоотношений предлагается:

– уточнить содержание абзаца 9 статьи 28 БК РФ «прозрачности (открытости)», изложив его в следующей редакции: «транспарентности;»;

– уточнить название статьи 36 БК РФ «Принцип прозрачности (открытости)», изложив его в следующей редакции: «Статья 36. Принцип транспарентности бюджетной системы»;

– расширить формулировку, содержащуюся в абзаце 3 пункте 1 статьи БК РФ, путем преобразования исчерпывающего перечня признаков принципа транспарентности в открытый, указав на обязательность предоставления «…*иной информации по требованию (заявлению) граждан Российской Федерации как на государственном языке Российской Федерации, так и на государственном языке соответствующей республики».*

Теоретическая значимость работы заключается в дополнении науки бюджетного права новыми концептуальными положениями и выводами, которые могут быть использованы для дальнейших научных исследований проблематики принципов бюджетного права. Диссертантом расширены научные представления о принципах бюджетного права – в общем, и о принципе транспарентности бюджетного права – в частности, с позиции научно обоснованной концепции интегративного правопонимания.

Диссертантом сформирована научная концепция реализации принципа транспарентности как принципа бюджетного права Российской Федерации, учитывающая современные процессы трансформации публичного управления и цифровизацию всех сфер общественных правоотношений.

Практическая значимость исследования заключается в том, что материалы исследования могут послужить основой для дальнейшего совершенствования правового и индивидуального регулирования бюджетных правоотношений, обеспечения единообразия правоприменительной деятельности, для разработки антикоррупционных программ и программ повышения финансовой грамотности.

Основные положения, выводы и рекомендации диссертационной работы могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности, в учебном процессе при преподавании дисциплин финансово-правовой направленности, при подготовке учебной и учебно-методической литературы для студентов юридических и экономических вузов, а также для слушателей системы повышения квалификации и переподготовки кадров

государственных и муниципальных служащих, депутатов законодательных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Степень достоверности результатов исследования обеспечивается комплексным разносторонним анализом достижений юридической науки в предметной области исследования, а также разнообразием избранной методики научного осмысления теоретической, правовой и эмпирической основы диссертации.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения диссертации, содержащиеся в ней выводы, предложения и рекомендации:

– отражены в 22 научных статьях (общим объемом 10,4 п. л.), из которых 6 – опубликованы в рецензируемых изданиях, включенных в перечень рецензируемых научных изданий ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, и 16 – в иных печатных изданиях;

– обсуждались на заседаниях кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия, заседаниях кафедры административного и финансового права Северо-Кавказского филиала Российского государственного университета правосудия;

– докладывались в ходе научно-практических мероприятий различного уровня, проводимых на базе Российского государственного университета правосудия (г. Москва, 2017, 2018, 2019, 2020 гг.) и его филиалов (г. Краснодар, 2017, 2018, 2019, 2020 гг.; г. Ростов-на-Дону, 2017 г.; г. Казань, 2020 г.), Саратовской государственной юридической академии (г. Саратов, 2018 г.), Филиале Кубанского государственного университета (г. Тихорецк, 2019 г.), Башкирского государственного университета (г. Уфа, 2018 г.), на ежегодной конференции Агентства стратегических инициатив «100 шагов к благоприятному инвестиционному климату» (г. Москва, 2018 г.);

– использовались в процессе чтения лекций, проведения семинарских и практических занятий по дисциплине «Финансовое право» в Северо-Кавказском филиале ФГБОУВО «РГУП».

Структура диссертации определяется целью и задачами диссертационного исследования и состоит из введения, двух глав, содержащих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и приложений.

ГЛАВА 1. ПРИНЦИП ТРАНСПАРЕНТНОСТИ В СИСТЕМЕ ПРИНЦИПОВ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

1.1. Принципы бюджетного права: доктринальные подходы к определению и систематизации

Рассмотрение дефиниции «принцип бюджетного права» логично начать с определения понятия «принцип права», построив свое исследование от общего к частному, и последовательно проанализировать категориальный ряд «принципы права – принципы финансового права – принципы бюджетного права».

В теории права существует большое количество работ, посвященных проблематике принципов. Подавляющая часть этих работ основана на соответствующих подходах теории позитивного понимания права.

Отметим, что в юридической науке существуют различные, порой противоположные, мнения об определении таких понятий как «принцип права» и «правовой принцип»[1].

Одни авторы отождествляют «принцип права» и «правовой принцип»[2], используя их как синонимы[3].

Другие отмечают взаимообусловленность рассматриваемых категорий[4] и соотносят их как общее и особенное[5].

---

[1]*Ведяхина К.В.* Основные нравственно-этические и социально-политические принципы российского права: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Волгоград, 2001. – С. 11; *Захаров А.Л.* Межотраслевые принципы права. – Самара, 2005. – С. 12; *Сенякин И.Н.* Принципы права и принципы законодательства: соотношение и взаимосвязь // Принципы российского права: монография / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2010. – С. 130–131; *Цыбулевская О.И.* Принципы права: нравственное измерение // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты: монография / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2010. – С. 178–179.

[2]*Там же.*

[3]*Воронова Л.К.* Общие принципы финансового права и его институтов // Принципы финансового права: матер. Междунар. науч.-практ. конф. (г. Харьков, 19–21 апреля 2012 г.). – Харьков : Право, 2012. – С. 49; *Крохина Ю.А.* Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2001. – С. 127.

[4]*Лукашева Е.А.* Принципы социалистического права // Советское государство и право. – 1970. – № 6. – С. 107–108.

[5]*Байниязова З.С.* Соотношение принципов права и принципов правовой системы // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – С. 114–115; См.: *Мордовец А.С., Рагузина О.В.* Уважение как принцип прав человека и принцип права // Юридическая справедливость: проблемы теории и практики / под ред. И.В. Ростовщикова, В.А. Рудковского, Ю.А.

На наш взгляд, можно согласиться с теми авторами, которые разграничивают понятия «принцип права» и «правовой принцип»[1], поскольку «правовой принцип» – понятие действительно более широкое и включает в себя устоявшееся основы правового сознания и главное направление правовой политики[2]. Как справедливо отмечает Е.Г. Беликов: «Все принципы права являются правовыми принципами, но не каждый правовой принцип является принципом права»[3].

В свою очередь, «принцип права» в узком смысле, скорее инструмент правового регулирования, который может быть использован в национальных, международных или иных формах права, реализующихся в государстве[4].

Сказанное не означает отсутствие взаимозависимости рассматриваемых правовых категорий, взаимообусловленность которых обеспечивается общими закономерностями общественного развития, интересами и противоречиями различных социальных слоев и групп[5].

Анализ более пятидесяти определений принципов, изложенных в словарях, философских и научных трудах, учебной литературе, монографиях, диссертационных исследованиях, позволил определить основные подходы к их дефинированию: во-первых, чаще всего их рассматривают как руководящие идеи, ключевые идеи (положения) или

Гавриловой. – Волгоград, 2017. – С. 283; см., например: *Воронова Л.К.* Общие принципы финансового права и его институтов // Принципы финансового права: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Харьков, 19–21 апреля 2012 г.). – Харьков : Право, 2012. – С. 49; *Крохина Ю.А.* Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2001. – С. 127.

[1]*Байниязова З.С.* Соотношение принципов права и принципов правовой системы // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – С. 112–127; *Ершов В.В.* Основополагающие принципы российского права // Российское правосудие. – 2008. – № 11. – С. 7–15; *Ершов В.В.* Классификация принципов российского гражданского права // Российская юстиция. – 2009. – № 4. – С. 13–15; *Ершова Е.А.* Сущность, источники и формы трудового права в Российской Федерации. – М.: РАП, 2008. – С. 21–38, 142–278; *Малько А.В., Струсь К.А.* Принципы права как важнейшая составляющая правовых основ развития обществ // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – С. 39–41; *Матузов Н.И.* Принципы права как объект научного исследования // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – С. 17.

[2]*Керимов Д.А.* Методология права // Предмет, функции, проблемы философии права. – М. : Аванта+, 2000. – С. 356.

[3]*Беликов Е.Г.* Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов : «СГЮА», 2016. – С. 163.

[4]*Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. – М. : РГУП, 2018. – С. 261–299.

[5]*Малько А.В., Струсь К.А.* Принципы права как важнейшая составляющая правовых основ развития обществ // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – С. 41; *Беликов Е.Г.* Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов: «СГЮА», 2016. – С. 165.

императив[1]; во-вторых, как исходные (основные) положения, руководящие начала (начала), основа какой-либо системы[2]; в-третьих, как нормы права, требования, правила[3].

Надо отметить, что большинство авторов выделяют социальную значимость принципов права, подчеркивая их базовость, указывают на то, что они являются ключевыми и самостоятельными явлениями в праве, отражающими единство, связь и отношения элементов правовой системы[4].

В качестве правовых регуляторов и самостоятельных средств (самостоятельных компонентов) правового регулирования общественных правоотношений принципы права рассматриваются в работах Г. Брэбана, В.В. Ершова, В.С. Нерсесянца[5]. Такой взгляд

---

[1]*Вахтомин Н.К.* Генезис научного знания. – М., 1973. – С. 214–240; *Вопленко Н.Н.* Сущность, принципы и функции права: учеб. пособие. – Волгоград : Изд-во Волгоград. гос. ун-та, 1998. – С. 34–55; *Толстик В. А.* Общепризнанные принципы и нормы международного права в правовой системе России // Журнал российского права. – 2000. – № 8. – С. 70; *Лукашева Е.А.* Принципы социалистического права // Советское государство и право. – 1970. – № 6. – С. 21; *Осипов М.Ю.* Принципы правового регулирования и их социально-юридическая обусловленность // Право и государство: теория и практика. – 2006. – № 12. – С. 24; *Скурко Е.В.* Принципы права: монография. – М., 2008. – С. 22; *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права. – М., 2002. – С. 186–187; *Марченко М.Н.* Общая теория государства и права / под ред. М.Н. Марченко. – М., 2007. – С. 22–24; *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. – М., 2009. – С. 168–174; *Милушева Т.В.* Принцип справедливости в контексте проблемы правового ограничения государственной власти // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – С. 204; *Кленова Т.В.* Кодификация и текущее уголовно-правовое регулирование. – Самара, 1995. – С. 34; *Подшибякина А.А.* Понятие принципов финансового права // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2012. – № 3. – С. 148; *Химичева Н.И.* Основные принципы финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Финансовое право: учебник / под ред. Н.И. Химичевой. – М., 1999. – С. 77; Финансовое право: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. И.Ш. Килясханова, Н.Д. Эриашвили; 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – С. 14; *Мельников С.И.* Бюджетная система Российской Федерации: финансово-правовой механизм обеспечения эффективного функционирования: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 43; *Крохина Ю.А.* Системообразующие категории бюджетного права // Правоведение. – 2002. – № 5. – С. 65 и др.

[2]*Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. – Т. 1. – М. : Юрид. лит-ра, 1982. – С. 98; *Захаров А.Л.* Принципы права: вопросы теории и практики. Принципы права. – Самара, 2010. – С. 14; *Козырин А.Н.* Понятие, сущность, функции и принципы финансового права // Публично-правовые исследования: электрон. журн. – 2016. – № 4. – С. 91; *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. – М., 1999. – С. 595; Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя. – М., Политиздат, 1975. – С. 329; *Соколова Э.Д.* Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований / под ред. Е.Ю. Грачевой. – М. : Юриспруденция, 2007. – С. 43; *Кленова Т.В.* Кодификация и текущее уголовно-правовое регулирование. – Самара, 1995. – С. 34 и др.

[3] Финансовое право: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. И.Ш. Килясханова, Н.Д. Эриашвили. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – С. 14; *Мельников С.И.* Бюджетная система Российской Федерации: финансово-правовой механизм обеспечения эффективного функционирования: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 43; *Крохина Ю.А.* Системообразующие категории бюджетного права // Правоведение. – 2002. – № 5. – С. 65; *Химичева Н.И.* Принципы российского финансового права // Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2012. – С. 44; *Бельский К.С.* Финансовое право: учебник для бакалавров (3-е изд.) / под ред. И.А. Цинделиани. – СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 10.11.2018) и др.

[4]*Сырых В.М.* Логические основания общей теории права: Элементный состав. – Т. 1. – М., 2004. – С. 70–71.

[5]*Брэбан Г.* Французское административное право / пер. с франц.; под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова. – М. : Прогресс, 1988. – С. 184; *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. – М. : РГУП, 2018. – С. 304; *Нерсесянц В.С.* Право и закон. – М., 1983. – С. 342–343.

отражает интегративный поход к пониманию права и представляется нам обоснованным, хотя бы потому, что суд, принимая судебные акты, не может руководствоваться «идеями»[1], а должен применять соответствующие правовые регуляторы правоотношений.

В связи с этим в нашем исследовании восприняты следующие научно обоснованные выводы:

1. Принципы права, являясь первичными элементами системы права, не ограничиваются закреплением нормами права.

Данный вывод аргументирован в исследованиях В.В. Ершова, Т.В. Кленовой[2], И.А. Прошиной[3] и др. В советский период о разграничении понятий «принцип права» и «норма права» писал В.П. Грибанов[4].

Заметим, что более традиционным является мнение об обязательности документального закрепления принципов права, обусловленное доминирующей ролью позитивистского типа правопонимания[5], а также либертарно-юридической идеологией[6].

Однако сложно не согласиться с тем, что «исключительно позитивистское понимание права не придавало принципам значения самостоятельных источников права, выводило их из законодательных норм и уже в силу этого понимания они не могли служить критерием оценки этих норм, как, впрочем, не допускалась и сама эта оценка»[7]. Отсюда следует второй вывод, имеющий значение для нашего исследования, а именно: принципы права необходимо рассматривать не только с точки зрения позитивного понимания права.

Существенно обогащает теорию принципов права научно обоснованная концепция интегративного понимания права В.В. Ершова, объединяющая в себе исторический опыт теоретических исследований и практическую составляющую, которую считаем справедливо применить в нашем диссертационном исследовании.

---

[1] *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. – М. : РГУП, 2018. – С. 266.

[2] *Кленова Т.В*. Кодификация и текущее уголовно-правовое регулирование. – Самара, 1995. – С. 34.

[3] *Прошина И.А*. Понятие «принцип права» глазами сторонников нормативистской теории // URL: http://dx.doi.org/10.14420/ru.2014.3.5 (дата обращения: 17.01.2018).

[4] *Грибанов В.П.* Принципы осуществления гражданских прав // Вестник МГУ. Серия 11: Право. – 1966. – № 3. – С. 12.

[5] *Гойман В.И.*Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. – М., 2001. – С. 72–73; *Бошно С.В.* Теория государства и права. – М., 2007 // URL: http://www.alleng.ru (дата обращения: 14.01.2018); Теория государства и права / под ред. О.В. Мартышина. – М., 2009. – С. 217–224; *Радько Т.Н.* Теория государства и права в схемах и определениях. – М., 2011. – С. 103–104; *Бутакова Н.А.* О понятии принципов права // История государства и права. – 2007. – № 16; *Юдельсон К.С.* Советское гражданское процессуальное право. – М., 1965. – С. 35; *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. – М. : Юрид. лит-ра. – 1982. – Т. 1; *Лаврусь С.Ю.* Реализация принципов права в юридической практике: дис. … канд. юрид. наук. – Самара, 2005. – С. 199.

[6] *Брэбан Г.* Французское административное право / пер. с франц.; под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова. – М. : Прогресс, 1988. – С. 184.

[7] *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений как парные категории // Российское правосудие. – 2013. – № 4. – С. 123.

Следовательно, третий вывод заключается в том, что принципы права априори существуют в единой системе права, а четвертый – в том, что принципы права являются регуляторами соответствующих правоотношений[1].

В-пятых, принцип права является источником права (формой права)[2]. И наконец, в-шестых, принципы права есть результат теоретического и практического обобщения опыта, полученного на основе длительной и многообразной правотворческой и правореализационной деятельности, в результате которой выработаны более абстрактные правовые регуляторы правоотношений, характеризующиеся максимальной универсальностью и высшей степенью императивности[3].

Таким образом, *принципы права – максимально абстрактные, менее определенные, чем нормы права, первичные регуляторы правоотношений, объективно существующие элементы системы права, обеспечивающие ее внутреннее и внешнее единство*[4].

Возьмем данную теоретическую дефиницию за основу для формулирования необходимых нам финансово-правовых категорий (не претендуя на их итоговый характер).

Отметим, что при дефинировании принципов финансового права в науке финансового права, начиная с трудов Е.А. Ровинского[5] 50-х годов XX века и заканчивая работами К.С. Бельского, А.А. Пилипенко[6], превалирует позитивистское правопонимание (позитивистско-нормативистское)[7] и либертарно-юридическое[8] понимание права.

---

[1] *Вопленко Н.Н.* Сущность, принципы и функции права: учеб. пособие. – Волгоград: Изд-во Волгоград. ун-та, 1998. – С. 34–55; *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. – М. : РГУП, 2018. – С. 304, 323; *Прошина И.А.* Понятие «принцип права» глазами сторонников нормативистской теории // URL: http://dx.doi.org/10.14420/ru.2014.3.5 (дата обращения: 17.01.2018); *Ружьева Е.Н.* Принцип единства в налоговом праве: теоретико-правовой аспект // Налоги. – 2016. – № 3. – С. 6–8; *Сайфуллин И.Ф.* О системе принципов бюджетного права // Финансовое право. – 2017. – № 2. – С. 36–42; *Тирских М.Г., Черняк Л.Ю.* Место принципов права в системе российского права // Академический юридический журнал. – 2009. – № 2 (36). – С. 6–10.

[2] *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. – М. : РГУП, 2018. – С. 379, 309.

[3] *Ершов В.В.* Регулирование правоотношений: монография. – М. : РГУП, 2020. – С. 258.

[4] *Там же.* С. 247; *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. – М. : РГУП, 2018. – С. 88, 287.

[5] *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. – М., 1960. – С. 21–30.

[6] *Бельский К.С.* Финансовое право: учеб. для бакалавров / под ред. И.А. Цинделиани; 3-е изд. – СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 12.12.2018); *Пилипенко А.А.* Принципы финансового права России и их нормативное закрепление: дис. ... канд. юрид. наук: **12.00.04.** – М., 2013.

[7] *Соколова Э.Д.* Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований / под ред. Е.Ю. Грачевой. – М. : Юриспруденция, 2007. – С. 43, 136; *Химичева Н.И.* Принципы российского финансового права // Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева; 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2012. – С. 44; *Гуров А.А.* Конституционно-правовые принципы налоговой системы Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук: **12.00.02.** – М., 2009; *Смирнов Д.А.* Принципы российского налогового права: теор. и практ. аспекты формирования и реализации: дис. … д-ра юрид. наук: **12.00.14.** – Саратов, 2011; Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, Е.М. Ашмарина и др.; под ред. Е.Ю. Грачевой; 2-е изд. – М. : Проспект, 2014. – С. 112.

[8] *Урубкова И.А.* Принцип справедливости в налоговом праве (на примере налога на доходы физических лиц): дис. … канд. юрид. наук: **12.00.14.** – М., 2011.

С позиции научно обоснованной концепции интегративного понимания права *принципы финансового права* можно охарактеризовать как *источники (формы) финансового права, являющиеся регуляторами правоотношений в сфере финансов, не всегда имеющие документальное закрепление, но объективно существующие в единой системе права*.

Обратившись к теории бюджетного права, мы увидим похожую ситуацию, когда абсолютное большинство авторов раскрывают принципы бюджетного права через призму позитивизма, беря за основу разработки теории права[1]. Однако, заметим, что помимо «идей», «основополагающих начал» и т.д. появляется термин «правила»[2]. Данный термин, по нашему мнению, является равносильным понятию «норма права», что не меняет общую картину позитивистского доминирования.

Представляется возможным согласиться с мнениями авторов, которые считают, что принципы бюджетного права не могут отождествляться только и исключительно с нормами права: ими являются положения, как законодательно закрепленные, так и определяемые путем научного осмысления и анализа содержания правовой нормы[3]. Вместе с тем Е.М. Андреева в своей работе обоснованно пишет, что не выраженные в законодательных нормах принципы бюджетного права часто применяются опосредованно[4]. Этот вывод наталкивает на размышление о том, что причина такого положения вещей может крыться в неопределенности принципов бюджетного права, отсутствии системы и иерархии таких принципов, отсутствии единого подхода к пониманию принципов бюджетного права и принципов его институтов, принципов бюджетного права и принципов бюджетного

---

[1]*Пузакова Е.Н.* О соотношении некоторых принципов бюджетного права и бюджетной системы РФ: теоретические и практические проблемы // Сб. науч. тр., посвящен. 80-летию д-ра юрид. наук, профессора, академика МАН ВШ Н.И. Химичевой. – Саратов : ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. – С. 118; *Яковлев Д.И.* Проблемы правового регулирования казначейского исполнения бюджетов в РФ / под. ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. – С. 18, 124; *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм. – М., 2001. – С. 169; *Тулупова М.В.* Публичные финансы Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию / под ред. А.Н. Козырина. – М. : ЦППИ, 2007. – С. 177; *Сайфуллин И.Ф.* Особенности нормативного закрепления принципов бюджетного права в российском законодательстве // Финансовое право. – 2017. – № 5. – С. 43–47; *Годин А.М., Горегляд В.П., Подпорина И.В.* Бюджетная система Российской Федерации: учеб. / 7-е изд., перераб. и доп. – М. : ИКТ «Дашков и К°», 2009. – С. 44, 628*; Крохина Ю.А.* Системообразующие категории бюджетного права // Правоведение. – 2002. – № 5. – С. 65.

[2]*Мюллер Р., Райтер Х.* Государственное финансовое хозяйство в Германии: учеб. тексты для поддержки сотрудничества гос. администраций. – Сб. 3. – М. : Трансформ, 1996. – С. 34; *Подъяблонская Л.М.* Государственные и муниципальные финансы. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – С. 174; *Шуляк П.Н., Белотелова Н.П.* Финансы. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Дашков и К°, 2002. – С. 140–141.

[3]*Бит-Шабо И.В.* Финансово-правовое регулирование функционирования государственных внебюджетных фондов: монография / под ред. Е.В. Покачаловой. – М. : Юрлитинформ, 2013. – С. 24; *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. – М. : РГУП, 2018. – С. 12.

[4]*Андреева Е.М.* Влияние принципов бюджетного права на отношения по финансовому обеспечению делегированных полномочий // Юридический мир. – 2016. – № 9. – С. 20–23.

законодательства[1], излишнего расширения количества принципов бюджетного права, основанных на субъективных взглядах[2], «размытых» к тому же неправом.

В бюджетном праве так же, как и в финансовом праве есть приверженцы различных теорий понимания права, в суждениях которых дефиниция «принципы бюджетного права» раскрывается неоднозначно.

Наиболее аргументированной точкой зрения в науке финансового права является обоснование бюджетного права как подотрасли финансового права[3]. Однако единого подхода к пониманию того, что такое принцип бюджетного права, не существует. Более того, не все ученые вообще говорят о принципах бюджетного права.

Преимущественно авторы пишут о принципах бюджетной системы или принципах функционирования бюджетной системы[4], поскольку они закреплены в 5 гл. БК РФ. Кроме того, ученые выделяют принципы бюджетного процесса[5], принципы бюджетного строительства[6], принципы построения бюджетного устройства[7], принципы бюджетной деятельности, принципы межбюджетных правоотношений, принципы разграничения расходных полномочий и доходных источников между публично-правовыми образованиями[8] и лишь некоторые выделяют принципы собственно бюджетного права. Так, справедливо на наш взгляд, Ю.А. Крохина пишет, что правовое оформление принципов финансового, в том числе – бюджетного права, строится в основном по институциональным составляющим[9]. Помимо того, Е.В. Покацкая рассматривает принципы бюджетной системы, принципы бюджетного процесса, а также принципы межбюджетных правоотношений, как «специальные проявления принципов бюджетного права»[10]. Из чего следует, что вышеупомянутые принципы, выделяемые авторами, представляют собой внутриподотраслевые принципы бюджетного права, а не принципы бюджетного права.

---

[1] *Калинин П.А.* Принципы российского законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2013. – С. 30.

[2] *Худяков А.И., Бродский М.Н., Бродский Г.М.* Основы налогообложения. – СПб, 2002. – С. 123.

[3] *Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В.* Бюджетное право России: учеб. пособие. – М., 2002; *Землянская Н.И.* Правовая природа таможенных платежей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005. – С. 13; *Мирошник С.В.* Суверенные фонды в системе бюджетного права // Финансовое право. – 2016. – № 8. – С. 27–29; *Янкевич С.В.* Финансово-правовые проблемы обращения драгоценных металлов и драгоценных камней в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / под ред. И.И. Кучерова. – М. : ИЗиСП, ИНФРА-М, 2016. – С. 63.

[4] *Селезнев А.З., Чередниченко Л.Г.* Бюджетная система в механизме макрорегулирования экономики и социальной сферы: учеб. пособие. – М. : ФГБУ ВПО «РЭУ им. Плеханова», 2013. – С. 27.

[5] *Парыгина В.А., Тедеев А.А.* Бюджетное право и процесс: учеб. – М., 2005. – С. 124–125.

[6] Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А.Н. Козырина. – М., 2002.

[7] *Годин А.М., Горегляд В.П., Подоприна И.В.* Бюджетная система Российской Федерации: учеб. / 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд.-торг. корпорация «Дашков и К°», 2009. – С. 36.

[8] *Бочкарева Е.А.* Финансовая помощь субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям: вопросы теории и правового регулирования. – Краснодар, 2007. – С. 32, 124–125.

[9] *Крохина Ю.А.* Финансовое право России: учеб. – М., 2004. – С. 54.

[10] *Покацкая Е.В.* К вопросу о понятии принципов бюджетного права // Финансовое право. – 2016. – № 7. – С. 40–43.

Выходит, что составные части целого (внутриподотраслевые принципы бюджетного права) есть, а общего (принципов бюджетного права) – нет.

Особый интерес вызывают некоторые примеры из судебной практики, которые наглядно демонстрируют, с одной стороны, необходимость использования и применения принципов бюджетного права, а с другой – свидетельствуют об отождествлении правоприменителем принципов бюджетного права и принципов бюджетной системы.

Так, в постановлении Арбитражного суда Московского округа от 17.01.2017 № Ф05-14369/2015 по делу № А40-188599/14, установлено, что «указанные в главе 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации *принципы бюджетного права* Российской Федерации представляют собой элементы целостной и единой системы закрепленных в источниках права основополагающих принципов российского права. В этой связи суд первой инстанции отмечал, что нарушение третейским разбирательством установленных законом *принципов бюджетного права* влечет нарушение зафиксированного в части 2 статьи 15 Конституции РФ основополагающего принципа российского права – законности и в совокупности служит основанием для отмены решения третейского суда о признании дополнительного соглашения к договору недействительным в части включения в размер платы за технологическое присоединение инвестиционной составляющей и взыскании денежных средств»[1].

Позиция суда первой инстанции позднее поддерживается в определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 28.07.2017 № 305-ЭС15-20073 по делу № А40-188599/2014. Судебная коллегия установила, что в главе 5 БК РФ действительно содержатся *принципы бюджетного права Российской Федерации* и одним из таких принципов является *принцип экономии бюджетных средств*[2].

В апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 06.07.2018 № 55-АПГ18-4 также указано, что «…*в главе 5 БК РФ содержатся принципы бюджетного права* Российской Федерации, представляющие собой элементы целостной и единой системы закрепленных в источниках права основополагающих принципов российского права», а «согласно ст. 28 БК РФ, бюджетная система Российской Федерации основана в том числе на …. *принципе прозрачности*

[1] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.01.2017 № Ф05-14369/2015 по делу № А40-188599/14 // Документ опубликован не был. – СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 12.12.2018).

[2] Определение Верховного Суда РФ от 28.07.2017 № 305-ЭС15-20073 по делу №А40-188599/2014 // URL: /https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/d76d2062-fe2d-4f71-a33e-4c9095048041/A40-188599-2014_20170728_Opredelenie.pdf (дата обращения: 24.08.2017).

(открытости)…»[1]. Из чего следует, что принципы бюджетной системы – это принципы бюджетного права, а значит и *принцип прозрачности (открытости)*, закрепленный в ст. 36 БК РФ – *принцип бюджетного права.*

В судебной практике можно встретить и другие акты судов, основанные на *признании принципов бюджетного права*[2].

Представленные примеры индивидуального судебного регулирования демонстрируют то, что судьи, являясь заинтересованными в справедливом, законном и обоснованном исходе дела, руководствуются нормами права и принципами права.

Полагаем, что раскрытию сущности понятия «принцип бюджетного права» будет способствовать исследование иных родственных категорий: принципов бюджетного процесса, принципов бюджетной системы, принципов бюджетного законодательства.

Некоторые попытки в научных кругах в этом направлении уже предприняты, однако всеобъемлющей и единой картины относительно соотношения указанных бюджетно-правовых категорий нет.

Из всех перечисленных принципов документально закреплены лишь принципы бюджетной системы (ст. 28 БК РФ). Таким образом, *принципы бюджетной системы* с точки зрения систематизации бюджетного права как подотрасли являются принципами подинститута бюджетной системы. Однако значение рассматриваемых положений, ввиду отсутствия иных, имеющих документальное закрепление, базовых начал бюджетной деятельности, вышло за рамки указанного правового образования и стало актуальным для бюджетного права в целом[3]. Показательным является постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.2011 № 20-П, в котором указано, что «федеральный законодатель закрепил в Бюджетном кодексе Российской Федерации *общие принципы бюджетного законодательства* Российской Федерации, *организации* и *функционирования бюджетной системы* Российской Федерации»[4].

Интересным представляется правовая конструкция, предложенная авторами проекта БК РФ от 16.03.2018 г.[5], которая предусматривает перечисление принципов в главе 1

---

[1] Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 06.07.2018 № 55-АПГ18-4 // Документ опубликован не был. – СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 12.12.2018).

[2] Определение Верховного Суда РФ от 14.01.2009 № 55-Г08-10 //Документ опубликован не был. – СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 12.12.2018); Определение Верховного Суда РФ от 28.01.2009 № 46-Г08-27 // Документ опубликован не был. – СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 12.12.2018).

[3] *Бочкарева Е.А., Кожушко С.В.* Принципы бюджетного права и бюджетной системы: понятие и соотношение. Право и практика. – М., 2017. – С. 120–124.

[4] Постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.2011 № 20-П // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 33. – Ст. 4948.

[5] Официальный сайт Минфина России // URL: https://www.minfin.ru/ru/document/ ?id_4=121600 (дата обращения: 13.01.2018).

«Бюджетное законодательство» без отнесения их к определенным видам принципов. Если следовать системному подходу, то можно сделать вывод о включении в проект БК РФ принципов бюджетного законодательства. Каких-либо иных (бюджетных) принципов проект не предусматривает.

Таким образом, новый проект БК РФ проблему принадлежности закрепленных в нем принципов и определения их места в системе бюджетного права не снимает.

Нам видится справедливым подход ученых, разграничивающих принципы бюджетного права и принципы бюджетного законодательства, при этом последние рассматриваются как форма выражения первых[1].

По мнению П.А. Калинина, принципы законодательства являются подсистемой принципов права. Ученый определяет принципы системы законодательства как обусловленные системой государственно-территориального управления, структурой системы права, взаимодействием внутригосударственного и международного права основополагающие идеи организации системных связей между структурными элементами законодательства[2].

И.Ф. Сайфуллин, обобщая, говорит о материальном воплощении, документальной форме принципов бюджетного законодательства, представляет свое понимание о соотношении принципов бюджетного права и принципов бюджетного законодательства в общеправовой конструкции «содержание – форма» соответственно[3].

Еще раз подчеркнем, что документально определенные в ст. 28 БК РФ принципы бюджетной системы в настоящее время включают положения, которые рассматриваются и в теории, и в практике очень широко, т.е. практически совпадают по объему с принципами бюджетного права.

На наш взгляд, с учетом ранее высказанных положений научно обоснованной концепции интегративного понимания права *принципы российского бюджетного права* следует определить как *основополагающие элементы единой системы форм бюджетного права и обеспечивающие ее внутреннее и внешнее единство, максимально абстрактные, менее определенные, чем нормы права, первичные регуляторы бюджетных правоотношений.*

---

[1] *Калинин П.А.* Принципы российского законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2013. – С. 30; *Сайфуллин И.Ф.* О системе принципов бюджетного права // Финансовое право. – 2017. – № 2. – С. 36–42; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов : СВШ МВД РФ, 1995. – С. 560; *Сайфуллин И.Ф.* О системе принципов бюджетного права // Финансовое право. – 2017. – № 2. – С. 36–42.

[2] *Калинин П.А.* Принципы российского законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2013. – С. 12.

[3] *Сайфуллин И.Ф.* О системе принципов бюджетного права // Финансовое право. – 2017. – № 2. – С. 36–42.

В качестве документально определенных принципов бюджетного права укажем положения ст. 28,29,30 БК РФ, положения Федерального закона от 03.04.1996 № 29-ФЗ «О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов», раскрывающие принцип гарантированности, достаточности, своевременности предоставления ассигнований из федерального бюджета[1], и т.д.

К принципам бюджетного права – результатам обобщения правореализационного опыта, можно отнести *принцип экономии бюджетных средств*[2] и т. д.

Переходя к системе принципов бюджетного права, отметим, что и в этом вопросе теоретические разработки основаны на общих подходах теории права, которым присущи характеристики, обусловленные классическим «позитивным» пониманием права.

В юридической науке принципы права разделяют на три (общеправовые (общие), межотраслевые и отраслевые)[3] или четыре (общеправовые (общие), межотраслевые, отраслевые, подотраслевые или институциональные) основных вида принципов[4]. Отдельные авторы представляют более развернутые классификации принципов[5]. Однако доминирующей является позиция о разделении принципов права на четыре основных вида.

Финансовое право как самостоятельная отрасль права не является исключением и обладает общепринятой системой принципов:

1. Общеправовые принципы, которые распространяют свое действие на все отрасли права и являются общеобязательными, что обеспечивает единство правового пространства и динамичность развития права. Общеобязательность данных принципов

---

[1] О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов: Федеральный закон от 03.04.1996 № 29-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 15. – Ст. 1552.

[2]Определение Верховного Суда РФ от 28.07.2017 № 305-ЭС15-20073 по делу №А40-188599/2014 // URL: https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/d76d2062-fe2d-4f71-a33e-4c9095048041/A40-188599-2014_20170728_Opredelenie.pdf (дата обращения 24.08.2017 г.).

[3]*Байтин М.И.* О принципах и функциях права: новые моменты // Правоведение. – 2000. – № 3. – С. 4–15; *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учеб. / 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2005. – С. 168.

[4]*Беликов Е.Г.* Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. – Саратов, 2016. – С. 185–186; *Пилипенко А.А.* Принципы финансового права России и их нормативное закрепление: дис. … канд. юрид. наук. – М., 2013. – С. 4; *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. – М. : РГУП, 2018. – С. 324.

[5]Теория государства и права: учеб. / под ред. В.К. Бабаева; 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2007. – С. 239 (автор главы – В.Н. Карташов); *Гугнюк И.Г.* Доступность банковских услуг как финансово-правовой принцип банковской деятельности: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.04. – Саратов, 2016. – С. 67; *Смирнов Д.А.* Классификация принципов налогового права: постановка проблемы // Финансовое право. – 2006. – № 4. – С. 3.

обусловлена не только нормами Конституции[1], но и судебной практикой[2], что находит свое подтверждение в работах некоторых ученых[3].

2. Межотраслевые принципы, которые распространяют свое действие на две или несколько отраслей права[4].

3. Отраслевые принципы, которые применяются относительно одной отрасли права и служат основой для формирования и функционирования входящих в нее норм[5].

4. Подотраслевые (институциональные) принципы, отражающие основополагающие требования применительно к конкретным правоотношениям, составляющим предмет финансово-правового регулирования[6].

В финансово-правовой науке сложились различные точки зрения относительно содержания (наполнения) общеотраслевых, межотраслевых, отраслевых и подотраслевых принципов финансового права.

Одна группа ученых полагают, что принципы общего характера служат основой для формирования принципов финансового права, а также его подотраслей и институтов с соответствующей конкретизацией[7]. Так, Н.И. Химичева отмечала, что «…в случае значительного «разветвления» и отделения от родового (первоначального) принципа возникает опасность утраты их сущности как принципов права»[8].

А.С. Земцов в своем исследовании указывает на то, что принципы финансового права находят развитие в принципах подотраслей и институтов финансового права[9], тем самым поддерживая группу ученых, обосновывающих формирование принципов

---

[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) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

[2]В ч. 1 ст. 11 отмечается, что суду при рассмотрении дела следует применять общие принципы права. Решение Суда Евразийского экономического сообщества от 12 июля 2012 г. № 21 «О Регламенте Суда Евразийского экономического сообщества» // Российская газета. – 2012. – № 233.

[3]*Пилипенко А.А.* Принципы финансового права России и их нормативное закрепление: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 2013. – С. 3.

[4]*Гугнюк И.Г.* Доступность банковских услуг как финансово-правовой принцип банковской деятельности: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.04. – Саратов, 2016. – С. 68.

[5]*Петров Д.Е.* Отрасль права / под ред. М.И. Байтина. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2004. – С. 73, 192, 298.

[6]*Беликов Е.Г.* Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. – Саратов, 2016. – С. 172–173.

[7]*Поветкина Н.А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И.И. Кучерова. – М. : ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. – С. 344.

[8]*Химичева Н.И.* Принципы российского финансового права // Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева; 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2012. – С. 44–51.

[9]*Земцов А.С.* Принципы финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации (финансово-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2014. – С. 56–71.

подотраслей и институтов финансового права на основе общеотраслевых и отраслевых принципов[1].

Другие ученые полагают, что отнесение к отраслевым принципам по сути принципов общеправовых не вполне обосновано[2]. Так, Л.К. Воронова считает, что такие принципы финансового права, как законность и плановость, можно отнести к принципам, характерным для всех видов деятельности государства и органов местного самоуправления[3]. Аналогична позиция Э.Д. Соколовой, которая указывает на то, что ряд принципов, относимые, например, Н.И. Химичевой (приоритетность публичных задач в правовом регулировании финансовых правоотношений, федерализм и равноправие субъектов Российской Федерации в области финансовой деятельности государства, гласность в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления)[4] к общеотраслевым принципам финансового права, скорее являются общеправовыми принципами. В обосновании Э.Д. Соколова отмечает, что так или иначе перечисленные принципы реализуются во всех видах деятельности государства[5].

Третья группа ученых утверждают, что отраслевые принципы должны отражать специфику соответствующей отрасли права. При этом они должны быть построены исходя из особенностей предмета и метода правового регулирования[6]. Э.Д. Соколова, соглашаясь с указанной позицией, пишет: «…для науки финансового права сохраняет значительный интерес выявление таких отраслевых принципов, которые бы отражали особенности, присущие только финансовой деятельности государства и муниципальных образований»[7]. Кроме того, отдельные ученые признают, что «принципы, ограниченные конкретными специальными вопросами, должны применяться преимущественно по отношению к общим, имеющим более широкую область распространения»[8].

---

[1] *Покацкая Е.В.* К вопросу о понятии принципов бюджетного права // Финансовое право. – 2016. – № 7. – С. 40–43.

[2] *Князев С.Д.* Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 42; *Коробеев А.И.* Соотношение принципов уголовно-правовой политики и принципов уголовного права // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 3. – С. 76.

[3] *Воронова Л.К.* Общие принципы финансового права и его институтов // Принципы финансового права: матер. Междунар. науч.-практ. конф. (г. Харьков, 19–20 апреля 2012 г.) / редкол.: В.Я. Таций, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова и др. – Харьков : Право, 2012. – С. 49.

[4] *Химичева Н.И.* Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. – 2009. – № 2. – С. 4–5.

[5] *Соколова Э.Д.* Система принципов финансового права // Финансовое право. – 2012. – № 8. – С. 7–8.

[6] *Князев С.Д.* Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 39–47; *Беликов Е.Г.* О системе принципов финансового права // Финансовое право. – 2016. – № 5. – С. 3–8.

[7] *Соколова Э.Д.* Система принципов финансового права // Финансовое право. – 2012. – № 8. – С. 7–8.

[8] *Бержель Ж.Л.* Общая теория права. – М. : Nota Bene, 2000. – С. 185.

И последняя группа ученых говорит о том, что принципы правового института вбирают в себя не только свои собственные фундаментальные правовые начала, но и основные идеи всего права в целом, иногда нескольких отраслей в совокупности, а также отрасли права, которой данный институт принадлежит[1].

Бюджетное право, как составная часть финансового права, имеет свой набор принципов (специальных принципов отдельной подотрасли), который не может рассматриваться в отрыве от системы общеправовых принципов права и принципов финансового права (специальных отраслевых национальных принципов).

Исследование «от общего к частному» позволяет выделять в бюджетном праве: принципы построения (организации) и функционирования бюджетной системы (или принципы бюджетного строительства[2]), принципы бюджетного процесса[3], принципы межбюджетных отношений[4], принципы разграничения расходных полномочий и доходных источников между публично-правовыми образованиями[5] и др.

Ю.А. Крохиной была предложена следующая классификация принципов бюджетного права:

1. *по источнику нормативного закрепления:*

- установленные Конституцией РФ (принципы федерализма; равноправия субъектов РФ в бюджетной и налоговой деятельности; плановости, законности, самостоятельности в бюджетной сфере органов местного самоуправления (далее – МСУ));
- установленные бюджетным законодательством (принципы единства бюджетной системы; разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов) и др.;

2. По сферам действия:

- принципы, распространяющиеся на все институты бюджетного права (совместного ведения России и ее субъектов в установлении принципов бюджетной деятельности; единства группировки доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ);

---

[1] Контроль в финансово-бюджетной сфере: науч.-практ. пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. – М. : ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. – С. 320.

[2] См.: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А.Н. Козырина. – М., 2002.

[3] См.: *Парыгина В.А., Тедеев А.А.* Бюджетное право и процесс: учебник – М., 2005. – С. 124–125.

[4] См.: *Бочкарева Е.А.* Финансовая помощь субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям: вопросы теории и правового регулирования. – Краснодар, 2007. – С. 32.

[5] *Там же.* С. 146–150.

- принципы, присущие отдельным институтам бюджетного права (принципы бюджетной системы; принципы бюджетного процесса (сбалансированность бюджета, публичность и гласность и др.))[1].

Отметим, что указанная классификация в бюджетном праве является уникальной, поскольку чаще всего классифицируются принципы какого-либо одного института, например, принципы бюджетной системы, бюджетного устройства, организации бюджетного процесса[2] и т. д.

Анализ норм бюджетного права позволил выявить следующие группы принципов, признаваемые таковыми правотворческими органами, в зависимости от статуса органа, в актах которого данный принцип был установлен:

1. Принципы, являющиеся результатом деятельности законодательных органов власти:

– принципы бюджетной системы (равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; прозрачности (открытости) и т.д.), значение которых выходит за рамки указанного правового образования и актуально для бюджетного права в целом (ст. 28 БК РФ);

– принципы деятельности контрольно-счетных органов (законности, объективности, эффективности, независимости и гласности)[3];

– принципы предоставления ассигнований из федерального бюджета (гарантированности, достаточности, своевременности)[4];

– принцип распределения и принцип использования доходов, полученных Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации в результате передачи прав на единые технологии[5];

– принципы закупок товаров, работ, услуг[6] (информационной открытости закупок; равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупок; целевого и экономически эффективного

---

[1] *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм. – М., 2001. – С.82, 169.

[2] *Бочкарева Е.А.* Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2014. – С. 59–61.

[3] Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 903; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 53 (Ч. I). – Ст. 8492.

[4] О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов: Федеральный закон от 03.04.1996 № 29-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 15. – Ст. 1552.

[5] О передаче прав на единые технологии: Федеральный закон от 25.12.2008 № 284-ФЗ (ред. от 06.12.2011) // Российская газета. – 2008. – № 266. – 30 дек.

[6] О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 31.12.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2018) // Российская газета. – 2011. – № 159. – 22 июля; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 1 (Ч. I). – Ст. 54.

расходования денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализации мер, направленных на сокращение издержек заказчика; отсутствия ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупок).

2. Принципы, закрепленные в актах Президента Российской Федерации:

– принцип государственной политики на рынке ценных бумаг[1] (принцип государственного регулирования рынка ценных бумаг, принцип единства нормативной правовой базы, принцип минимального государственного вмешательства и максимального саморегулирования, принцип равных возможностей, принцип преемственности государственной политики на рынке ценных бумаг, принцип ориентации на мировой опыт и учета тенденции глобализации финансовых рынков).

3. Принципы, являющиеся результатом деятельности исполнительных органов власти:

– принципы бюджетного планирования, ориентированного на результат или принципы БОР[2] (эффективного и ответственного управления общественными финансами, программно-целевого планирования, проектного финансирования[3] и др.)[4];

– принципы предоставления ассигнований из федерального бюджета[5] (гарантированности, достаточности, своевременности);

---

[1] Об утверждении Концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.07.1996 № 1008 (ред. от 16.10.2000) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 28. – Ст. 3356; Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 43. – Ст. 4233.

[2] О федеральной целевой программе «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)»: Постановление Правительства РФ от 10.10.2013 № 903 (ред. от 22.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 42. – Ст. 5364; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 2 (Ч. I). – Ст. 333; Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014– 2019 годы)»: Распоряжение Правительства РФ от 28.06.2013 № 1101-р // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 27. – Ст. 3634.

[3] Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 (ред. от 29.03.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 18 (Ч. III). – Ст. 2166; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 15 (Ч. I). – Ст. 2115.

[4] Международные принципы и стандарты, сформулированные в документах международных финансовых организаций, прежде всего Международного валютного фонда и Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР), а также решениях международных форумов (например, расширенной встречи министров финансов «Группы восьми» в мае 2006 года в г. Санкт-Петербурге, на которой были одобрены предложенные Минфином России принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами).

[5] О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов: Федеральный закон от 03.04.1996 № 29-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 15. – Ст. 1552.

– принципы распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в государственных программах[1] (например, программный принцип[2]);

– принципы бюджетного финансирования[3];

– принципы тарифно-бюджетной политики[4] (обязательности уплаты страховых взносов; установления единых тарифов страховых взносов в отношении всех категорий работодателей);

– принципы назначения кодов бюджетной классификации Российской Федерации[5] (единства, стабильности (преемственности), открытости).

Под принципами бюджетного права, **не закрепленными в правовых актах**, будем понимать правовые регуляторы, выработанные в процессе длительной правореализационной практики различными субъектами правотворчества, поддерживаемые в процессе своей деятельности органами государственной власти, юридическими и физическими лицами, или выработанные в международных договорах и обычаях права, внутригосударственных правовых актах, национальных правовых договорах и обычаях права в процессе их длительной реализации[6].

В качестве примера приведем принцип законности бюджетного процесса, который, по сути, реализуется на основании применения ст. 11 БК РФ «Правовая форма бюджетов»[7] и вытекает из п.2 ст. 4 Конституции РФ.

---

[1] Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»: Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 (ред. от 31.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 22. – Ст. 3224; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 15 (Ч. II). – Ст. 2208.

[2]Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 (ред. от 13.02.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 18 (Ч. II). – Ст. 2162; Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 7 (Ч. II). – Ст. 674.

[3] Об утверждении Концепции развития концертной деятельности в области академической музыки в Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 24.11.2015 № 2395-р // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 49. – Ст. 6998.

[4] Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р (ред. от 06.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (Ч. 2). – Ст. 8029; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 50 (Ч. III). – Ст. 7679.

[5] Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации: Приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н (ред. от 29.11.2017) // Финансовая газета. – 2013. – № 32. – 05 сент. (опубликован без Указаний).

[6]*Ершов В. В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. – М. : РГУП, 2018. – С. 305.

[7]*Снегирева В.Н.* Принципы бюджетного процесса в науке российского финансового права // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 9. – С. 66–73; Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации №5 (2017): утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 27.12.2017 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2018. – № 12.

Применительно к указанному принципу имеется в виду, что бюджетный процесс и соответствующие ему бюджетные процессуальные правоотношения – это явления, которые должны подвергаться детальной нормативной правовой регламентации. По мнению О.Н. Горбуновой, строгое соблюдение норм, регламентирующих бюджетный процесс, является гарантией правильного и своевременного поступления в бюджет доходов и своевременности их расходования[1].

Отдельные авторы обращают внимание, что некоторые принципы, утратившие по тем или иным причинам свою юридическую силу при определенных обстоятельствах, могут вновь ее обрести[2]. Так, например, произошло с принципом единства кассы. Последний появился на основе конкретизации конституционного принципа единства экономического пространства[3]. Аналогичным образом получили свое правовое определение в БК РФ и другие принципы бюджетного права, в том числе интересующий нас больше всего принцип прозрачности (открытости)[4].

Финансово-правовая доктрина, в том числе бюджетно-правовая доктрина, демонстрирует, с одной стороны, многообразие, с другой – фрагментарность исследований систематизации принципов бюджетного права.

Обобщим имеющиеся в науке бюджетного права подходы.

Общеправовые принципы бюджетного права.

Акцентировав свое внимание на важности интеграции общеправовых принципов в систему принципов бюджетного права, Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и другие авторы подчеркивают необходимость конкретизации первых, применительно к бюджетным правоотношениям. Например, конституционный принцип государственного единства, на их взгляд, связан с принципами единства бюджета, единства бюджетной системы и единства кассы, а общеправовой принцип гласности находит отражение в принципе прозрачности бюджетного процесса[5].

---

[1] Финансовое право: учеб. / под ред. О.Н. Горбуновой. – М. : Юристъ, 1996. – С. 137.

[2] *Комягин Д.Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. – 2012. – № 4. – С. 19–31; Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. – М. : Наука, 2014. – С. 501; *Комягин Д.Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. – 2012. – № 4. – С. 19–31.

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 2. – Ст. 400.

[4] Статья 15 Конституции Российской Федерации // 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) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

[5] Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. – М. : Наука, 2014. – С. 501.

Аналогичного мнения придерживается Д.Л. Комягин, выделяя общеправовые (конституционные) принципы, действующие в бюджетном праве: законность, справедливость, гласность, соблюдение баланса интересов личности, общества и государства и др[1].

Межподотраслевые принципы бюджетного права

Х.В. Пешкова в качестве принципов, установленных иными отраслями права, выводит принципы: единства экономического пространства России; единства денежной системы; равноправия субъектов РФ, равноправия муниципальных образований; самостоятельности местного самоуправления; принцип разделения властей, проявляющийся в распределении функций органов власти в сфере бюджетной деятельности, и т. д[2].

О.Г. Воронцов предлагает отнести к межотраслевым принципам бюджетного права принцип адресности и целевого характера бюджетных средств[3].

Подотраслевые принципы бюджетного права

А.Н. Козырин выделяет следующие принципы бюджетного права: принцип полноты бюджета, принцип единства бюджета, принцип приоритетности публичных расходов, принцип достоверности и наглядности бюджета, принцип ежегодного утверждения бюджета и принцип бюджетного равновесия[4].

Х.В. Пешкова приводит следующие принципы бюджетного права: единство бюджетной политики и бюджетного регулирования на территории государства – характеристика бюджетного устройства; приоритет публичных интересов в правовом регулировании бюджетных правоотношений; социальную направленность бюджетно-правового регулирования; бюджетный федерализм как основу бюджетного устройства России; принцип плановости; принцип надлежащей формы бюджета; самостоятельность субъектов РФ, самостоятельность муниципальных образований в бюджетной деятельности в рамках разноуровневого бюджетного устройства государства (похожего состава принципов бюджетного права придерживается М.М. Зайцев[5])

---

[1]*Комягин Д.Л.* Современный военный бюджет: правовой аспект. – СПб, 2009. – С. 36–38; *Комягин Д.Л.* Бюджетное право России: бюджетное устройство и бюджетная система // Публично-правовые исследования. – 2011. – № 3-4. – С. 132–133.

[2]*Пешкова Х.В.* Принципы бюджетного права и бюджетное устройство России // Финансовое право. – 2010. – № 11. – С. 5–8.

[3]*Воронцов О.Г.* Обеспечение целевого характера использования средств, предоставляемых хозяйственным обществам в рамках бюджетных инвестиций // Финансовое право. – 2017. – № 6. – С. 32–36.

[4]Рецензия на книгу Козырина А.Н. «Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах» // Финансовое право. – 2010. – № 3. – С. 39–40.

[5]*Зайцев М.М.* Теоретические основы модели бюджетно-налогового федерализма в Российской Федерации: сущность, принципы, генезис // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 1. – С. 109–115.

К принципам бюджетного права в трудах Н.А. Шевелевой, Н.В. Красновой, Г.Н. Склярова[1] отнесен принцип самостоятельности бюджетов.

К принципам бюджетного права относят также принцип эффективности (экономности)[2].

К.И. Брыкин рассматривает прозрачность (открытость) как принцип бюджетного права[3].

В.А. Парыгина и А.А. Тедеев считают, что принципами бюджетного права являются законность, гласность, бюджетный федерализм и плановость, при этом к базовым принципам бюджетного права относят принципы функционирования бюджетной системы[4].

Существуют исследования ученых, посвященные принципам бюджетного права, например: принцип сбалансированности подробно исследовался Е.А. Бочкаревой[5], принцип федерализма – Ю.А. Крохиной, И. Пыховой и др.[6]; принцип законности – Н.А. Саттаровой, Г.Н. Скляровым[7]; принцип равноправия и справедливости – Е.Г. Беликовым[8];

---

[1]*Шевелева Н.А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. – СПб, 2004. – С. 9; *Краснова Н.В.* Специальный срок исковой давности в бюджетном праве России // Российский судья. – 2016. – № 9. – С. 17–21; *Скляров Г.Н.* Последствия бюджетного дисбаланса на уровне муниципальных образований (на примере Алтайского края и Новосибирской области) // Современное право. – 2016. – № 2. – С. 69–73.

[2]*Бойко Н.Н.* К вопросу об определении понятия эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. – 2014. – № 1. – С. 4–7; *Вершило Т.А.* К вопросу о правовых проблемах эффективного использования бюджетных средств // Финансовое право. – 2013. – № 12. – С. 21–25; *Милушева Т.В.* Принцип справедливости в контексте проблемы правового ограничения государственной власти // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – С. 204; *Арбатская Ю.В.* Проблемы реализации принципа эффективности в бюджетном праве // Академический юридический журнал. – 2013. – № 1 (51). – С. 28–32; *Болтинова О.В.* К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 3; *Анциферов С.А., Андреев С.А., Шидловская Т.Ю.* Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. – 2016. – № 3. – С. 22–27; *Швецова И.В.* Особенности применения мер ответственности за нарушение условий бюджетного кредитования в Российской Федерации // Налоги. – 2016. – № 6. – С. 37–40.

[3]*Брыкин К.И.* Блокчейн как средство реализации принципа прозрачности (открытости) в сфере публичных финансов // Финансовое право. – 2018. – № 4. – С. 39–42.

[4]*Парыгина В.А., Тедеев А.А.* Бюджетное право и процесс: учебник. – М., 2005. – С. 124–127.

[5]*Бочкарева Е.А.* Управление бюджетными ресурсами региона: финансово-правовое исследование: монография. – М. : Контракт : ИНФРА-М, 2012. – С. 52–74.

[6]*Крохина Ю.А.* Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2001; *Христенко В.Б.* Межбюджетные отношения и управление региональными финансами. Опыт, проблемы, перспективы. – М. : Дело, 2002; *Козырин А.Н.* Правовые основы бюджетного федерализма в России. Модернизация экономики России, итоги и перспективы. – Кн. 2. – М. : ГУ–ВШЭ, 2003; *Бородай О.Е.* Политико-правовые основы становления и развития бюджетного федерализма в Российской Федерации (1990–2003 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004; *Морозова Е.А.* Модели бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их применения в Российской Федерации: дис. ... д-ра экон. наук. – М., 2009; *Пыхова И.* Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения на территории // Федерализм. – 2001. – № 3. – С. 182; *Шмакова С.А.* Некоторые теоретико-правовые аспекты понятия бюджетного федерализма // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 8. – С. 17–22.

[7]*Скляров Г.Н.* Последствия бюджетного дисбаланса на уровне муниципальных образований (на примере Алтайского края и Новосибирской области) // Современное право. – 2016. – № 2. – С. 69–73; *Саттарова Н.А.* Меры государственного принуждения в бюджетной сфере как фактор эффективного функционирования финансовой системы // Lex russica. – 2015. – № 8. – С. 97.

[8]*Беликов Е. Г.* Социальная направленность бюджетного права: проблемы и векторы развития // Lex russica. – 2016. – № 6(115). – С. 234.

принцип системности, изложенный в Лимской декларации руководящих принципов контроля[1], – В.Е. Кузнеченковой[2], принцип транспарентности (прозрачности) – Ю.В. Пятковской[3], А.С. Сарбуковой[4], и др.

Межинституциональные принципы бюджетного права

Ю.А. Крохина пишет о принципах, распространяющихся на все институты бюджетного права: это принципы совместного ведения РФ и ее субъектов в установлении принципов бюджетной деятельности, единства группировки доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ[5].

Некоторые авторы приводят уже обобщенную систему специальных принципов бюджетного права, включая в нее принципы установления расходов и доходов бюджета, принципы построения бюджетной системы; принципы организации бюджетного процесса[6].

Институциональные (внутриподотраслевые) принципы бюджетного права

Ю.А. Крохина отмечает принципы, действующие в отдельных институтах бюджетного права, например, *принципы бюджетной системы*[7].

Отдельные авторы выделяют *принципы функционирования бюджетной системы* как составной части бюджетного устройства (в том числе единство бюджетной системы Российской Федерации; самостоятельность бюджетов; равенство бюджетных прав субъектов РФ и т.д. - ст. 28 БК РФ)[8].

Е.А. Бочкарева выделяет *принципы межбюджетных правоотношений*[9].

---

[1] Лимская декларация руководящих принципов контроля: принята в г. Лиме 17.10.1977–26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Международные правовые акты» (дата обращения: 10.12.2018).

[2] *Кузнеченкова В.Е.* Принцип системности – основа государственного и муниципального финансового контроля // Финансовое право. – 2010. – № 3. – С. 21–24.

[3] *Пятковская Ю.В.* Прозрачность как основополагающий принцип публичных расходов: правовой механизм реализации // Российская юстиция. – 2016. – № 10. – С. 19–22.

[4] *Сарбукова А.С.* Способы обеспечения принципа прозрачности (открытости) бюджетов Российской Федерации // Право. – 2011. – № 4. – С. 71.

[5] *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм. – М., 2001. – С. 169.

[6] *Комягин Д.Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. – 2012. – № 4. – С. 19–31; Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. – М. : Наука, 2014. – С. 501.

[7] *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм. – М., 2001. – С. 169.

[8] *Пешкова Х.В.* Принципы бюджетного права и бюджетное устройство России // Финансовое право. – 2010. – № 11. – С. 5–8.

[9] *Бочкарева Е.А.* Финансовая помощь субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям: вопросы теории и правового регулирования. – Краснодар, 2007. – С. 32; *Пешкова Х.В.* Принципы бюджетного права и бюджетное устройство России: монография. – М. : ИНФРА-М, 2018. – С. 5–8.

В работах В.А. Парыгиной и А.А. Тедеева[1], О.В Болтиновой[2] и др. рассмотрены *принципы бюджетного процесса.*

Крохина Ю.А. к *принципам бюджетного процесса* относит *публичность и гласность*[3].

Д.И. Яковлев среди принципов, характеризующих бюджетный процесс, выделяет, в том числе, *принцип гласности бюджетов*[4].

Отдельными учеными исследуются *принципы организации бюджетного процесса*, которые в числе прочих говорят о принципе *транспарентности* (*прозрачности*)[5].

А.Н. Козырин рассматривает *принципы бюджетного строительства*[6].

Я.С. Макарова исследует *принципы контроля в финансово-бюджетной сфере*[7].

Таким образом, большая часть институтов бюджетного права доктринально обеспечена соответствующими институциональными принципами права.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что взгляды ученых и специалистов как в финансовом, так и в бюджетном праве схожи со взглядами ученых – специалистов в области общей теории права в разграничении принципов права по сферам правового регулирования. Однако взгляды в отношении классификации не совпадают по определенным основаниям. Так, в бюджетном праве выделяют, например, такие основания, как «по источнику *нормативного* закрепления», базируясь на теории позитивного понимания права. В то время как в соответствии с научно обоснованной концепцией интегративного правопонимания принципы права классифицируются по сферам правового регулирования, по способам внешнего выражения, по юридической силе.

В бюджетном праве как подотрасли финансового права на основе проведенного исследования предлагается использовать классификацию принципов бюджетного права, построенную на основе системного подхода и положений научно обоснованной концепции интегративного понимания права.

Представляется важным в данном исследовании преломить имеющиеся «позитивистские» подходы к классификации принципов бюджетного права сквозь призму научно обоснованной концепции интегративного понимания права. В этой связи, на наш

---

[1] *Парыгина В.А., Тедеев А.А.* Бюджетное право и процесс: учебник. – М., 2005. – С. 124–125.

[2]*Болтинова О.В.* К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 7. – С. 810–815.

[3]*Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм. – М., 2001. – С. 169.

[4]*Яковлев Д.И.* Проблемы правового регулирования казначейского исполнения бюджетов в РФ / под. ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. – С. 19.

[5]Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. – М. : Наука, 2014. – С. 501.

[6]Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А.Н. Козырина. – М., 2002.

[7]Контроль в финансово-бюджетной сфере: науч.-практ. пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. – М. : ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. – С. 320.

взгляд, принципы бюджетного права могут быть классифицированы по следующим критериям:

1) *в зависимости от сферы правового регулирования* принципы бюджетного права могут быть:

– *общеправовые* (обладают предельной абстрактностью, универсальностью, стабильностью и обязательностью во всех сферах правового регулирования правоотношений);

– *межподотраслевые* (регулируют бюджетные правоотношения и иные правоотношения отрасли финансового права);

– *подотраслевые* (регулируют бюджетные правоотношения);

– *межинституциональные* (регулируют правоотношения всех институтов бюджетного права);

– *институциональные (внутриподотраслевые)* (регулируют бюджетные правоотношения только соответствующего института);

2) *по способам внешнего выражения*:

– *документально закрепленные* (содержатся в российских нормативных правовых актах или нормативных правовых договорах);

– *не закрепленные документально* (установившиеся в результате непосредственной реализации в фактических общественных правоотношениях субъектами права).

Критерий классификации принципов права по юридической силе в соответствии с научно обоснованной концепцией интегративного правопонимания должен быть определен соответствующими уполномоченными органами государственной власти. По этой причине автор исследования в данной работе не приводит указанный критерий среди прочих.

В представленном выше обзоре принцип прозрачности (транспарентности) был включен в систему принципов бюджетного права Ю.В. Пятковской[1], А.С. Сарбуковой[2]. При этом его рассматривали как, во-первых, общеправовой принцип бюджетного права, имеющий конституционную природу, во-вторых, как институциональный принцип (принцип института бюджетной системы, института бюджетного процесса). На наш взгляд, значение *принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы,* имеющего общеправовую природу, выходит за рамки любого из бюджетно-правовых институтов и актуально для бюджетного права в целом.

---

[1]*Пятковская Ю.В.* Прозрачность как основополагающий принцип публичных расходов: правовой механизм реализации // Российская юстиция. – 2016. – № 10. – С. 19–22.

[2]*Сарбукова А.С.* Способы обеспечения принципа прозрачности (открытости) бюджетов Российской Федерации // Право. – 2011. – № 4. – С. 71.

Иными словами, принцип транспарентности (прозрачности) в системе принципов бюджетного права может быть отнесен к документально закрепленным общеправовым («сквозным») принципам.

Таким образом, рассмотрев доктринальные подходы к определению и систематизации принципов права и принципов бюджетного права, проанализировав нормативные правовые источники, судебную практику и правовые позиции судов, подведем некоторые итоги:

1. Применение научно обоснованной концепции интегративного понимания права к определению принципов права, принципов финансового права и принципов бюджетного права позволило сформулировать дефиницию принципов бюджетного права: *принципы бюджетного права – основополагающие элементы единой системы форм бюджетного права, обеспечивающие ее внутреннее и внешнее единство, максимально абстрактные, менее определенные, чем нормы права, первичные регуляторы бюджетных правоотношений.*

2. Принципы бюджетного права являются общим родовым понятием по отношению к принципам бюджетного законодательства, принципам бюджетной системы, принципам бюджетного процесса.

3. В систему принципов бюджетного права, как подотрасли финансового права, входят: *общеправовые; межподотраслевые; подотраслевые; межинституциональные; институциональные (внутриподотраслевые).*

4. Принцип транспарентности в системе принципов бюджетного права может быть отнесен к документально закрепленным общеправовым («сквозным») принципам;

Сформулировав общее определение принципов бюджетного права, а также определив место принципа транспарентности в системе принципов бюджетного права, считаем возможным перейти к теоретико-правовой характеристике транспарентности как принципа бюджетного права.

1.2. Теоретико-правовая характеристика транспарентности как принципа бюджетного права

Прежде чем рассмотреть принцип транспарентности как принцип бюджетного права, перечислим основные теоретические постулаты, сформулированные в работах В.В. Ершова[1], имеющие значение для нашего исследования, а именно:

[1] *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. – М. : РГУП, 2018. – С. 304.

1. Принципы права – непосредственные регуляторы общественных правоотношений, важнейшие и первичные элементы единой, развивающейся и многоуровневой системы форм национального и (или) международного права, реализующиеся в государстве.

2. «Основополагающие (общие) и специальные принципы национального и (или) международного права – основания всеобщей связи системы форм права, «есть … единое», в результате конкретизации которых должны вырабатываться нормы национального и/или международного права, т. е. более определенное право, а также ожидаемая и единообразная правореализационная практика»[1].

3. Основополагающие (общие) принципы внутригосударственного и (или) международного права могут и должны стать своеобразной «дорожной картой» для правотворческих органов, вырабатывающих специальные принципы и нормы права в иных формах национального и (или) международного права, а «…специальные принципы и нормы права должны вырабатываться правотворческими органами не произвольно, а в результате конкретизации основополагающих (общих) принципов внутригосударственного и/или международного права»[2].

4. Правовое регулирование общественных правоотношений характеризуется абстрактностью, поскольку оно осуществляется посредством норм и принципов права. При этом последние представляют собой «…максимально абстрактные, менее определенные, нежели нормы права, первичные средства правового регулирования общественных правоотношений, объективно существующие элементы системы права»[3].

5. Принципы права служат средством повышения степени определенности права, посредством прямых и обратных связей.

Таким образом, рассматривать принципы бюджетного права – в общем и принцип транспарентности – в частности мы будем не как основополагающие «начала», «идеи», «основы», а как правовые регуляторы соответствующих правоотношений.

Исследование и анализ доктринальных источников показал, что в науке бюджетного права принцип транспарентности (прозрачности) затрагивается лишь фрагментарно как принцип бюджетного процесса[4], базовый принцип эффективного и ответственного

---

[1] *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. – М. : РГУП, 2018. – С. 310.

[2] *Там же.* С. 299.

[3] *Там же.* С. 287.

[4] *Буянкина А.Н., Маркова Х.* Принцип публичности (гласности) бюджетного процесса в Российской Федерации и государственных бюджетов в Чешской Республике // Современное право. – 2016. – № 5. – С. 117.

управления общественными финансами[1], но чаще всего – как принцип бюджетной системы[2]. Например, Н.В. Омелехина справедливо пишет о том, что принцип транспарентности (прозрачности) является гарантом обеспечения полной и надлежащей реализации всех принципов бюджетной системы РФ, что является дополнительным средством обеспечения финансовой безопасности государства[3].

Некоторые авторы, упоминая в своих работах принцип гласности, представляют его как синоним прозрачности (открытости), транспарентности[4]. Другие – отождествляют публичность и гласность[5]. Третьи – различают открытость и прозрачность, говоря о невозможности их синонимичности и соотношении как общего и частного[6]. Сказанное свидетельствует о том, что рассматриваемый нами принцип большинство авторов относят к подотраслевому принципу бюджетного права, наполняют его своим содержанием, при этом наблюдается терминологическое разнообразие и широкий ассортимент подходов к определению данного принципа. Вместе с тем, принцип прозрачности (открытости), являясь одним из важнейших правовых регуляторов бюджетной системы Российской Федерации, определен в БК РФ.

Принцип прозрачности (открытости) согласно БК РФ представляет собой: действия госорганов и органов местного самоуправления по обязательному опубликованию в СМИ информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении и иной информации о бюджетах; обязательную открытость проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований и процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия между органами государственной власти или внутри них; обеспечение доступа к информации на едином

---

[1] *Поветкина Н.А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации // Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И.И. Кучерова. – М. : ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. – С. 344.

[2] *Парыгина В.А., Тедеев А.А.* Бюджетное право и процесс: учеб. – М., 2005. – С. 124–127, 384.

[3] *Омелехина Н.В.* Бюджетная система Российской Федерации в системе институтов финансовой безопасности государства // Журнал российского права. – 2017. – № 7. – С. 81–93.

[4] *Беше-Головко К.* Принцип гласности в России // Lex russica. – 2016. – № 1. – С. 90–98.

[5] *Буянкина А.Н., Маркова Х.* Принцип публичности (гласности) бюджетного процесса в Российской Федерации и государственных бюджетов в Чешской Республике // Современное право. – 2016. – № 5. – С. 115–119.

[6] «Открытость подразумевает наличие в системе правоотношений широких каналов взаимопроникновения для всего спектра социальных, экономических и политических сил. Прозрачность же характеризуется максимально возможной доступностью информации о деятельности управленческого аппарата и формированием жесткого механизма общественного воздействия на сферу частного и государственного администрирования посредством представительских институтов»: *Чуклинов А.Е.* Прозрачность как антикоррупционный механизм в системе государственного управления // URL: http:// transparency.org.ru/CENTER/DOC/article_01.doc (дата обращения: 17.02.2018); Вопрос: О механизмах, обеспечивающих открытость и прозрачность процедур закупки. (Письмо Минэкономразвития России от 20.03.2017 № Д28и-1193) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.03.2018).

портале бюджетной системы РФ «Электронный бюджет»; стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации РФ, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода) (ст. 36 БК РФ).

Попробуем сформулировать определение рассматриваемого нами принципа с учетом наработок в области дефинирования принципов бюджетного права[1] и с позиции научно обоснованной концепции интегративного правопонимания[2].

Отметим, что принципу транспарентности будут соответствовать следующие характерные черты: первая – это непосредственный бюджетно-правовой регулятор; вторая – он соответствует особенностям предмета бюджетного права, присущие ему как подотрасли финансового права, третья – принцип транспарентности закреплен в нормах бюджетного права как принцип прозрачности (открытости); четвертая – он обеспечивает предсказуемость, ожидаемость и единообразие правотворческих и правореализационных процессов.

Основываясь на концепции научно обоснованной теории интегративного понимания права, рассмотрим бюджетно-правовой принцип транспарентности как правовую категорию. Это, на наш взгляд, позволит исследовать интересующий нас принцип во взаимосвязи, взаимодействии и взаимообусловленности, а не изолированно от иных принципов бюджетного права.

Полагаем возможным сформулировать следующие теоретические характеристики бюджетно-правового принципа транспарентности:

1. Момент «целого»[3]. В данном случае «целым» будет система форм национального и международного права, реализующаяся в государстве.

2. Элемент системы форм внутригосударственного права. Данное утверждение аргументируем тем, что рассматриваемый принцип является результатом конкретизации управомоченными правотворческими органами абстрактных положений, имеющих большую юридическую силу, закрепленных в Конституции РФ (п. 2 ст. 24, п. 4 ст. 29, п. 3 ст. 15), в Лимской декларации руководящих принципов контроля (ст. 16. гл. VI «Отчетность

---

[1] *Годин А.М., Горегляд В.П., Подпорина И.В.* Бюджетная система Российской Федерации: учеб. / 7-е изд., перераб. и доп. – М. : ИКТ «Дашков и К°», 2009. – С. 44; *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм. – М., 2001. – С. 169; *Пешкова Х.В.* Принципы бюджетного права и бюджетное устройство России // Финансовое право. – 2010. – № 11. – С. 5–8; *Сайфуллин И.Ф.* Особенности нормативного закрепления принципов бюджетного права в российском законодательстве // Финансовое право. – 2017. – № 5. – С. 43–47.

[2] *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. – М. : РГУП, 2018. – С. 323, 347.

[3] *Коптелов А.Е., Пугин В.Б., Шилова Е.Г.* Философия качества. – Архангельск, 2016. – С. 7.

перед парламентом и перед широкой общественностью»[1]), в Мексиканской декларации независимости высших органов финансового контроля (Принцип 4 «Неограниченный доступ к информации»[2]), в Кодексе надлежащей практики по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (Codeof Good Practiceson Fiscal Transparency (2007 г.))[3], в Международном стандарте финансовой деятельности публично-правовых образований (Guide on Resource Revenue Transparency (2007 г.))[4], и закреплен в кодифицированном национальном правовом акте – БК РФ.

3. Специальный подотраслевой (сквозной) принцип. Дело в том, что, согласно научно обоснованной концепции интегративного правопонимания, все принципы классифицированы по иерархии на основополагающие (общие), специальные (межотраслевые), специальные отраслевые, специальные принципы отдельных институтов[5]. С учетом того, что бюджетное право является *подотраслью* финансового права, считаем возможным рассматривать принцип транспарентности как *специальный подотраслевой принцип*. При этом принципы иных институтов, образованных и образующихся с течением времени в финансовом праве (например, страховое публичное право[6]), могут называться специальными институциональными в соответствующих сферах.

4. Принцип транспарентности, являясь правовым регулятором, обеспечивает прямые и обратные связи в бюджетных правоотношениях.

Каждая группа бюджетных правоотношений включает в себя более конкретные правоотношения, которые взаимосвязаны и взаимообусловлены. Так, правоотношения по установлению доходов и расходов бюджетной системы сложно представить без правоотношений по установлению самой этой системы, а все вместе эти правоотношения не могут быть реализованы без определения компетенции соответствующих государственных органов по установлению и структурированию доходов и расходов

---

[1] Лимская декларация руководящих принципов контроля: принята в г. Лиме 17.10.1977–26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) [Электронный ресурс] // URL: http://www.issai.org/ (дата обращения: 01.03.2018).

[2] Мексиканская декларация о независимости высших органов финансового контроля: принята в г. Мехико Мексиканских Соединенных Штатах в ноябре 2007 года XIX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) [Электронный ресурс] // URL: http:// www.roskazna.ru/upload/iblock/b8b/issai-10.-meksikanskaya-deklaratsiya-nezavisimosti-vofk_rus.pdf

[3] Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере [Электронный ресурс] // URL: https://www.imf.org/external/np/mae/mft/ code/ rus/code2r.pdf (дата обращения: 09.11.2018).

[4] Международный стандарт финансовой деятельности публично-правовых образований [Электронный ресурс] // URL: https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/ 051507c.pdf (дата обращения: 01.03.2018).

[5] *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. – М. : РГУП, 2018. – С. 320.

[6] *Бацура М.С.* Субъекты банковского права: монография. – М. : Проспект, 2018. – С. 176; Финансовое право: учебник для бакалавров / Б.Г. Бадмаев, А.Р. Батяева, К.С. Бельский и др.; под ред. И.А. Цинделиани; 3-е изд. – М. : Проспект, 2016. – С. 656.

бюджета соответствующего уровня. Таким образом, бюджетные правоотношения являются безусловным объектом управления (управленческими правоотношениями). Это – во-первых. Во-вторых, что немаловажно, они являются социальными отношениями, т.к. касаются каждого гражданина страны (например, в части обсуждения проектов законов о бюджете, расходования бюджетных средств на социальные нужды и т.д.), и перераспределительными[1].

Реализация требований принципа транспарентности путем, например, своевременного опубликования бюджетной документации помогает понять намерения правительства и, в силу обратной связи, поставить его в конструктивные рамки, что способствует функционированию своеобразной системы сдержек и противовесов для необоснованных и ошибочных решений[2].

Примером процессов прямого действия норм, закрепляющих принципы бюджетной системы (по сути – принципов бюджетного права) и обратного воздействия правореализационной практики, является Определение Верховного Суда РФ от 16.12.2009 № 92-Г09-5[3]. Судебная коллегия установила, что законодателем обеспечивается соблюдение принципа транспарентности работы по проекту бюджета путем проведения публичных слушаний по проекту бюджета субъекта РФ и проекту годового отчета об исполнении бюджета субъектов РФ, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти, то есть находящихся на стадии рассмотрения, а доводы кассационной жалобы о том, что процедура публичных слушаний, установленная Постановлением от 30 июня 2009 года № 311, соответствует российским правовым актам в рассматриваемой сфере правоотношений, являются необоснованными.

Еще один пример: Определение Верховного Суда РФ от 11.11.2009 № 47-Г09-50, согласно которому «…доводы Законодательного Собрания Оренбургской области о том, что оспариваемая норма принята в целях осуществления парламентского контроля и

---

[1] Социальные отношения – отношения между социальными субъектами по поводу их равенства и социальной справедливости в распределении жизненных благ, условий становления и развития личности, удовлетворения материальных, социальных и духовных потребностей. – Словари и энциклопедии на Академике [Электронный ресурс] // URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/business/20373 (дата обращения: 23.03.2018).

[2] *Комягин Д.Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. – 2012. – № 4. – С. 19–31.

[3] Определение Верховного Суда РФ от 16.12.2009 № 92-Г09-5 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 12.12.2018); Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Тыва от 24.09.2009, которым удовлетворено заявление о признании недействующим Постановления Правительства Республики Тыва «О порядке проведения публичных слушаний по проекту закона Республики Тыва о республиканском бюджете Республики Тыва на очередной финансовый год и плановый период и по проекту отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный период»: Постановление от 30.06.2009 № 311 // Документ опубликован не был. – СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 12.12.2018).

реализации принципа прозрачности (открытости) в бюджетной сфере в соответствии с положениями статей 36 и 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации основаны на неправильном истолковании норм материального права и не могут быть приняты во внимание… Следовательно, оспариваемая норма закона субъекта принята законодательным органом субъекта по вопросу, урегулированному федеральным законом, и не соответствует его содержанию»[1].

Таким образом, норма, закрепляющая принцип транспарентности (прозрачности), применяется региональным правотворцем не всегда правильно. Именно наличие прямых и обратных связей позволяет обнаружить факт неправильного применения нормы бюджетного права и скорректировать правовые предписания субъекту соответствующих правоотношений, а, следовательно, повысить степень определенности этой нормы.

Еще одним примером обеспечения прямых и обратных связей может служить Определение Верховного Суда РФ от 10.05.2016 № 307-КГ16-5491 по делу № А26-9761/2014[2] об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ. Доводом для высшей судебной инстанции стал факт отсутствия в конкурсной документации, размещенной на сайте, сведений об определении начальной цены конкурса и проведенной организатором конкурса обязательной оценке стоимости имущественного права пользования муниципальным имуществом по договору субаренды. Такое нарушение, по мнению суда, привело к ограничению количества участников закупки, свидетельствовало о несоблюдении организатором торгов таких принципов, как открытость, доступность, транспарентность проводимых торгов и повлекло нарушение статьи 8 Закона № 135-ФЗ[3] и требований подпункта 4 пункта 31 Правил проведения конкурсов № 67[4].

---

[1]Определение Верховного Суда РФ от 11.11.2009 № 47-Г09-50 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 12.12.2018); Об отмене решения Оренбургского областного суда от 06.08.2009 и признании противоречащей законодательству и недействующей статьи 28.1 Закона Оренбургской области от 24.12.2008 № 2730-591-IV-ОЗ «Об областном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2011.– № 3.

[2]Определение Верховного Суда РФ от 10.05.2016 № 307-КГ16-5491 по делу № А26-9761/2014 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 12.12.2018).

[3]Об оценочной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3813; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 32 (Ч. I). – Ст. 5105.

[4]О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса: Приказ ФАС России от 10.02.2010 № 67 (ред. от 11.07.2018) (вместе с «Правилами проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества») // Российская газета. – 2010. – № 37. – 24 февр.; Официальный интернет-портал правовой информации // URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 24.09.2019).

Верховный Суд РФ в обзоре судебной практики обратил внимание на важность соблюдения принципа транспарентности и подчеркнул, что «…государственный (муниципальный) контракт, заключенный с нарушением требований Закона о контрактной системе и влекущий, в частности, нарушение принципов открытости, прозрачности…, а следовательно, посягающий на публичные интересы и (или) права и законные интересы третьих лиц, является ничтожным»[1].

5. Принцип транспарентности, являясь результатом конкретизации положений Конституции, в условиях информатизации и цифровизации публичного управления выступает своего рода *«дорожной картой»* для развития всех институтов бюджетного права.

Это подтверждается разработкой и принятием ряда программных и концептуальных документов, таких как: Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014 – 2016 годах[2], Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»[3], Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти[4], Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы[5], Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах[6], Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»[7] и др.

---

[1] Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: утвержден Президиумом Верховного Суда РФ от 28.06.2017 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2017. – № 12.

[2] Послание Президента Российской Федерации // URL: https://budget.open.gov.ru/upload/iblock/83e/83eb2e99ddf500cb18ed4aab68938b19.pdf (дата обращения: 24.09.2019).

[3] О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 1275-р (ред. от 03.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4773; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 11. – Ст. 1573.

[4] Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 5. – Ст. 547.

[5] Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы: Распоряжение Правительства РФ от 25.09.2017 № 2039-р // Собрание законодательства РФ. –2017. – № 40. – Ст. 5894.

[6] Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 (ред. от 29.03.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 18 (Ч III). – Ст. 2166; Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах: Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 6. – Ст. 542.

[7] О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 (вместе с «Положением о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 11. – Ст. 1119.

Вслед за федеральными правовыми актами происходят изменения правовой базы и на региональном уровне.

Иллюстрацией такого регионального регулирования можно назвать, например, конкурс проектов по представлению бюджета для граждан на территории Краснодарского края в 2018 году[1] (разработанный на основе письма Минфина России от 31.05.2016 № 09-07-02/31313[2]), программу поддержки местных инициатив Тверской области[3] и др.

Весомым аргументом для подтверждения общеправовой природы принципа транспарентности может стать практика Конституционного Суда РФ.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 15.12.2006 №10-П[4] «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» указывает, что, «предоставляя Федеральному казначейству полномочие по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, федеральный *законодатель учитывал вытекающую из Конституции Российской Федерации необходимость усиления* надежности управления публичными финансами, *прозрачности бюджетного процесса*. Такой вариант правового регулирования позволяет обеспечить сопоставимость показателей исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, иметь оперативную информацию о состоянии публичных финансов в целом по стране в любой момент времени, что необходимо для макроэкономического прогнозирования…»[5]. В данном случае просматривается не только конституционная природа принципа прозрачности, но и его прямая связь с принципом единства кассы.

---

[1] О проведении конкурса проектов по представлению бюджета для граждан на территории Краснодарского края в 2018 году: приказ минфина Краснодарского края от 14.05.2018 № 197 (вместе с «Положением о конкурсе проектов по представлению бюджета для граждан на территории Краснодарского края в 2018 году») // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 12.12.2018).

[2] О подготовке субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме, а также об организации взаимодействия финансового органа субъекта Российской Федерации с гражданами и организациями в процессе планирования и исполнения бюджета: письмо Минфина России от 31.05.2016 № 09-07-02/31313 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.12.2018).

[3] О государственной программе Тверской области «Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики на 2017 – 2022 годы»: постановление правительства Тверской области от 29.12.2016 № 440-пп (с изм. от 04 марта 2019 года) (Вместе с приложением 3 и 4 «О Порядке предоставления из областного бюджета Тверской области бюджетам муниципальных образований Тверской области субсидий на реализацию программ по поддержке местных инициатив в Тверской области на территории городских округов Тверской области») [Электронный ресурс] // URL: http://docs.cntd.ru/document/446203715

[4] По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 № 10-П // Российская газета. – 2006. – № 287. –21 дек.

[5] По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 № 10-П // Российская газета. – 2006. – № 287. – 21 дек.

Отметим, что все более распространенным становится гражданское участие в бюджетировании, которое направлено на усиление подотчетности органов публичной власти на локальном и региональном уровнях[1]. Так, в Тульской области реализован проект «Народный бюджет»[2]. Для его осуществления создана единая информационная система подачи и оценки заявок «Открытый регион 71» (www.or71.ru.).

Итак, с учетом всего вышеизложенного, автор приходит к выводу, что *принцип транспарентности бюджетного права представляет собой непосредственный бюджетно-правовой регулятор, являющийся результатом обобщения опыта правотворческой и правореализационной деятельности, который обеспечивает прямые и обратные связи и выполняет роль «дорожной карты» для развития всех институтов бюджетного права.*

Существующее в правовом акте определение принципа прозрачности, по мнению автора – транспарентности, закрепленное в статье 36 БК РФ, подвергалось критическому анализу. Так, Е.В. Игнатюк пишет, что «при рассмотрении … положений ст. 36 БК РФ необходимо отметить, что в них используются такие оценочные понятия, как «обязательная открытость», «стабильность и/или преемственность», «полнота представления информации», что затрудняет отнесение таких положений к какому-либо виду норм … вышеуказанные оценочные понятия дают правоприменительному органу возможность свободного усмотрения и открывают некоторый простор для субъективной оценки тех или иных явлений»[3].

Соглашаясь с мнением автора, считаем необходимым еще раз подчеркнуть, что принцип транспарентности выходит за рамки института бюджетной системы и является принципом бюджетного права в целом.

Относительно формулировки, предложенной в проекте нового БК РФ, Т.А. Вершило в статье «Прозрачность (открытость) бюджетных правоотношений в условиях цифровой экономики» отмечает, что «…разработчики проекта БК РФ возлагают дополнительные обязанности на финансовые органы в целях формирования прозрачных бюджетных правоотношений, тем самым у общества будет дополнительная возможность оценить деятельность управления финансовыми ресурсами, с одной стороны, а с другой стороны, проявить гражданскую позицию – провести общественный контроль, например, в рамках

---

[1] *Кобзева С.В.* Демократизация государственного управления и электронное правительство // Информационное право. – 2018. – № 2. – С. 4–9.

[2] Бюджет для граждан [Электронный ресурс] // URL: https://budget.open.gov.ru/upload/iblock/d49/d490da1fedbe17addc15eacbc6dc49dc.pdf (дата обращения: 24.09.2019).

[3] *Игнатюк Е.В.* Правовое регулирование прозрачности бюджетного процесса // Журнал российского права. – 2009. – № 10. С. 42–51.

Общенародного фронта»[1]. Поддерживая данную точку зрения, со своей стороны обратим внимание на то, что конструкция статьи 13 «Принцип подотчетности и прозрачности (открытости)» проекта БК РФ, предусматривающая «обязанности» субъектов бюджетных правоотношений, представляет собой пример учета прямых и обратных связей. Однако объединение в одну статью принципа подотчетности и принципа прозрачности (открытости), на наш взгляд, затруднит формирование предсказуемой, ожидаемой и единообразной правореализационной практики, что не будет способствовать конкретизации права.

Важным этапом теоретико-правовой характеристики принципа транспарентности является определение его места в системе принципов бюджетного права.

Согласно теории систем, принципы права не могут существовать изолированно друг от друга, так же как и их функции. Они тесно взаимосвязаны между собой. Таким образом, невозможно глубоко и полно исследовать принцип транспарентности без выяснения его функций и взаимодействия с другими принципами бюджетного права и их функциями, то есть без изучения в системе[2].

Все принципы бюджетного права так или иначе взаимообусловлены, взаимодействуют или взаимодополняют друг друга, при этом находясь в динамическом развитии (и являются основанием для формирования новых свойств права).

Принцип транспарентности (прозрачности) бюджетной системы РФ, в соответствии с действующим БК РФ, предписывает обязательность опубликования сведений об исполнении бюджетов либо иным образом доведение до широкой общественности такой информации. Это происходит, в том числе, путем проведения публичных слушаний на региональном уровне (ст. 25 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ[3], ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ[4]) и путем размещения информации в сети «Интернет», например, через государственную интегрированную информационную систему управления общественными финансами «Электронный бюджет»[5].

---

[1] *Вершило Т.А.* Прозрачность (открытость) бюджетных отношений в условиях цифровой экономики // Финансовое право. – 2018. – № 8. – С. 8–11.

[2] *Селюков А.Д.* Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. – 2012. – № 6. – С. 19–23.

[3] Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 30 (Ч. I). – Ст. 4213.

[4] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 18.04.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 53 (Ч. I). – Ст. 8492.

[5] Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» [Электронный ресурс] // URL: https://budget.gov.ru (дата обращения: 01.02.2018).

Система управления общественными финансами «Электронный бюджет» отвечает принципу единства бюджетной системы РФ (ст. 29 БК РФ) и является подтверждением единообразия: а) принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ; б) форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации; в) порядка установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов; г) ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности[1]. Все это способствует реализации принципа единства бюджетной системы РФ. Помимо того, единство бюджетной классификации РФ и единство кассы также являются неотъемлемыми элементами реализации принципа единства бюджетной системы РФ[2].

Таким образом, следует констатировать наличие прямой связи принципа транспарентности бюджетного права с принципом единства бюджетной системы РФ.

Следовательно, принцип транспарентности применим на всей территории РФ к правоотношениям, связанным с управлением бюджетными средствами всех уровней бюджетной системы, и является неотъемлемым элементом, необходимым для реализации принципа единства бюджетной системы РФ.

В то же время, являясь частью единой бюджетной системы, региональные бюджеты, согласно ч. 3 ст. 5 Конституции РФ, самостоятельны. Данное положение воспринято бюджетными правовыми актами и конкретизировано в ст. 31 БК РФ (принцип самостоятельности бюджетов).

На взаимосвязь принципов единства и самостоятельности указывает в своих актах Конституционный Суд РФ[3].

Принцип самостоятельности бюджетов предопределяет право публично-правовых образований самостоятельно осуществлять бюджетный процесс. Таким образом органы государственной власти и органы местного самоуправления на основе правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения в рассматриваемой сфере[4], осуществляют полномочия по составлению, рассмотрению и утверждению, исполнению бюджета соответствующего уровня, полномочия по составлению, рассмотрению и утверждению

---

[1] *Шеховцева Е.В.* К вопросу о едином портале бюджетной системы Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. – 2017. – № 2. – С. 152–159.

[2] 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. – С. 177.

[3] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 2006 года № 194-О // Вестник КС РФ. – 2006. – № 5; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 12-П // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2803.

[4] Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 903; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 53 (Ч. I). – Ст. 8492.

отчета об исполнении бюджета, а также полномочия по установлению порядка составления, рассмотрения и утверждения, исполнения бюджета, порядка составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета.

Таким образом, принцип транспарентности имеет опосредованную связь с принципом самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК РФ), который в конечном итоге служит гарантией удовлетворения потребностей населения в непосредственном участии в управлении государством. К примеру, в постановлении Седьмого арбитражного апелляционного суда от 21.02.2018 № 07АП-477/2018 по делу № А03-10130/2017 указано, что «публичное предназначение средств местного бюджета обусловливает особые требования к их использованию. Закрепленные в законе механизмы формирования и расходования местных финансов призваны гарантировать сохранность бюджетных средств, открытость, прозрачность и эффективность их распределения. Эти механизмы введены законодателем для оптимального решения муниципалитетом вопросов местного значения, главным из которых является удовлетворение потребностей населения муниципального образования»[1].

Принцип транспарентности связан с принципом сбалансированности бюджетной системы. Эта связь может быть установлена опосредованно. Сбалансированный бюджет предполагает баланс (приблизительное равенство) доходной и расходной частей. При этом достижение сбалансированности как по доходам, так и по расходам невозможно без своевременной и полной информации об исполнении бюджета.

Рассматриваемый принцип тесно связан и с принципом полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов (ст. 32 БК РФ).

По мнению Е.А. Бочкаревой, очень важно практическое применение положений принципа полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, поскольку сами по себе денежные средства, поступающие в собственность государства и муниципальных образований, не могут быть использованы, пока не будут зафиксированы в акте о бюджете в виде доходов. Аналогичная ситуация возникает и относительно расходов[2]. На это обращает внимание Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 21.03.2007 № 3-П (п. 3.2)[3].

---

[1] Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 21.02.2018 № 07АП-477/2018 по делу № А03-10130/2017 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 04.04.2018).

[2] *Бочкарева Е.А.* Сбалансированная бюджетная система: финансово-правовое исследование: монография. Краснодар: ОИПЦ «Перспективы образования», 2013. С. 5–10.

[3] По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 14. – Ст. 1741.

Т.Д. Братко пишет, что часто используемая финансовая помощь в виде межбюджетных трансфертов общего назначения **(**unconditional transfers) снижает подотчетность органов публично-правового образования, получающего указанные трансферты, перед гражданами[1]. Подобного рода ситуация хотя и не противоречит ст. 36 БК РФ, но может приводить к сокрытию бюджетной информации и злоупотреблениям со стороны органов государственной власти, имеющих полномочия на раскрытие или не раскрытие иной информации, кроме утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении[2], что, по нашему мнению, является недопустимым. Более того, органы государственной власти и их должностные лица должны обеспечить свободу каждого гражданина РФ на формирование своего мнения и свободу его распространения, следуя основам демократического строя.

По этим причинам верным представляется мнение о том, что «демократическое государство не существует без свободного и, по возможности, хорошо информированного общественного мнения... решающим критерием гарантии свободы информации является всеобщая доступность охраняемого источника знаний. Согласно господствующему мнению, это требование налицо, если источник информации технически способен предоставлять информацию всем, т.е. индивидуально не ограниченному кругу лиц»[3].

Вышеизложенное дает основание полагать, что принцип транспарентности имеет прямую связь с принципом полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов.

Н.В. Колесникова обращает внимание на взаимосвязь принципов полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, принципа транспарентности, принципа достоверности, принципа сбалансированности, которая заключается в том, что все они являются инструментами применения к бюджетной сфере общеправовых принципов, ставшие важными достижениями прогресса в финансовой сфере путем длительной эволюции государственного финансового управления[4].

Интересно суждение Е.В. Игнатюка. Автор верно отмечает: «Ничто не препятствует связать такое оценочное понятие, как «полнота представления информации» (ст. 36 БК РФ), с принципом полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования

---

[1] *Братко Т.Д.* Основные проблемы обеспечения самостоятельности субъектов федераций в сфере формирования бюджетных доходов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2016. – № 3. – С. 40–51.

[2] См.: *Андреева Е.М.* Правовое регулирование ведения бюджетной отчетности (на примере отчетности по межбюджетным трансфертам) // Финансовое право. – 2017. – № 6. – С. 19–23.

[3] *Шмидт-Йортциг Е.* Свобода слова, мнений и информации // Государственное право Германии. Т. 2. М., 1994. С. 291–295.

[4] *Колесникова Н.В.* Аксиологический аспект правовой природы бюджетного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. № 1. С. 96–100.

дефицитов бюджетов»[1]. Далее он пишет: «Полнота представления информации о ходе исполнения бюджетов – это один из аспектов реализации принципа полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов», однако, на наш взгляд, это, скорее, пример взаимосвязи рассматриваемых принципов.

Если исходить из содержания понятия полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, то, как было сказано выше, – это информация, отражающаяся в соответствующих бюджетах. При этом информация о ходе исполнения бюджетов включает в себя, с нашей точки зрения, не только информацию о соответствующих бюджетах, но и информацию, содержащуюся в: проектах законов об исполнении бюджетов; отчетах об исполнении соответствующих бюджетов[2]; в ежеквартальных сведениях о ходе исполнения бюджета субъекта РФ; в сведениях о численности государственных гражданских служащих субъекта РФ и работников государственных учреждений субъекта РФ с указанием фактических затрат на их денежное содержание[3]; отчетах, докладах, аналитических записках Счетной палаты РФ (ст. 3 Регламента Счетной палаты)[4] и т.д. Таким образом, содержание принципа транспарентности (прозрачности) шире, чем положения принципа полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, т.е. они соотносятся между собой как целое и часть.

Иногда на практике суды, применяя ст. 36 БК РФ, обращают внимание на нарушения требований о проведении публичных слушаний[5], официального опубликования закона или проекта закона о соответствующем бюджете[6].

---

[1] *Игнатюк Е.В.* Правовое регулирование прозрачности бюджетного процесса // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 42–51.

[2] Письмо Минфина России от 14.12.2012 № 02-06-10/5185 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.05.2018); Определение Верховного Суда РФ от 29.05.2003 № 46-Г03-7 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 03.05.2018).

[3] *Зюзин С.Ю., Юдина А.Б., Карташова Ю.А., Гребенникова А.А.* Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Н.И. Воробьева // СПС «КонсультантПлюс». – 2014 (дата обращения: 03.05.2018).

[4] Счетная палата Российской Федерации. Оперативная информация о ходе исполнения федерального бюджета, консолидированных бюджетов и бюджетов внебюджетных фондов за январь-март 2018 года [Электронный ресурс] // URL: http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/33050/?sphrase_id=8349993 (дата обращения: 17.07.2018); Регламент Счетной палаты Российской Федерации: утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.06.2013. № 3ПК (ред. от 21.07.2016) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.05.2018).

[5] Определение Верховного Суда РФ от 18.08.2010 № 65-Г10-1 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 03.05.2018); Определение Верховного Суда РФ от 16.12.2009 № 92-Г09-5 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 03.05.2018).

[6] Определение Верховного Суда РФ от 05.12.2007 № 78-Г07-48 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 03.05.2018); Решение Ярского районного суда от 02.03.2010 по делу № 2-59/2010 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная

В то же время в правоприменительной практике имеются случаи смешения принципа достоверности бюджета, принципа полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и принципа транспарентности (прозрачности) бюджетной системы, изложенных в нормах БК РФ[1].

Однако принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов (ст. 32 БК РФ), согласуясь с содержанием принципа транспарентности (прозрачности), не совпадает с принципом достоверности и несет другую смысловую нагрузку[2].

Вместе с тем количественная оценка 58 судебных актов (определения Верховного Суда РФ, определения кассационных судов РФ) в период с 2004 по 2018 г. по параметру частоты применения норм ст. 32 БК РФ и ст. 36 БК РФ, показала, что первая из указанных норм применяется в судебных актах на 30 процентов чаще, чем вторая. Проанализировав указанные судебные акты, приходим к выводу о расширительном толковании судами содержания ст. 32 БК РФ. Поэтому считаем, что предложение о включении содержания ст. 32 БК РФ в положения ст. 36 БК РФ будет способствовать рациональному формированию принципов бюджетного права, имеющих близкое значение, и единообразной правотворческой и правореализационной практике.

Принцип транспарентности, являясь «сквозным» принципом бюджетного права, сопутствует всему бюджетному процессу, в том числе разработке и исполнению бюджета. Таким образом, важнейший принцип данной стадии – принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета – не может быть реализован без учета положений принципа транспарентности (прозрачности), с которым он опосредованно взаимосвязан[3].

Отражение всей информации о расходах и доходах позволяет усовершенствовать процесс мониторинга и контроля на всех этапах расходования средств публично-правовыми образованиями, что обеспечивает в конечном итоге более полную, реальную

практика» (дата обращения: 03.05.2018); Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 04.10.2017 по делу № 33а-16302/2017 //Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 03.05.2018).

[1] Определение Верховного Суда РФ от 09.09.2009 № 93-Г09-3 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 03.05.2018); Определение Верховного Суда РФ от 02.07.2008 № 55-Г08-6 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 03.05.2018).

[2] Постановление ФАС Дальневосточного округа от 17.10.2006, 10.10.2006 № Ф03-А51/06-1/3334 по делу № А51-21675/05-26-382/52 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 03.05.201).

[3]Опосредованность обусловлена взаимосвязью рассматриваемых принципов через принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов. См.: *Игнатюк Е.В.* Правовое регулирование прозрачности бюджетного процесса // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 42–51.

и прозрачную информацию о ходе исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Ученые, замечая неэффективность существующего мониторинга и контроля за расходованием бюджетных средств, возникающую в связи с необеспеченностью информацией, основанной на современных стандартах и методах учета, справедливо выделяют первостепенную задачу для решения этой проблемы – совершенствование стандартов, методов учета и отчетности[1].

В настоящее время единственным способом осуществления расходов подведомственными учреждениями является система государственных закупок, которая предполагает открытые торги и полное информирование об их результатах[2]. Это, по нашему мнению, свидетельствует об опосредованной взаимосвязи принципа транспарентности и принципа подведомственности расходов бюджетов.

Завершая рассмотрение взаимосвязей принципов бюджетного права, следует обратить внимание на принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ), который означает, что составление и исполнение бюджетов участниками бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)[3].

Ряд ученых отмечает, что при отсутствии грамотно сформулированных объективных критериев оценки эффективности реализация финансового мониторинга представляется невозможной. При таких обстоятельствах, как подчеркивают авторы, теряется транспарентность, открытость бюджетной деятельности, столь значимые для формирования демократического государства[4].

---

[1] *Годин А.М., Горегляд В.П., Подоприна И.В.* Бюджетная система Российской Федерации: учебник / 7-е изд., перераб и доп. – М. : Изд.-торг. корпорация «Дашков и К°», 2009. – С. 53.

[2] *Палозян О.А.* Правовые принципы финансирования государственных и муниципальных расходов // Финансовое право. – 2013. – № 12. – С. 42–46; Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. – М. : Проспект, 2018. – С. 400; Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс: Проекты законов» (дата обращения: 10.10.2018); Региональное финансовое право: монография / Н.М. Артемов, А.В. Богданова, Н.В. Васильева и др.; отв. ред. И.Б. Лагутин. – М. : Юстицинформ, 2017. – С. 316.

[3] *Анциферов С.А., Андреев С.А., Шидловская Т.Ю.* Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. – 2016. – № 3. – С. 22–27.

[4] *Арбатская Ю.В.* Проблемы реализации принципа эффективности в бюджетном праве // Академический юридический журнал. – 2013. – № 1 (51). – С. 28–32; *Васильева Н.В.* Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. – М. : НОРМА, 2017. – С. 304.

Надо заметить, что вообще принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств будет продуктивен в том случае, если эти самые показатели результативности и эффективности использования бюджетных средств, а также критерии оценки эффективности будут полными, достоверными и доступными, что подразумевает соблюдение принципа транспарентности. И наоборот, реализация принципа транспарентности без учета результативности и эффективности использования бюджетных средств может привести к возникновению недоверия общества по отношению к управляющим государственными финансами.

Итак, проведенное исследование подтвердило наличие прямых и опосредованных связей принципа транспарентности с другими принципами бюджетного права. При этом прямое взаимодействие имеет место с принципами единства кассы, единства бюджетной системы и полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов. Опосредованное (косвенное) взаимодействие установлено с принципами сбалансированности, самостоятельности бюджетов, разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета.

Принцип транспарентности не только предопределяет реализацию других принципов, но и сам находится под их влиянием, что доказывает системную взаимосвязь принципов бюджетного права и бюджетной системы, которая предопределяет присущие только ей свойства.

Таким образом, *принцип транспарентности бюджетного права* можно определить как *непосредственный бюджетно-правовой регулятор, являющийся результатом обобщения опыта правотворческой и правореализационной деятельности, который обеспечивает прямые и обратные связи и выполняет роль «дорожной карты» для развития всех институтов бюджетного права.*

Учитывая положения последнего проекта БК РФ, полагаем, что конструкция статьи 13 «Принцип подотчетности и прозрачности (открытости)» затруднит формирование предсказуемой, ожидаемой и единообразной правореализационной практики. Поэтому более приемлемым, на наш взгляд, будет отказаться от объединения в одну статью двух принципов.

1.3. Историко-правовой аспект формирования и развития принципа транспарентности бюджетного права в России и его функции

В России вплоть до второй половины XIX в. правовые основы принципа транспарентности реализованы не были.

Начальный этап формирования рассматриваемого нами принципа как правового регулятора в России связан с именем выдающегося государственного контролера В.А. Татаринова. В 1862 г. Комиссией под его руководством были разработаны Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений, утвержденные в 1862 г. В том же году было принято решение о всеобщей гласности государственной росписи доходов и расходов[1]. До этого момента, примерно до 1850 г., сведения о государственных доходах и расходах были засекречены, а доступ к ним имели только комитет министров, министр финансов и император. Решение о всеобщей гласности было обусловлено внешними факторами. Так, из-за недоверия к финансовому положению России за рубежом ей было отказано в предоставлении крупных иностранных займов[2]. Надо заметить, что и сегодня необходимым условием в предоставлении иностранных займов и инвестиций является открытость бюджетной политики государства[3].

Государственная роспись стала публиковаться для всеобщего обозрения в «Правительственном Вестнике» и «Сенатских Ведомостях» в виде краткого перечня расходов и доходов со всеподданнейшим докладом министра финансов. В докладе содержались пояснения и подробная оценка важнейших финансовых процедур и виды на будущее. Более того, публиковались финансовые сметы министерств и главных управлений в форме «приложения к государственной росписи», в котором доходы и расходы каждой сметы указывались по параграфам и статьям без приведения в нем других подробностей, заключавшихся в сметах[4]. Они рассылались как приложения к «Сенатским Ведомостям». Однако у министров и главноуправляющих было право информацию дозировать, т.е. они сами определяли степень подробности финансовых смет и иной объем соответствующих сведений. Такие сведения они могли распространять посредством продажи экземпляров или раздачей учреждениям и лицам, интересующимся этим предметом, а также путем

---

[1] *Ялбулганов А.А.* Государственный контролер В.А. Татаринов и реформа финансового контроля в России (1850–1860-е гг.) // Государственный финансовый контроль в России: история, теория, практика. – Курск, 2006. – С. 6; *Гинзбург Ю.В.* Правовой статус провинциальных казначейств во второй половине XIX – начале XX в. (на примере Курской губернии) // Финансовое право. – 2009. – № 11.

[2] *Ходский Л.В.* Государственное хозяйство и финансовая наука. Основные принципы и особенности государственного хозяйства и классификация государственных доходов // Публично-правовые исследования: электрон. журн. – 2016. – № 2. – С. 122–175; № 3. – С. 108–158.

[3] Потенциал российской экономики и инновационные пути его реализации: матер. Междунар. науч.-практ. конф. студентов и аспирантов: в 2 ч. / под ред. В.А. Ковалева и А.И. Ковалева. – 2018. – Ч. 1. [Электронный ресурс] // URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_35391828_10987069.pdf

[4] Наша государственная роспись. Исторический обзор законов и правил о государственной росписи в России (1862–1918 гг.). – М., 1919. – С. 5.

опубликования в частных журналах или газетах[1]. Таким образом, прослеживался усмотренческий подход исполнительной власти в предоставлении бюджетной информации.

Транспарентность становится предметом научных исследований отечественных ученых-финансистов[2]. Так, И.И. Янжул подчеркивал правильность имплементации В.А. Татариновым ряда существенных моментов, касающихся реализации транспарентности бюджетной политики, апробированных в ходе реформ начала XIX века в Англии[3].

Далее, с 1881 г. становится обязательным обсуждение смет в департаменте государственной экономии при личном участии министра финансов. Ранее обсуждались лишь присланные им замечания, вследствие чего неясности по доходам и расходам можно было разрешать на месте. Составленный таким образом проект государственной росписи с пояснительной запиской представлялся министром финансов в Собрание Государственного совета, на который Департамент государственной экономии давал свое заключение. Собрание Государственного совета рассматривало роспись в одно заседание, после чего представляло ее на утверждение Государя Императора при докладе министра финансов[4].

Таким образом, в досоветский период развития российской государственности было положено начало формированию принципа транспарентности в бюджетной сфере, характеризующееся представленной к 1917 году совокупностью норм подзаконного характера.

В Конституциях, принятых в России начиная с 1918 года, принцип транспарентности не фигурировал вплоть до 1937 года, хотя в большинстве Конституций имелись разделы о бюджетном регулировании[5]. И только в 1937 году в Конституции РСФСР появилось требование об опубликовании во всеобщее сведение отчета об исполнении государственного бюджета РСФСР, утверждаемого Верховным Советом РСФСР (ст. 105)[6].

---

[1] *Ходский Л.В.* Государственное хозяйство и финансовая наука. Основные принципы и особенности государственного хозяйства и классификация государственных доходов // Публично-правовые исследования: электрон. журн. – 2016. – № 2. – С. 122–175; № 3. – С. 108–158.

[2] *Кудрявцев В.Н.* Ускорение социально-экономического развития и задачи ученых-юристов // Советское государство и право. – 1986. – № 7; *Кряжков В.А.* Развитие института непосредственной демократии за современный период // Советское государство и право. – 1988. – № 9.

[3] *Янжул И.И.* Как англичане критикуют свои государственные расходы. – СПб : Книгоиздат. т-во «Просвещение», 1908. – С. 167.

[4] Наша государственная роспись. Исторический обзор законов и правил о государственной росписи в России (1862–1918 гг.). – М., 1919. – С. 5.

[5] *Бочкарева Е.А.* Конституционно-правовые основы и социальное значение бюджетной системы Российской Федерации как фактора стабильного развития прав личности // Научные достижения и открытия: сб. статей IX Междунар. науч.-исслед. конкурса: в 2 ч. – Пенза : Наука и Просвещение, 2019. – С. 183–187.

[6] Электронный музей конституционной истории [Электронный ресурс] // URL: http://www.rusconstitution.ru/library/constitution/articles/946/ (дата обращения: 09.11.2018).

Позже в соответствии с требованиями Конституции РСФСР 1937 года были приняты такие законы, как, например, Закон РСФСР от 16.12.1961 «О бюджетных правах Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, автономных советских социалистических республик и местных Советов народных депутатов РСФСР» (ст. 28)[1] и т.д.

Конституция РСФСР 1978 года восприняла положения Конституции РСФСР 1937 года и закрепила новую статью 162, определяющую, что «общие показатели исполнения бюджета публикуются для всеобщего сведения»[2].

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что закрепленные еще в Конституции РСФСР 1937 года наиболее значимые требования к бюджетной системе и бюджетной деятельности стали основой формирования нового на тот момент времени института общественного контроля в сфере государственных финансов России.

Следующий этап развития правового регулирования исследуемого принципа на прямую связан с событиями политического характера, а именно – решениями, принятыми на XXVII съезде КПСС, и докладом Генерального секретаря ЦК КПСС М. Горбачева, значительная часть которого была посвящена «дальнейшей демократизации общества» и «углублению социалистического самоуправления народа». Имелась в виду открытость государственных и партийных органов для критики простых трудящихся. «Гласность» стала одним из лозунгов новых реформ.

Позднее, в 1987–1988 гг., содержание понятия «гласность» существенно расширилось. Речь шла об отмене цензурных ограничений, утверждении во внутренней политике принципов свободы слова и обмена информацией[3].

Нормативное закрепление «принцип гласности» получил в ст. 3 Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»[4]. Немного позже принимается закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат

---

[1] О бюджетных правах Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, автономных советских социалистических республик и местных Советов народных депутатов РСФСР: Закон РСФСР от 16.12.1961 // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 5. С. 213.

[2] Сайт Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478721/ (дата обращения: 09.11.2018).

[3] *Титов К.* XXVII съезд Коммунистической партии Советского Союза (КПСС). ТАСС-ДОСЬЕ [Электронный ресурс] // URL: http://tass.ru/info/2691509 (дата обращения: 26.03.2019).

[4] Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР: Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 (ред. от 31.07.1995, с изм. от 10.07.1996) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 46. – Ст. 1543; Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 29. – Ст. 3454.

Федерального Собрания»[1], согласующийся с положениями о принципе гласности в Законе РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1.

В Конституции РФ 1993 года принцип транспарентности (прозрачности) бюджетной системы, тогда – гласности, на наш взгляд, нашел свое отражение в положениях п. 2 ст. 24, п. 4 ст. 29, п. 3 ст. 15. Эти основы были восприняты в п. 23 и 81 Заявления Правительства РФ, Банка России от 22.02.1996 «О среднесрочной стратегии и экономической политике на 1996 год»[2]. Причем в пункте 23 уже формируются положения открытости процедуры проведения конкурсов на право поставок продукции для государственных нужд.

А уже в 1995 г., одновременно с вступлением в Международную организацию высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), Россия присоединилась к Лимской декларации, что способствовало интеграции принципов финансовых правоотношений, поддержанных ведущими иностранными государствами. Отметим, что за рубежом нормативные основы транспарентности как общеправового принципа представлены Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (ратифицирована Россией 30.03.1998)[3] и Хартией Европейского союза об основных правах[4].

Казалось бы, принятых мер правового обеспечения реализации принципа транспарентности было более чем достаточно, однако, несмотря на вышеупомянутые нормы права, в силу экономических причин реализация принципа транспарентности была затруднена, а бюджет, принятый в 1997 г., оказался вообще заведомо не выполним[5].

Ситуация осложнялась тем, что неденежные формы расчетов с бюджетом стали искажать отчетность, тем самым делая непрозрачной как доходную, так и расходную части бюджета. 17 сентября 1997 г. в докладе Центрального банка РФ «О проблеме неплатежей в

---

[1] О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 8. – Ст. 801; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 27. – Ст. 3945.

[2] О среднесрочной стратегии и экономической политике на 1996 год: Заявление Правительства РФ, Банка России от 22.02.1996 // Вестник Банка России. – 1996. – № 11.

[3] Конвенция о защите прав человека и основных свобод: Заключена в г. Риме 04.11.1950 (с изм. от 13.05.2004) (Протокол № 1: подписан в г. Париже 20.03.1952; Об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней: Протокол № 4: подписан в г. Страсбурге 16.09.1963; Протокол № 7: подписан в г. Страсбурге 22.11.1984) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163; О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 14. – Ст. 1514.

[4] Хартия Европейского Союза об основных правах: принята в г. Страсбурге 12.12.2007 // СПС «КонсультантПлюс: Международные правовые акты» (дата обращения: 26.04.2018); Vidal-NaquetA. Latransparence // L'influencedudroitsurlesdudroitpublic / Sousladir. deJ.-B. Auby. Paris: Dalloz, 2010. – P. 643.

[5] Об итогах исполнения федерального бюджета за 1997 год и задачах органов финансовой системы Российской Федерации на 1998 год: Решение расширенной Коллегии Минфина РФ от 20.02.1998 № 2-1 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.05.2018).

российской экономике и возможных путях ее решения»[1] было озвучено положение о том, что «правительству следует проводить заимствования, не допуская нерыночных, неденежных способов оформления своей задолженности (в виде взаимозачетов, налоговых освобождений и т.д.), что сделает последнюю более прозрачной»[2].

Таким образом, этап некодифицированной регламентации принципа транспарентности бюджетной системы может быть охарактеризован как период фактически полного отсутствия гарантий его реальной реализации. При этом «принцип гласности бюджетной системы» выступал не принципом права (правовым регулятором), а, скорее, лозунгом или идеей (принципом неправа).

Следующий этап развития бюджетно-правового принципа транспарентности связан с принятием в 1998 году первого в истории развития правовой системы России БК РФ, вступившего в силу в 2000 году, который характеризуется качественными изменениями. Был утвержден более широкий перечень принципов бюджетной системы, в числе которых был *принцип гласности* (ст. 28, 36 БК РФ)[3].

В российских нормативных правовых актах принцип гласности означал:

– «обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления;

– обязательную открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительным органами государственной власти.

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета»[4].

Положения первой редакции БК РФ во многом учитывали Кодекс надлежащей практики по обеспечению транспарентности в бюджетно-налоговой сфере[5], представленный Международным валютным фондом (МВФ) в 1998 году. В такой редакции

---

[1] О проблеме неплатежей в российской экономике и возможных путях ее решения: доклад Центрального Банка РФ // Вестник Банка России. – 1997. – № 61.

[2] Казна и бюджет / отв. ред. Д.Л. Комягин. – М. : Наука, 2014. – С. 501.

[3] Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

[4] Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 20.04.2007) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823; Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 17. – Ст. 1929.

[5] Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере [Электронный ресурс] // URL: https://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/rus/code2r.pdf

формулировка принципа гласности просуществовала до принятия Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ[1].

Во многом этому способствовало развитие правовых актов, регулирующих антикоррупционную политику в 2003 году на международном уровне. В частности, в Конвенции ООН против коррупции[2] появилось обновленное значение принципа транспарентности, предполагающее информационную открытость. А также были определены связанные с ее обеспечением положения, которые в настоящее время восприняты отечественными правовыми актами[3]. Это такие положения, как, например, требования информационной транспарентности при проведении публичных закупок и др.

В 2007 г. Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ[4] из статьи 28 БК РФ принцип гласности был исключен и заменен на принцип прозрачности (открытости), а статья 36 БК РФ изложена в новой редакции. Изменения состояли, в том числе, в расширении содержания данного принципа, например, его элементом стало требование о стабильности и преемственности бюджетной классификации Российской Федерации, а

---

[1] О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ (ред. от 01.12.2007) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 18. – Ст. 2117; Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6066; Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 01.12.2007) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2008) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823; Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 50. – Ст. 6246.

[2] Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции: принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.

[3] О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 23.04.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.07.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 33 (Ч. I). – Ст. 3418; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 18. – Ст. 2582; О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063; Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 22. – Ст. 3091; О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (Ч. 1). – Ст. 3105; Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 27. – Ст. 3463 (недействующая ред.); О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (Ч. 1). – Ст. 6228; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 1 (Ч. I). – Ст. 7; Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 1 (Ч. I). – Ст. 7; О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 29.06.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 27. – Ст. 3957.

[4] О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ (ред. от 01.12.2007) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 18. – Ст. 2117.

также обеспечении сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода)[1].

Также в ст. 36 БК РФ появилось уточнение об обязательном опубликовании сведений о бюджетах в средствах массовой информации.

Федеральным законом от 07.05.2013 № 104-ФЗ[2] ст. 36 БК РФ была дополнена новым абзацем об обеспечении доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации, что соответствовало требованиям ранее упомянутой Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

Как видим, все периоды развития принципа транспарентности бюджетного права характеризуются терминологическим разнообразием.

При этом законодатель не дает ответа на вопрос о соотношении содержания понятий «транспарентность», «прозрачность», «открытость» и «гласность», зачастую отождествляя их[3].

Предпримем попытку соотнести содержание рассматриваемых терминов, опираясь на их лексическое и этимологическое происхождение.

В одних источниках гласность определяется как «общеправовой термин, означающий максимальную открытость тех или иных общественно значимых процедур и процессов (деятельности органов представительной и исполнительной власти, судов, органов местного самоуправления, порядка избрания или формирования соответствующих органов, обсуждения законопроектов, разрешения различных споров, функционирования общественных объединений и т.д.) и широкое информирование о них жителей»[4]. В других – как «открытость, доступность информации о деятельности учреждений, организаций, должностных лиц и т. п. для общественного ознакомления, обсуждения»[5].

---

[1] *Нестеренко Т.Г.* Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации // Реформы и право. – 2007. – № 1.

[2] О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса: Федеральный закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2331; Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 1 (Ч. I). – Ст. 76.

[3] Например, в пояснительной записке к Федеральному закону от 26.04.2007 № 63-ФЗ. См.: Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс: Проекты законодательных актов» (дата обращения: 17.05.2018).

[4] Однотомный большой юридический словарь. 2012 // Словари, энциклопедии и справочники [Электронный ресурс] // URL: https://slovar.cc/pravo/slovar/2464465.html.

[5] Современный энциклопедический словарь. 2012 [Электронный ресурс] // URL: https:// slovar.cc/enc/sovremenniy/1838118.html; БСЭ. Современный толковый словарь, БСЭ. 2003 [Электронный ресурс] // URL: https://slovar.cc/rus/bse/484787.html

В кратком политическом словаре «гласность» определяется как «максимальная открытость и правдивость в деятельности государственных и общественных организаций, действенная и активная форма участия общественного мнения в демократическом решении важнейших проблем страны»[1].

Прозрачность (transparency) в финансовом словаре раскрывается как существенное условие функционирования свободного рынка ценных бумаг, предполагающее свободный доступ к информации о ценах и объемах совершаемых сделок[2]. В других источниках транспарентность (от англ. transparent – «явный», «очевидный») понимается как отсутствие секретности, доступность любой информации[3], прозрачность[4]. При этом «транспарентность политического процесса – это открытость его легальных сфер для общества, доступность для граждан информации о его целях, реализации и результатах, наличие широких контактов между обществом и государственной властью в осуществлении известных политических задач» (характеризуют наличие, уровень демократии или же ее отсутствие в стране)[5].

Таким образом, вышеуказанные термины в общенаучном смысле рассматриваются практически синонимичными и определяются в основном как доступность каких-либо сведений (информации), а также процессов какой-либо (чьей-либо) деятельности. С позиции правовой науки содержание и соотношение исследуемых терминов будет рассмотрено ниже.

Ранее мы отмечали недостаточную определенность принципа транспарентности (прозрачности) в формулировках российских правовых актов, что, на наш взгляд, свидетельствует о потребности в толковании и последующей конкретизации принципа транспарентности.

Так, Конституционный Суд РФ указал, что финансовое регулирование, бюджетная система Российской Федерации должны отвечать требованиям открытости, прозрачности как процесса принятия органами государственной власти финансовоемких решений, так и самого использования финансовых ресурсов Российской Федерации, что способствует

---

[1] Краткий политический словарь. – М. : Политиздат, 1988. – С. 112.

[2] Финансы. Толковый словарь / 2-е изд.; общ. ред. И.М. Осадчей. – М. : «ИНФРА-М», изд-во «Весь Мир»; Брайен Батлер, Брайен Джонсон, Грэм Сидуэл и др., 2000 [Электронный ресурс] // URL: https:// dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/34970/ (дата обращения: 22.06.2020).

[3] Толковый словарь Ефремовой / Т.Ф. Ефремова. – 2000 [Электронный ресурс] // URL: https://dic. academic.ru/dic.nsf/efremova/280179/; Энциклопедический словарь. – 2009 [Электронный ресурс] // URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/es/149100/ (дата обращения: 22.06.2020).

[4] Краткий французско-русский учебный словарь / сост. Н.Б. Кобрина, Ф.Е. Ройтенберг, Э.А. Халифман, В.Г. Гак. – М. : Гос. изд-во ин. и нац. словарей, 1963. – С. 541.

[5] Политология. Словарь / В.Н. Коновалов. 2010 [Электронный ресурс] // URL: https://dic.academic.ru/ dic.nsf/politology/2896/ (дата обращения: 22.06.2020).

реализации базирующегося на принципах демократии эффективного контроля гражданского общества за финансовой деятельностью государства в лице его органов[1].

Указанная позиция Конституционного Суда РФ отражена в решении Верховного суда Республики Коми, в котором прозрачность и открытость в ходе осуществления госзакупок трактуется через общественный контроль деятельности заказчика и создание единого информационного пространства[2].

В определении Верховного Суда РФ от 31.03.2016 № 305-КГ15-17695 разъясняется, что все контракты, предполагающие удовлетворение публичных интересов за счет бюджетных средств, в целях обеспечения иного публично-значимого интереса, должны не только заключаться, но и исполняться с соблюдением принципов открытости и прозрачности. Иными словами, этапы заключения, исполнения, расторжения договоров и применения ответственности за их неисполнение или ненадлежащее исполнение должны быть полностью прозрачны и доступны для проверочных процедур вплоть до их завершения, в том числе посредством разрешения споров системой государственного правосудия[3]. Позже эта позиция была неоднократно воспринята нижестоящими судами[4].

В постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда детально конкретизированы положения вышеуказанного определения Верховного Суда РФ по отдельным стадиям осуществления закупок. Суд указал, что в целях обеспечения гласности и прозрачности осуществления закупок обязательному доведению до сведения участников закупки подлежит вся информация, касающаяся хода и результатов рассмотрения их заявок на участие в определенной закупке, поскольку результаты закупки напрямую затрагивают права и законные интересы таких участников. Помимо того, такая информация должна детально раскрывать причины отклонения поданной заявки с тем, чтобы исключить возможность заказчиков в последующем субъективно трактовать причины такого

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 7. – Ст. 2803.

[2] Решение Верховного суда Республики Коми от 06.12.2017 по делу № 21-946/2017 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 18.07.2018).

[3] Определение Верховного Суда РФ от 31.03.2016 № 305-КГ15-17695 по делу № А40-218352/2014 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 18.07.2018).

[4] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.06.2018 № Ф05-8156/2018 по делу № А40-213796/2017 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.07.2018); Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.01.2017 № 15АП-19436/2016 по делу № А53-21373/2016 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 18.07.2018); Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14.12.2016 № Ф08-9295/2016 по делу № А53-14463/2016 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 18.07.2018) и т.д.

отклонения и предоставить участникам закупки возможность в случае несогласия с таким решением заказчика оспорить его в установленном законом порядке[1].

Проведя анализ правоприменительной практики, можно заключить, что толкование принципа транспарентности (прозрачности) и принципа гласности строится в основном на установлении соответствия между принципом и выраженным в нем поступком, ценностью, а также между положением нормы права и реальным событием. Однако при толковании принципа транспарентности (прозрачности) и принципа гласности мы не обнаружили качественных отличий в их содержании. По сути судебными инстанциями чаще всего они рассматриваются как синонимичные, а сами принципы являются непосредственными регуляторами бюджетной деятельности управомоченных органов и лиц.

Современный этап правового развития принципа транспарентности сопровождается научной полемикой относительно понимания и соотношения транспарентности, прозрачности, открытости и гласности как принципов права.

Полагаем возможным выделить три основных подхода к их соотношению. Суть первого подхода заключается в разграничении указанных понятий[2]. Принцип гласности в бюджетном праве рассматривают как обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полнота представления информации о ходе исполнения бюджетов[3], а прозрачности (открытости) – как открытость деятельности государственных органов для общественного контроля в целом[4], а также исполнение бюджета в соответствии с бюджетной классификацией[5].

---

[1] Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 29.06.2018 № 09АП-25446/2018 по делу № А40-28169/18 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 18.07.2018).

[2] *Борисов А.Н.* Комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (постатейный). – М. : Юстицинформ, 2014. – С. 242; *Ахметова Н.А.* Принцип прозрачности в деятельности органов государственной власти как основной фактор предупреждения коррупции // Вестник Волгоградского государственного университета. – 2006. – № 5. – С. 100.

[3] *Игнатюк Е.В.* Правовое регулирование прозрачности бюджетного процесса // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 42–51; Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А.Н. Козырина. Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2002; *Химичева Н.И., Покачалова Е.В.* Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. – 2013. – № 6. – С. 8–18.

[4] *Ахметова Н.А.* Принцип прозрачности в деятельности органов государственной власти как основной фактор предупреждения коррупции // Вестник Волгоградского государственного университета. – 2006. – № 5. – С. 100; *Буянкина А.Н., Маркова Х.* Принцип публичности (гласности) бюджетного процесса в Российской Федерации и государственных бюджетов в Чешской Республике // Современное право. – 2016. – № 5. – С. 115–119; Финансовое право: учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др.; отв. ред. С.В. Запольский; 2-е изд., испр. и доп. – М. : ВолтерсКлувер, 2011. – С. 792; *Комягин Д.Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. – 2012. – № 4. – С. 19–31; *Николаев М.Б., Ромашова Н.А.,Осокин В.В.* Перевод бюджета региона на казначейскую систему исполнения // Вестник Нижегородского университета им. Лобачевского. – 2004. – № 2. – С. 223.

[5] *Николаев М.Б., Ромашова Н.А., Осокин В.В.* Перевод бюджета региона на казначейскую систему исполнения // Вестник Нижегородского университета им. Лобачевского. – 2004. – № 2. – С. 223.

Сторонники второго подхода практически отождествляют принцип прозрачности (открытости) и принцип гласности, аргументируя это тем, что аналогично принципу результативности и эффективности использования бюджетных средств изменение принципа гласности на принцип прозрачности (открытости) не привело к изменению его содержания[1]. На наш взгляд, здесь можно говорить о том, что законодатель, скорее, конкретизировал положения ст. 36 БК РФ в ней же, но не добавил нового смыслового содержания.

Приверженцы третьего подхода говорят о принципе гласности и принципе прозрачности (открытости) как о собирательных категориях. Так, одни исследователи предлагают включать принцип прозрачности (открытости) как составную часть более широкого, на их взгляд, принципа гласности. Аргументируется это тем, что финансовая деятельность государства и муниципальных образований как публичных образований должна осуществляться также и на основе принципа «максимально допустимой прозрачности», который дополняет общий принцип «гласности» и может предотвратить условия для различных нарушений в сфере государственных финансов «под покровом государственных интересов»[2].

Другие авторы, с точностью до наоборот, пишут, что принцип прозрачности (открытости) по своему содержанию шире принципа гласности и предполагает более сложный механизм его реализации[3]. Ученые, наряду с открытостью для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, а также обеспечением доступа к соответствующей информации, размещенной в сети «Интернет», видят прозрачность (открытость) публичных централизованных расходов, которая обеспечивается путем публичных

---

[1] *Колесникова Н.В.* Аксиологический аспект правовой природы бюджетного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. – С. 96–100; Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, Е.М. Ашмарина и др.; под ред. Е.Ю. Грачевой. – М. : Проспект, 2009. – С. 576; *Максимова М.А.* Информационное обеспечение контрактной системы как способ реализации отдельных принципов бюджетного права // Финансовое право. – 2014. – № 3. – С. 32–38; *Поветкина Н.А., Хазова Е.В.* Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. – 2014. – № 9. – С. 11–17.

[2] *Соколова Э.Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. – М. : Юриспруденция, 2009. – С. 264.

[3] *Осадчий Г.Н.* Задачи государства по повышению эффективности реформирования бюджетного процесса // Налоги (журнал). – 2007. – № 6; *Пятковская Ю.В.* Прозрачность как основополагающий принцип публичных расходов: правовой механизм реализации // Российская юстиция. – 2016. – № 10. – С. 19–22.

слушаний, являющихся обязательными для проектов региональных и местных бюджетов и отчетов об их исполнении[1].

Наряду с имеющими правовое закрепление определениями, в доктринальных источниках финансового права получают распространение такие категории как «публичность» и «транспарентность»[2]. Например, в учебнике «Бюджетное право» под редакцией И.А. Цинделиани (Москва, 2018 г.) публичность предполагает широкое обсуждение расчетов по бюджету еще до его принятия представительными органами и общественностью[3].

Примером отождествления прозрачности и транспарентности является работа Н.В. Медведевой[4]. Она однозначно пишет о документально закрепленном в ст. 36 БК РФ принципе прозрачности (открытости) как о принципе транспарентности.

Транспарентность как разновидность общеправового принципа гласности, применяемого в отдельных отраслях правового регулирования, рассматривают Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова и другие авторы[5].

В качестве самостоятельного правового принципа, отличного от гласности, транспарентность исследуется Д.И. Гуниным. Он формулирует следующие их основные отличия:

– гласность касается деятельности государственных органов, в то время как транспарентность выходит за рамки этой деятельности;

– транспарентность может соблюдаться как в отношении неопределенного круга лиц, так и конкретных субъектов, а гласность всегда обеспечивает интересы неопределенного круга лиц;

– гласность используется для доведения до общественности «избыточной» информации, а транспарентность касается более существенной информации[6].

---

[1] п .6. ст. 26.13 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 04.06.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.07.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 03.07.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

[2] *Винницкий А.В.* Публичная собственность. – М. : Статут, 2013. – С. 732.

[3] Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. – М. : Проспект, 2018. – С. 400.

[4] *Медведева Н.В.* Принцип транспарентности и гарантии прав участников публичных закупок // Публичные закупки: проблемы правоприменения: матер. Третьей Всерос. науч.-практ. конф. (9 июня 2015 г., МГУ им. М.В. Ломоносова). – М. : Юстицинформ, 2015. – С. 250.

[5] Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. – М. : Наука, 2014.

[6] *Гунин Д.И.* Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008.

Ученый, таким образом, понимает транспарентность как «состояние информированности (наличие полного, достаточного и достоверного знания) о той или иной деятельности любого заинтересованного субъекта». Транспарентность, по его мнению, является информационным процессом, охватывающим правоотношения по доступу

к информации, требующие правового регулирования[1]. Аналогичный подход представлен в зарубежной литературе[2].

Нельзя не отметить, что некоторые представители правовой науки рассматривают принцип транспарентности (прозрачности) как принцип *обладающий международным признанием*[3], ссылаясь при этом на право ВТО – статью X Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ 1994)[4], закрепляющую публикацию и применение торговых правил, Договор о функционировании ЕС[5] для торгового режима, а также Директивы ЕС[6], в которых принцип транспарентности присутствует применительно к сфере осуществления публичных закупок.

Обратим внимание, что в зарубежной литературе прозрачность, открытость (openness), транспарентность (transparency) и гласность (publicity) рассматриваются часто как равнозначные категории, которые выступают условием участия в бюджетных процессах, предполагают полное раскрытие всей финансовой информации своевременно и

---

[1] *Гунин Д.И.* Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008.

[2] *Peters A.* The transparency turn of international law // The chinese journal of global governance. Biggleswade, 2015. – Vol. 1. – P. 5–6.

[3] *Пятковская Ю.В.* Прозрачность как основополагающий принцип публичных расходов: правовой механизм реализации // Российская юстиция. – 2016. – № 10. – С. 19–22; *Медведева Н.В.* Принцип транспарентности и гарантии прав участников публичных закупок // Публичные закупки: проблемы правоприменения: матер. Третьей Всерос. науч.-практ. конф. (9 июня 2015 г., МГУ им. М.В. Ломоносова). – М. : Юстицинформ, 2015. – С. 250; Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / С.А. Белов, Е.В. Гриценко, Д.А. Жмулина и др.; под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелевой. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – С. 528.

[4] Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994 года (ГАТТ/GATT) (заключено в г. Марракеше 15.04.1994).

[5] Договор о функционировании Европейского союза: подписан в г. Риме 25.03.1957 (Вместе со «Списком, предусмотренным в статье 38...», «Заморскими странами и территориями, к которым применяются положения части четвертой Договора...») (с изм. и доп. от 13.12.2007) // СПС «КонсультантПлюс: Международные правовые акты» (дата обращения: 29.07.2018).

[6] О координации процедуры закупок на предприятиях, работающих в сфере водоснабжения, энергетическом, транспортном и почтовом секторах: Директива № 2004/17/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза // СПС «КонсультантПлюс: Международные правовые акты» (дата обращения: 29.07.2018); О координации процедур заключения договоров государственного заказа на выполнение работ, поставку товаров и оказание услуг: Директива № 2004/18/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза // СПС «КонсультантПлюс: Международные правовые акты» (дата обращения: 29.07.2018); О государственных закупках и об отмене Директивы 2004/18/ЕС: Директива № 2014/24/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза // СПС «КонсультантПлюс: Международные правовые акты» (дата обращения: 29.07.2018).

систематически, а также подотчетность государственных учреждений и взаимодействие с широкой общественностью[1].

Как *общий принцип международного права* принцип транспарентности соответствует двум условиям: 1) должен быть достаточно точно определен; 2) должен указывать на лицо обязанное и лицо правомочное[2].

Как *принцип права ЕС* транспарентность с некоторой оговоркой является одним из принципов добросовестного управления, признанного международным сообществом[3].

Ценным для понимания транспарентности как правового принципа, на наш взгляд, является исследование К. Гуда и Д. Хейлда[4].

Указанные авторы выделили четыре типа транспарентности, отражающие вертикальные и горизонтальные динамические связи между субъектами соответствующих правоотношений. Первая группа правоотношений, применительно к теме нашего исследования, означает открытость государственных органов и наличие обратной связи с населением.

Во второй группе правоотношений транспарентность может быть внутренней и внешней. Иными словами, должна быть открытость внутри самого органа государственной власти

и открытость этого государственного органа для других органов государственной власти (в том числе и для органов контроля)[5].

Таким образом, применительно к теме нашего исследования, можно сделать вывод о наличии четырех групп правоотношений, возникающих в связи с реализацией рассматриваемого принципа. Такими правоотношениями будут: 1) между государственными органами и гражданами по получению информации гражданами о бюджетной деятельности и ее результатах; 2) по взаимодействию между государственными

---

[1] *Pekkonen A., Malena C.* Budget Transparency. Budget Transparency. Public Expenditure & Budgets [Электронный ресурс] // URL: https://www.civicus.org/documents/toolkits/PGX_G_Budget%20Transparency.pdf (дата обращения: 01.08.2018); What Is the Publicity of Local Self-Government? Publicity index of Local Self-Government [Электронный ресурс] // URL: http://publicityindex.org/en/metodologiya/ (дата обращения: 01.08.2018); *Ababa A.* Ethiopia operational principles of budget transparency and demystification. May 19–20, 2008 (дата обращения: 01.08.2018).

[2] *Peters A.* The transparency turn of international law // The chinese journal of global governance. – Biggleswade, 2015. –Vol. 1. – P. 15.

[3] *G.J. van der Zwaan.* The principle of transparency in eu law: Het transparantie beginsel in het recht van de Europese Unie (met eensamenvatting in het Nederlands) 2013 [Электронный ресурс] // URL: https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/269787/buijze+app.pdf (дата обращения: 29.07.2018).

[4] *David Heald*, «Varieties of transparency», in Christopher Hood & Daniel Heald (eds), Transparency: The Key to Better Governance. – Oxford: Oxford University Press for the British Academy, 2006. – P. 25–43; *Joël Félix*. Paths to Fiscal Transparency Control, Knowledge and Communication in EarlyModern Polities. –Histoire&Mesure, 2015. – XXX-2. – P. 3–22.

органами и общественными объединениями; 3) между органами государственной власти (обмен информацией между органами исполнительной власти и законодательными органами о бюджетной политике, обмен бюджетной информацией между субъектами РФ и муниципальными образованиями, а также информированность о бюджетной деятельности, проводимой федеральными органами государственной власти, обеспечение сопоставимости показателей бюджетной классификации); 4) между органами контроля и подконтрольными участниками бюджетных правоотношений.

В условиях наметившихся тенденций, так называемой «правовой цивилизации»[1], когда происходит неизбежный переход развития права от автономно-государственного к интегративному, *общеправовой* принцип транспарентности *международного права* обретает максимальную универсальность. С учетом вхождения России в формирующуюся в рамках глобального пространства современную цивилизацию права[2], по мнению автора, при отсутствии значимых с этимологической точки зрения отличий терминов «открытость», «прозрачность» и «транспарентность», в целях единообразия, непротиворечивости и последовательность правотворческого и правореализационных процессов на современном этапе возможно применить общемировой термин «транспарентность» для раскрытия исследуемого принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы.

Вместе с тем анализ общенаучных подходов, действующих правовых актов, практики его применения, отечественной и зарубежной правовой доктрины показал сложность однозначного отграничения терминов «открытость», «прозрачность» и «транспарентность», что свидетельствует о существующей неопределенности и потребности в конкретизации соответствующих норм права.

Положение о принципе прозрачности (открытости), закрепленное в действующем БК РФ, также не позволят нам его отграничить от гласности или транспарентности. По этой причине принцип прозрачности (открытости), на наш взгляд, нуждается в конкретизации в самом БК РФ для эффективной реализации данной нормы права. При этом важно учитывать опыт конкретизации «прозрачности», «гласности», «открытости», «транспорентности» в иных правовых актах, в том числе и международных.

---

[1] *Ершов В.В.* Регулирование правоотношений: монография. – М. : РГУП, 2020. – 568 с.

[2] *Зорькин В.Д.* Цивилизация права и развитие России: монография / Зорькин В.Д. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 416 с.

Конкретизация позволит преодолеть существующую неопределенность путем выработки управомоченными правотворческими органами и лицами более детальных, уточненных принципов и норм права [1].

Включение в название, закрепленное в абзаце 9 части 1 статьи 28 и статье 36 БК РФ, одновременно термина «прозрачность» и «открытость», по мнению автора, излишне. Во-первых, сам законодатель не дает им пояснения и не разграничивает в нормах права, во-вторых, данные термины с этимологической точки зрения синонимичны, а согласно правилам юридической техники, недопустимо в пределах одного закона использовать синонимы, и применяется негласное правило: одно слово – одно значение.

Исходя из вышеизложенного, в условиях перехода к интегративному правовому регулированию, в целях устранения неопределенности в бюджетном праве и противоречивости правоприменительной практики, предлагается:

1) уточнить содержание абзаца 9 статьи 28 БК РФ «прозрачности (открытости)», изложив его в следующей редакции: «транспарентности;»;
2) уточнить название статьи 36 БК РФ «Принцип прозрачности (открытости)», изложив его в следующей редакции: «Статья 36. Принцип транспарентности бюджетной системы».

Кроме исследования сущности определения бюджетно-правового принципа транспарентности, считаем невозможным раскрыть его глубоко и полно без выяснения его функций.

Обратимся к теории систем, согласно которой принципы права не существуют изолированно друг от друга также как и их функции. Они тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены между собой.

Что же такое функции права? Вообще в теории права нет однозначного взгляда на понимание «функций права». Остановимся на самой распространенной дефиниции функций права, которая приводится Н.И. Матузовым и А.В. Малько и в соответствии с которой принципы – это «основные пути (каналы) правового воздействия, выражающие роль права в упорядочении общественных отношений»[2].

Л.А. Морозова, придерживаясь аналогичных позиций относительно дефинирования «функций права», обращает внимание на необходимость разграничения близких, но не совпадающих понятий «функции права» и «функционирование права». Функционирование права, по мнению автора, – это действие права, реализация его функций, воплощение их в общественных правоотношениях, а функции права: 1) определяются сущностью права и его

---

[1] *Ершов В.В.* Конкретизация права // Российское правосудие. – 2014. – № 7 (99). – С. 10.
[2] *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. – М. : Юрист, 2004. – С. 84.

социальным назначением; 2) характеризуют необходимое воздействие права на общественные правоотношения; 3) направлены на осуществление наиболее важных, коренных задач, стоящих перед правом на данном этапе развития общества; 4) активно воздействуют на общественные правоотношения, на их упорядочение; 5) характеризуются непрерывностью, длительностью действия[1]. Такой подход к пониманию «функции права» и «функционирование права», на наш взгляд, обоснован.

Надо заметить, что классификаций функций права в науке достаточно большое количество. Так, Т.Н. Радько, связывая функции права с системой права, исходит из понимания функций права через их регулирующий характер, при этом выделяет следующие функций права: общеправовые; отраслевые; межотраслевые; правовых институтов; нормы права или отдельных норм[2]. М.И. Байтин выделял основные и вспомогательные функции права[3]. М.Н. Марченко разграничивал основные и производные функции права[4]. Существуют и иные классификации функции права по разным критериям[5].

В исследовании автор остановился на наиболее часто встречающейся классификации функций права, предложенной В.В. Лапаевой и В.Н. Корневым. Так, в зависимости от содержания и характера воздействия они подразделяют функции права на общесоциальные и специально-юридические[6].

В юридической литературе в продолжение вышеприведенной классификации общесоциальные функции, характеризующие право как социальный регулятор, подразделяют на воспитательные, политические, экономические, коммуникативную, информационно-регулирующую и называют внешними. При этом специально-юридические или внутренние функции права, которые представляют собой способы непосредственного воздействия правовых норм на поведение людей и соответствующие предмету правового регулирования общественных правоотношений, подразделяют на гарантирующие, регулятивные и охранительные[7].

---

[1] *Морозова Л.А.* Теория государства и права: учебник / 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Российское юридическое образование, 2010. – С. 147–150.

[2] *Радько Т. Н.* Методологические вопросы правоведения. – Саратов : «Наука», 1998. – 284 с.

[3] Функции права // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько; 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – С. 158.

[4] *Марченко М.Н.* Проблемы теории государства и права: учебник. – М. : Проспект, 2001. – С. 586.

[5] Например, Н.А. Пьянов разделяет функции права по видам в зависимости от направлений воздействия права или его отраслей на общественные отношения (поведение, сознание и волю людей) // *Пьянов Н.А.* О понятии и классификации функций права // Сибирский юридический вестник. – 2000. – № 4. – С. 37.

[6] Теория государства и права: учебник / под ред. В.Н. Корнева. – М. : РАП, 2014. – С.211; см. также: Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / М.М. Аносова, А.А. Аюрова, Ю.Н. Беляева и др.; отв. ред. А.В. Габов, Н.В. Путило. – М. : ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. – 272 с.

[7] *Головистикова, А. Н.* Теория государства и права: учебник для бакалавров / А.Н. Головистикова, А.С. Пиголкин, Ю.А. Дмитриев; отв. ред. А.С. Пиголкин, Ю.А. Дмитриев; 3-е изд., перераб. и доп. – М. :

Обратим внимание, что есть авторы, которые аналогичным образом выделяют функции непосредственно принципов права[1]. В данном контексте заметим, что в настоящий период времени существуют новые взгляды и подходы, касающиеся характеристики принципов права. В этой связи, применив положения новейшей научно обоснованной концепции интегративного правопонимания, можно выделить две важнейшие функции принципов права: 1) непосредственного правового регулирования общественных правоотношений; 2) «дорожной карты» в правотворческом процессе[2].

Рассматриваемый нами в контексте заявленной темы бюджетно-правовой принцип транспарентности, являющийся элементом системы права, обладает своим набором функций.

Одно из значений принципа транспарентности заключается в обязанности уполномоченных лиц, закрепленной в ст. 36 БК РФ, опубликовать в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении. Одновременно в силу ст. 11 БК РФ бюджеты всех уровней утверждаются в форме законов. Это же правило применимо для годовых отчетов об исполнении федерального бюджета (ст. 264.7 БК РФ).

Указанное правовое регулирование общественных правоотношений обусловлено ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, в соответствии с которой законы подлежат официальному опубликованию для всеобщего сведения, а неопубликованные законы не применяются, если они затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина. Бюджет, как мы понимаем, так или иначе затрагивает права и свободы человека и гражданина, следовательно, должен быть опубликован на основании названной нормы Конституции РФ.

Таким образом, принцип транспарентности имеет общеправовое начало, тем самым обозначает определенные границы последующего правового регулирования бюджетно-правовых отношений в конкретизирующих Конституцию РФ правовых актах, а именно в БК РФ, и выполняет *внутреннюю* функцию так называемой *«дорожной карты»*, другими словами – ориентира, которым законодатель должен руководствоваться для последующей конкретизации.

Следующее значение принципа транспарентности (прозрачности), с точки зрения позитивистской теории права, в ст. 36 БК РФ раскрывается через представление полной

Юрайт, 2015. – 761 с. – [Электронный ресурс] // ЭБС Юрайт. URL: https://urait.ru/bcode/383365 (дата обращения: 08.02.2020).

[1] *Гасанова А.Н.* Принципы права: современные подходы // Правовое регулирование в современной России / Вестник ПАГС. – 2014. – С. 41–45.

[2] *Ершов В.В.* Правовая природа, функции и классификация принципов национального и международного права // Российское правосудие. – 2016. – № 3 (119). – С. 299; Отметим, что последнюю функцию принципов права как функцию принципов конституционного права похоже рассматривает Г.А. Гаджиев, называя ее функцией «маяка» // *Гаджиев Г.А.* Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 2. – С. 22–45.

информации о ходе исполнения бюджетов. Поскольку в ст. 10 Конституции РФ предусмотрен принцип разделения властей, постольку органы законодательной (представительной) власти осуществляют рассмотрение и утверждение законов об исполнении бюджетов на основании полной информации об исполнении бюджетов, представленной органами исполнительной власти. В данном случае наблюдается система сдержек и противовесов, которая осуществляется в целях правового обеспечения и защиты интересов граждан и может свидетельствовать о еще одной *внешней* функции принципа транспарентности – *политической.*

Принцип транспарентности (прозрачности), закрепленный в ст. 36 БК РФ, означает единство, стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, которая лежит в основе всего бюджетного процесса. Эффективная реализация бюджетного процесса зависит от соблюдения указанного требования[1]. Единство, стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации позволяет получать органом государственной власти наиболее полную и в доступной форме информацию об исполнении бюджетов, обеспечивающую наибольшую степень объективности и предсказуемости в правотворческой деятельности. В этом случае возможно указать на информативность и коммуникативность таких правоотношений, а следовательно, выделить с позиции разнообразных концепций права, *внешние информационно-регулирующую и коммуникативную* функции бюджетно-правового принципа транспарентности.

Исходя из основных положений научно обоснованной концепции интегративного понимания права можно выделить *регулятивную, гарантирующую* и *охранительную* функции бюджетно-правого принципа транспарентности.

Регулятивная функция бюджетно-правого принципа транспарентности заключается в возможности непосредственного воздействия на поведение субъектов правоотношений. Так, принцип транспарентности предполагает обязательную открытость для общества и средств массовой информации (далее – СМИ) процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия (ст. 36 БК РФ). Далее в БК РФ в ч. 8 ст. 145 и ч. 4 ст. 205 закреплено, что процедуры преодоления бюджетных разногласий на уровне Российской Федерации определяются Регламентом Государственной Думы. В то же время на других уровнях бюджетной системы Российской Федерации такие процедуры устанавливаются советующими нормативно-правовыми актами. Таким образом, принцип транспарентности выполняет непосредственное *регулирующее* воздействие по формированию, упорядочиванию и функционированию

[1] Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации: постатейный / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, Е.М. Ашмарина и др.; под ред. Е.Ю. Грачевой. – М. : Проспект, 2009. – 576 с.

правоотношений, связанных с транспарентностью процедур разногласий по проектам бюджетов.

Гарантирующая функция заключается в предоставлении определенных гарантий и прав, а также охране от нарушений прав личности и других субъектов бюджетного права на основании предписаний ст. 36 БК РФ об обязательной открытости для общества и СМИ:

– проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований). Проекты бюджетов, будучи в обязательном порядке опубликованными, должны доводиться до сведения граждан через СМИ или иным образом, что обеспечивает *гарантию* участия граждан в управлении делами государства непосредственно тем самым реализуются и положения ч. 1 ст. 32 Конституции. Для реализации такой гарантии предусмотрено непосредственное правовое *регулирование* на федеральном, региональном и местном уровнях, которое обеспечивает возможность каждому гражданину на соответствующей территории вносить предложения и замечания в проект закона о бюджете (ст. 25 Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ[1], ст. 26.13 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ[2], Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет»[3]). Наличие такой обратной связи способствует укреплению демократии и *предупреждению правонарушений* в бюджетной сфере.

Таким образом, основные *функции* принципа транспарентности бюджетного права, детерминирующие его значение как правового регулятора:

1) *регулятивная функция*;

2) *гарантирующая функция*;

3) *функция «дорожной карты»*.

Итак, проведенное исследование показало, что:

1. В развитии принципа транспарентности бюджетного права в России можно выделить несколько этапов:

первый этап (середина XIX в. – 1917 г.) – становление правовых основ принципа транспарентности в бюджетной сфере, характеризующееся подзаконным характером его регулирования;

---

[1] Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 30 (Ч. I). – Ст. 4213; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 1 (Ч. I). – Ст. 39.

[2] Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.07.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 53 (Ч. I). – Ст. 8454.

[3] Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» [Электронный ресурс] // URL: http://budget.gov.ru (дата обращения: 02.04.2018).

второй этап (1918–1936 гг.) – этап «стагнации» правового развития принципа транспарентности в бюджетной сфере;

третий этап (1937–1980-е гг.) – период становления общеправовой природы принципа транспарентности;

четвертый этап (1986–1993 гг.) – апробация общеправового принципа информационной транспарентности в бюджетной сфере;

пятый этап (1994–1998 гг.) – этап некодифицированного становления принципа транспарентности как принципа бюджетной системы;

шестой этап (1998 – по настоящее время) – период кодифицированного становления принципа транспарентности (прозрачности) как принципа бюджетной системы, и активной интеграции международной практики правового регулирования бюджетной транспарентности в национальное бюджетное право.

Реализация бюджетно-правового принципа транспарентности как регулятора общественных правоотношений с позиции научно обоснованной концепции интегративного правопонимания, представляет собой обязательное опубликование не запрещенной законом информации о бюджете и бюджетном процессе в СМИ. Данный принцип отражает, на наш взгляд, положения Конституции РФ (п. 2 ст. 24, п. 4 ст. 29, п. 3 ст. 15) и в сущности является основополагающим принципом национального права;

2. Принцип транспарентности как принцип бюджетной системы нуждается в более точном правовом определении.

3. Бюджетно-правовой принцип транспарентности как элемент права имеет характерные только ему функции принципа права, а именно: 1) *регулятивную*; 2) *гарантирующую;* 3) *функцию «дорожной карты»*.

ГЛАВА 2. НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОГО ПРИНЦИПА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ: СОДЕРЖАНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

2.1. Особенности и основные способы реализации бюджетно-правового принципа транспарентности в бюджетном процессе

Финансовая деятельность – одна из важнейших функций современного государства, а бюджетный процесс – ее неотъемлемый элемент.

Легитимное определение бюджетного процесса представлено в ст. 6 БК РФ – это регулируемая правовыми актами Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю их исполнения, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Как институт бюджетного права и правовая категория бюджетный процесс исследовался многими представителями науки финансового права, большинство из которых придерживаются легального определения бюджетного процесса[1]. Однако, например, О.В. Болтинова дает собственное определение бюджетного процесса, рассматривая его как «регламентированную нормами бюджетно-процессуального права деятельность представительных и исполнительных органов государственной власти, местного самоуправления, иных участников бюджетного процесса по составлению проектов бюджетов, их рассмотрению и утверждению, исполнению бюджетов и осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности, а также осуществлению бюджетного контроля на всех стадиях бюджетного процесса»[2]. Данное определение в своей основе имеет

---

[1] Финансовое право: учебник / под общ. ред. Э.Д. Соколовой; отв. ред. А.Ю. Ильин. – М.: Проспект, 2019. – 592 с. Финансовое право: учебник для бакалавров / Б.Г. Бадмаев, А.Р. Батяева, К.С. Бельский и др.; под ред. И.А. Цинделиани. 3-е изд. – М.: Проспект, 2016. – 656 с.; *Долгополов П.С.* Бюджетный процесс: понятие, участники, процедуры // СПС «КонсультантПлюс: Комментарии». – 2017 (дата обращения: 05.08.2018).

[2] *Болтинова О.В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008 [Электронный ресурс] // URL:https://www.dissercat.com/content/byudzhetnyi-protsess-v-rossiiskoi-federatsii-teoreticheskie-osnovy-i-problemy-razvitiya (дата обращения: 05.08.2018).

дискуссионный тезис о том, что наряду с бюджетным правом в системе права существует обособленная правовая общность – бюджетно-процессуальное право.

На наш взгляд, бюджетный процесс «…есть урегулированная процессуальными нормами бюджетного права деятельность по составлению проектов законов (решений) о бюджете, их рассмотрению и утверждению, исполнению законов (решений) о бюджете и т.д., по стадиям»[1].

Научные работники, исследующие бюджетный процесс, выделяют следующие его особенности:

1. Бюджетный процесс определен в БК РФ, где подробно расписаны участники бюджетного процесса, стадии, процедуры и другие составляющие, необходимые для его реализации.

2. В соответствии с российскими правовыми актами бюджетный процесс реализуется на всех уровнях бюджетной системы. Каждый публично-территориальный субъект располагает собственным бюджетом и действует в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий[2].

3. Бюджетный процесс цикличен. Период прохождения бюджета по всем стадиям называют фазой или бюджетным циклом[3].

4. Бюджетный процесс строится на основе принципа разделения властей, что соответствует конституционным характеристикам организации власти в Российской Федерации[4].

5. Бюджетный процесс – процесс, связанный с правоприменительной деятельностью в сфере публичных финансов.

6. Бюджетный процесс – контролируемый процесс. Это выражается в существовании контрольных процедур на всех его стадиях.

Характеризуя контроль в бюджетном процессе, Т.А. Вершило справедливо определяет его роль «обратной связи» и признает одним из важнейших условий эффективного управления государством. Обратная связь при этом рассматривается частью

---

[1] *Бочкарева Е.А.* Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в российской федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. – М., 2014. – С. 90.

[2] Федерализм // Энциклопедический словарь. – М.,1997. – С.251; *Фоменко О.В., Храмченко А.А., Захарян А.В.* Бюджетная политика и особенности бюджетного процесса в Российской Федерации // Новая наука: проблемы и перспективы. – 2016. – № 121-1. – С. 218–221.

[3] *Болтинова О.В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008 [Электронный ресурс] // URL:https://www.dissercat.com/content/byudzhetnyi-protsess-v-rossiiskoi-federatsii-teoreticheskie-osnovy-i problemy-razvitiya (дата обращения: 05.08.2018); *Зуев В.М.* Бюджетный процесс и его стадии в Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: http://journals.tsu.ru/uploads/import/793/files/283-020.pdf (дата обращения: 05.08.2018).

[4] *Крохина Ю.А.* Особенности проявления принципа разделения властей в финансовой деятельности Российской Федерации (на примере бюджетного процесса) // Российская юстиция. – 2013. – № 12. – С. 2–5.

информационного обмена (в результате как прямого воздействия субъекта (субъектов) на объект (объекты), так и обратного). Т.А. Вершило отмечает: «…там, где происходит перераспределение информации, обратное воздействие (принцип обратной связи) оказывается одним из самых действенных. Но действие этого принципа не всегда проявляется мгновенно, поскольку в общественной жизни практически отсутствует мгновенное воздействие»[1].

6. Объектом бюджетного процесса на всех уровнях является закон (решение) о бюджете.

Бюджетный процесс включает в себя стадии, каждая из которых представляет собой совокупность процессуальных действий, связанных ближайшей целью[2].

В науке финансового права стадию бюджетного процесса обоснованно определяют как регулируемый нормами бюджетного права самостоятельный и завершенный этап деятельности участников бюджетного процесса, связанный с образованием, распределением и использованием бюджета как финансово-правового и финансово-планового акта[3].

Чаще всего бюджетный процесс подразделяют на четыре стадии: 1-я – составление проекта бюджета; 2-я – рассмотрение и утверждение проекта бюджета; 3-я – исполнение бюджета; 4-я – составление, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета. Отдельно рассматриваются финансовый контроль и мониторинг в бюджетном процессе[4], что соответствует структуре части III БК РФ.

В целом поддерживая подобное разделение стадий бюджетного процесса, считаем возможным дополнить вышеприведенные формулировки с учетом мнения Е.А. Бочкаревой о том, что каждая из стадий прежде всего сориентирована на «закон (решение) о бюджете» или их проекты [5].

---

[1] *Вершило Т.А.* К вопросу об осуществлении парламентского бюджетного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 6. – С. 18–22.

[2] *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: курс лекций. – Саратов, 1995. – С. 331.

[3] Актуальные проблемы финансового права: монография / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. – М. : НОРМА, ИНФРА-М, 2016. – 208 с.

[4] *Комягин, Д.Л.* Бюджетное право: учебник для вузов. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. – С. 309–359, 590; *Кучеров И.И.* Бюджетное право России: курс лекций. – М. : АО «Центр ЮрИнфоР». – 2002. – С. 160–161, 317; *Мартыненко В.Е.* Правовое регулирование бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации: на примере Санкт-Петербурга: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. – Санкт-Петербург, 2006 // Научная библиотека диссертаций и авторефератов disserCat [Электронный ресурс] // URL:http://www.dissercat.com/content/pravovoe-regulirovanie-byudzhetnogo-protsessa-v-subekte-rossiiskoi-federatsii-na-primere-san#ixzz5Na7yxgnN (дата обращения: 02.08.2018); Финансовое право: учебник для бакалавров / Б.Г. Бадмаев, А.Р. Батяева, К.С. Бельский и др.; под ред. И.А. Цинделиани; 3-е изд. – М. : Проспект, 2016. – 656 с.; *Комягин Д.Л.* Бюджетное право: учебник для вузов. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017.

[5] *Бочкарева Е.А.* Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2014. – С. 87.

Принцип транспарентности, как показал анализ положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, реализуется на всех стадиях бюджетного процесса всех уровней национальной бюджетной системы. Однако особенности и способы (формы) его реализации могут обладать определенной спецификой. Данная специфика обусловлена, в первую очередь, особенностями бюджетного процесса как многостадийной деятельности уполномоченных органов и их должностных лиц, во-вторых, целями и задачами, которые должны быть ими решены на соответствующей стадии, в-третьих, субъектным составом той или иной стадии и объемом полномочий соответствующих субъектов.

Сформулируем с учетом сказанного особенности реализации транспарентности в бюджетном процессе:

1. Правовая определенность: принцип транспарентности реализуется на основе правовых норм (например, ст. 36 БК РФ).

2. Стадийность: принцип транспарентности реализуется на всех стадиях бюджетного процесса.

3. Разделение властей: принцип транспарентности реализуется каждой ветвью власти, участвующей в бюджетном процессе (в установленных законом пределах).

4. Гарантированность контроля: реализацию принципа транспарентности контролируют специально уполномоченные органы.

5. Легитимность бюджета как цель реализации: принцип транспарентности выступает правовым регулятором, обеспечивающим «согласие народа с властью» в вопросах составления, рассмотрения, утверждения, исполнения бюджета, а также обеспечивающим открытость предоставления бюджетной отчетности и контрольных процедур на соответствующих стадиях бюджетного процесса.

Следует согласиться с точкой зрения О.В. Веремеевой о том, что «в отечественной практике бюджетного процесса системообразующим фактором выступает принятие бюджета как документа, содержащего доходные и расходные статьи, что …является правовой гарантией юридической связи бюджета с учредительной властью народа – налогоплательщика»[1].

Подтверждением подобных взглядов могут служить и выводы сторонников концепции «good governance» («хорошего управления»), которые признают необходимость участия граждан в принятии политических решений, в том числе непосредственно

[1] *Веремеева О.В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012 [Электронный ресурс] // URL:http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1471266 (дата обращения: 05.08.2018).

затрагивающих права и свободы таких граждан[1]. По мнению У.О. Долгих, политические деятели в согласии с обществом должны ориентироваться на долговременные перспективы управления и развития личности и отчетливо представлять меры, необходимые для их реализации[2]. В качестве таких мер выступают верховенство права и транспарентность (свободный доступ к достоверной информации).

Таким образом, важнейшее предназначение принципа транспарентности – легитимация результатов каждой стадии и всего бюджетного процесса, что подтверждается требованиями официального опубликования законов (решений) о бюджете, либо размещения бюджетной информации в сети «Интернет» для всеобщего ознакомления.

Теперь рассмотрим особенности и способы реализации принципа транспарентности в деятельности наиболее значимых, на наш взгляд, участников бюджетного процесса, перечень которых представлен в разделе 5 БК РФ.

Президент Российской Федерации

Применительно к теме исследования значение имеет ежегодное Послание Президента РФ Федеральному Собранию, определяющее, в том числе, бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации.

Указанный документ является значимым политическим и программным актом, адресованным парламенту, другим органам государственной власти в Российской Федерации и обществу в целом. По этой причине некоторые авторы называют послания главы государства «политическими актами с элементами распорядительных функций»[3], «нормативно-политическими формами деятельности главы государства»[4] и не рассматривают их в качестве нормативных правовых актов, обладающих юридической силой[5]. По мнению других ученых, «послание Президента РФ скорее является документом юридическим, поскольку их наличие диктуется законодательством Российской Федерации и вытекает из конституционной функции Президента РФ определять основные направления внутренней и внешней политики государства»[6] (п. «е» ст. 84 Конституции РФ).

Практика подтверждает данный вывод.

---

[1] *Долгих У.О.* GOOD GOVERNANCE – альтернативный путь государственного управления // Наука. Мысль: электрон. период. журнал. Научный журнал. – 2017. – № 6. – С. 23–28.

[2] Там же.

[3] *Кубатаев М.Г.* Правовые акты Президента Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 2000.

[4] *Погорелко М.Ю.* Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик // Научный эксперт: научный электронный журнал. – 2008. – Вып. 5. – С. 29–49.

[5] *Бобылёва К.Н.* Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти [Электронный ресурс] // URL: http://www.lawrf.ru/content/306-polnomochija-prezidenta-rossijskoj-federacii-v-sfere.html (дата обращения: 05.09.2017).

[6] *Семерджян К.А.* Политико-правовая природа послания // Философия права. – 2009. – № 4. – С. 121.

Сегодня большинство правовых актов, регулирующих деятельность госорганов, включают в себя нормы о необходимости исполнения мероприятий по реализации положений послания Президента[1]. На наш взгляд, это свидетельствует об изменении статуса самого послания. На современном этапе в Послании закрепляются цели и прогнозы социально-экономического развития государства, которые впоследствии должны быть отражены в федеральном законе о федеральном бюджете.

Послание Президента РФ – наиболее растиражированный медиаструктурами и широко известный в обществе документ. Оно публикуется в официальных печатных изданиях, таких как «Парламентская газета», и иных печатных СМИ, размещается в сети «Интернет» (официальный сайт Президента РФ[2], Единый портал бюджетной системы Российской Федерации[3] и т.д.), обсуждается научным сообществом, представителями общественных объединений и др., тем самым обеспечивая реализацию принципа транспарентности деятельности органов государственной власти в целом, и бюджетного принципа транспарентности – в частности.

Однако стоит обратить внимание на то, что положения ежегодного Послания Президента сложно воплотить в нормы закона (решения) о бюджете, так как сроки их составления не совпадают с датами выхода в свет посланий Президента. Например, в 2018 году Президент выступил с Посланием Федеральному Собранию на 2018 год 1 марта, т.е. уже в разгар финансового года, тогда как федеральный закон о федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 – 2020 годов был принят 5 декабря 2017 года.

Представляется, что ранее предусмотренное БК РФ специальное Бюджетное послание, которое «открывало» бюджетный период будущего, а не текущего финансового года в большей степени соответствовало оптимизации бюджетного планирования и прогнозирования. Однако со временем необходимость в отдельном бюджетном послании главы государства отпала.

---

[1] Об утверждении Регламента Министерства обороны Российской Федерации: приказ Министра обороны РФ от 10.01.2015 № 1 [Электронный ресурс] // URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 18.02.2020); Об утверждении мероприятий Законодательного Собрания Челябинской области по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации: постановление Законодательного Собрания Челябинской области от 24.12.2015 № 230 (вместе с «Мероприятиями Законодательного Собрания Челябинской области по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации») // Южноуральская панорама. – 2016. – № 2. – 16 янв. (спецвыпуск № 1).

[2] Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс] // URL: http://kremlin.ru/acts/news/18332 (дата обращения: 18.02.2020).

[3] Единый портал бюджетной системы Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL:http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82?_adf.ctrl-state= lxhy4utu6_157&regionId=46 (дата обращения: 18.02.2020).

Надо заметить, что на региональном уровне имеют место послания губернаторов (глав), например, областей или республик РФ[1] законодательному (народному) собранию соответствующего региона. Указанные послания чаще всего содержат раздел о бюджетной и налоговой политике, в котором ставятся основные цели и задачи на будущий период. Послания распространяются посредством местного телерадиовещания, в печати через сеть «Интернет» (официальные сайты органов власти, соцсети и т.д.)[2], что позволяет охватить значительную часть местного населения и обеспечить транспарентность бюджетной политики региона.

Кроме того, отметим, что на сегодняшний день в отдельных субъектах остались «отраслевые» бюджетные послания губернаторов, не только определяющие вектор развития бюджетной политики и экономики соответствующего субъекта в целом, но и подлежащие особому контролю[3].

Непосредственная реализация деятельности Президента РФ связана с его классической функцией как главы государства – обнародованием (опубликованием) законов. При этом факт обнародования (опубликования) закона напрямую зависит от факта его подписания[4]. Так, закон о федеральном бюджете на соответствующий год и плановый период, в соответствии с п. 2 ст. 208 БК РФ, в течение пяти дней со дня одобрения Советом Федерации направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

Законодательные (представительные) органы государственной власти и местного самоуправления

Анализ действующих правовых актов в области регулирования бюджетных правоотношений и практики их применения показал многообразие форм и способов

---

[1] Послание главы Республики Дагестан Народному Собранию республики [Электронный ресурс] // URL: https://www.youtube.com/watch?v=8kUlnF8aN2I (дата обращения: 18.02.2020); Послание главы Республики Ингушетия Народному Собранию Республики Ингушетия на 2019 год: Послание главы РИ Народному Собранию РИ от 19.03.2019 // Ингушетия. – 2019. – № 37-40. – 21 март.; Основные направления бюджетной, экономической и социальной политики на 2017 год: Послание губернатора Омской области В.И. Назарова Законодательному Собранию Омской области от 28.10.2016 // Омский вестник. – 2016. – № 43. – 28 окт.

[2] Послание главы Республики Мордовия В.Д. Волкова Государственному Собранию Республики Мордовия 2019. [Электронный ресурс] // URL: https://www.youtube.com/watch?v=WMkqU8r4tR0 (дата обращения: 18.02.20); Послание главы Республики Дагестан Народному Собранию республики [Электронный ресурс] // URL: https://www.youtube.com/watch?v=8kUlnF8aN2I (дата обращения: 18.02.2020).

[3] Об утверждении Плана мероприятий Совета народных депутатов Кемеровской области по реализации положений Бюджетного послания губернатора Кемеровской области С.Е. Цивилева от 21 ноября 2018 года: постановление Совета народных депутатов Кемеровской области от 21.12.2018 № 217 // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство»; Бюджетное послание губернатора Кемеровской области С.Е. Цивилева 2019 [Электронный ресурс] // URL: https://www.youtube.com/watch?v=p6KmWGKFhFY (дата обращения: 18.02.2020).

[4] Орехова Н.Л. Законотворчество: теоретико-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 165 [Электронный ресурс] // URL: https://www.dissercat.com/content/zakonotvorchestvo-teoretiko-pravovye-aspekty (дата обращения: 18.02.2020).

реализации принципа транспарентности законодательными (представительными) органами государственной власти и местного самоуправления как субъектами бюджетного процесса.

Универсальными формами реализации принципа транспарентности законодательными (представительными) органами государственной власти являются *общественное обсуждение и общественное участие*.

Согласно ст. 24 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» *общественное обсуждение* представляет собой форму общественного контроля и является публичным обсуждением общественно значимых вопросов с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц (органов государственной власти и муниципального самоуправления и т.д.) и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.

Под *общественным участием* в бюджетном процессе понимают «систематический процесс, характеризующий взаимоотношения органов государственного (муниципального) управления и общественности относительно выражения интересов и прав общества в бюджетной политике»[1].

Способы их проведения во многом схожи, например, их организаторами могут быть общественные объединения, негосударственные некоммерческие организации, органы государственной власти и т.д. Процедуры и порядок реализации вышеуказанных форм при принятии проекта (закона) о бюджете на соответствующий год и плановый период определяются соответствующим законодательным (представительным) органом власти и зависят от его статуса и объема полномочий.

Анализ правовых и научных источников показал, что общественное участие в отличие от общественного обсуждения подразумевает не только публичное обсуждение общественно значимых вопросов, но и предполагает очное участие каждого (без применения «интернет-ресурсов» и т.д.). Однако в связи с тем, что определение общественного участия не установлено в правовых актах, полагаем возможным в нашем

[1] *Пинаевская М.В.* Общественное участие в бюджетном процессе: зарубежный опыт и российская практика // Вопросы экономики и управления. – 2017. – № 3. – С. 5–9 [Электронный ресурс] // URL https://moluch.ru/th/5/archive/65/2518/ (дата обращения: 31.07.2020); (там же: формы общественного участия – Информирование (бюджет для граждан, интернет-портал «Открытое правительство», официальные сайты финансовых органов, информационные материалы, СМИ), Консультирование (официальные сайты финансовых органов и интернет-порталы с возможностью обратной связи, опросы граждан, публичные слушания, круглые столы, конференции, народные бюджеты, обращения к депутатам), Совместное принятие решений (интернет-портал «Российская общественная инициатива», Общественные палаты), Совместная деятельность (ППМИ, партисипаторное / Инициативное бюджетирование, самообложение граждан, ТОС, проект «Народный бюджет» Тульской области), Партнерство.

исследовании рассматривать общественное участие и общественное обсуждение как синонимичные.

Способами общественного обсуждения, а равно общественного участия могут быть: парламентские слушания (публичные слушания), конференции, совещания, круглые столы, семинары, а также общественное (всенародное обсуждение) проектов нормативных правовых актов[1] и т.д.

Так, например, согласно Конституции РФ (п. 3, 4 ст. 101)[2], БК РФ (п. 1 ст. 153)[3], Регламента ГД РФ (гл.6)[4], Федерального закона «О парламентском контроле» (ст. 5, 11)[5] по вопросам рассмотрения и утверждения проекта бюджета палатами Федерального Собрания могут проводиться парламентские слушания[6].

На федеральном уровне участниками парламентских слушаний (при условии предварительной заявки или приглашения) могут быть общественные деятели или организации, которые имеют возможность изложить свою точку зрения по поводу бюджетной политики на самом высоком уровне.

Эффективность (неэффективность) взаимодействия между органами законодательной (представительной) власти и обществом посредством заочной (в сети «Интернет») и очной (проведение парламентских слушаний) форм подтверждают реализацию принципа транспарентности на второй стадии бюджетного процесса.

Без реализации принципа транспарентности невозможно осуществить взаимодействие при проведении парламентских слушаний по проектам бюджетов между органами законодательной (представительной) власти и народом посредством сети «Интернет», а также очное обсуждение.

Недостатком проведения парламентских слушаний, по нашему мнению, является то, что привлечение широкого круга общественности не относится к обязательным требованиям при их подготовке или проведении. Полагаем, что правы Е.В. Колесникова и

---

[1] п. 5 ст. 26, п. 6 ст. 119. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 20.09.2020) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 80; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 39. – Ст. 5929.

[2] Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

[3] Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

[4] О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 20.09.2020) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 80; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 39. – Ст. 5929.

[5] О парламентском контроле: Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2304; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 14. – Ст. 2006.

[6] *Хохлова Е.А.* Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни: конституционно-правовое регулирование и практика применения // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 47–59.

Д.В. Пажетных, по мнению которых «усмотрение в данном вопросе … не позволяет в полной мере говорить об участии в законотворческом процессе широкого круга участников и его эффективности»[1].

Одна из особенностей реализации принципа транспарентности при проведении парламентских слушаний на федеральном уровне обусловлена имеющейся структурой федеральных органов законодательной власти и их законодательными и контрольными полномочиями.

Так, начиная с 2011 года, ежегодно в рамках реализации контрольных полномочий Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – СФ РФ) проводятся парламентские слушания[2], которые организует Комитет СФ РФ по бюджету и финансовым рынкам[3] и предметом которых выступают параметры проекта федерального бюджета на соответствующий год и на плановый период. Анализ данных, размещенных на официальном сайте СФ РФ[4], показал, что в период до 2017 года предмет слушаний был шире и включал в себя также прогноз социально-экономического развития Российской Федерации.

Кроме того, помимо указанных выше парламентских слушаний, СФ РФ проводит парламентские слушания по другим «финансовым» темам, таким, например, как: «Законодательное обеспечение финансирования социальных обязательств государства» (2011 г.), «Актуальные вопросы совершенствования регулирования в сфере обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (2018 г.) и др. По нашему мнению, это свидетельствует об учете принципа транспарентности Советом Федерации при формировании финансовой политики, являющейся основой бюджетного прогнозирования.

Что касается деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – ГД РФ) по реализации принципа транспарентности в бюджетном процессе, то отметим важность проведения такого контрольного мероприятия, как *парламентские слушания*, организуемые комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам. Предметом данных слушаний являются основные направления

---

[1] *Колесников Е.В., Пажетных Д.В.* Взаимодействие Государственной Думы и Совета Федерации в законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 10. – С. 60–64.

[2] О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 7. – Ст. 635; Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 22. – Ст. 2722.

[3] Ст. 88 Регламента СФ РФ.

[4] Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам [Электронный ресурс] // URL: http://budget.council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/ (дата обращения: 18.02.2020).

бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на следующий год и плановый период[1].

Таким образом, палаты Федерального Собрания РФ, реализуя принцип транспарентности одинаковыми способами, акцентируют свое внимание на разных вопросах, что объясняется разграничением их законодательных полномочий.

Регламентом ГД РФ[2], равно как и Регламентом СФ РФ[3], установлены различные формы документов, фиксирующих ход парламентских слушаний и оформляющих их процедуры и итоги. При этом одни документы являются «условно доступными» *(авт.),* т.к. обязанность по их размещению не предусмотрена в национальных правовых актах (например, рекомендации по итогам слушаний в ГД РФ[4]). Другие являются «безусловно доступными» *(авт.),* поскольку обязательно должны быть размещены в СМИ (протокол, стенограмма, рекомендации и др., указанные в Регламенте СФ РФ, документы[5]).

Однако, анализ информации, размещенной на сайте СФ РФ показал, что не ко всем парламентским слушаниям приложены, как того требует п.3 ст. 90 Регламента СФ РФ, стенограммы их проведения. Так, например, отсутствует стенограмма по слушаниям о параметрах проекта федерального бюджета на 2014 год[6].

Тем не менее наполняемость информационных ресурсов ФС РФ и ГД РФ свидетельствует о наметившейся тенденции к повышению уровня открытости проводимых парламентских слушаний. В частности, по слушаниям 2018 года на сайте ГД РФ представлены не только проекты, но и стенограммы проведения слушаний[7]. Аналогичный вывод можно сделать, проанализировав документы, размещенные на сайте СФ РФ в разделе «мероприятия» Комитета по бюджету финансовым рынкам[8].

---

[1] Парламентские слушания // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: http://www.komitet-bn.km.duma.gov.ru/Parlamentskie-slushaniya (дата обращения: 18.02.2020).

[2] Ст. 39. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 80; Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 15 (Ч. I). – Ст. 1696.

[3] О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 29.05.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 7. – Ст. 635; Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 22. – Ст. 2722.

[4] Ст. 39, 71 Регламента ГД РФ.

[5] Ст. 90 Регламента СФ РФ. Информационно-аналитический материал Аналитического управления Аппарата Совета Федерации [Электронный ресурс] // URL: http://council.gov.ru/media/files/DxFOpx5WRPXFRcUwzxpQc76FwOESTa4K.pdf (дата обращения: 18.02.2020).

[6] Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам. «О прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации до 2016 года и параметрах проекта федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» [Электронный ресурс] // URL: http://budget.council. gov.ru/activity/activities/parliamentary/35469/ (дата обращения: 18.02.2020).

[7] Государственная Дума РФ: официальный сайт [Электронный ресурс] // URL: http://www.komitet-bn.km.duma.gov.ru/Parlamentskie-slushaniya/item/16452108/ (дата обращения: 18.02.2020).

[8] Совет Федерации РФ: официальный сайт [Электронный ресурс] // URL: http://budget.council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/ (дата обращения: 18.02.2020).

Как известно, закон о бюджете не может являться предметом референдума, а его проект, в соответствие с п. 1 ст. 153 БК РФ, не включается в перечень проектов, по которым обязательно общественное обсуждение, несмотря на его социальную значимость.

На сегодняшний день в российских правовых актах закреплен лишь один обязательный случай проведения общественного обсуждения – обсуждение крупных закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд. рублей по инициативе уполномоченных федеральных органов исполнительной власти (государственных заказчиков), размещенных на сайте www.zakupki.gov.ru[1]. Данное положение соответствует требованию абз. 4 п. 1 ст. 36 БК РФ, в котором принцип транспарентности подразумевает обеспечение доступа к информации, размещенной в сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы РФ.

Научные работники, занимающиеся проблемами повышения эффективности диалога власти и общества в интернет-коммуникациях, обращают внимание на неразработанность механизмов информационного взаимодействия, которое тормозит развитие самоорганизационных процессов и становление гражданского общества[2], предлагают разработать соответствующие технологии и механизмы информационного взаимодействия как внутри структур государства, так и с внешними по отношению к ней структурами.

Поддерживая данное предложение, в целях создания условий для всенародного (общественного) обсуждения проекта федерального бюджета в сети «Интернет», полагаем возможным предложить дополнить раздел «Бюджет для граждан» на официальном сайте «Открытое правительство» (http://budget.open.gov.ru) и раздела «Бюджет» на сайте «Электронный бюджет» (http://budget.gov.ru) подразделом «Общественное обсуждение проекта федерального закона о бюджете» с соответствующим интерфейсом и функционалом.

Аргументами в пользу нашего предложения являются положения действующих правовых актов: Указа Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы»[3] и Концепции, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 №1662-р «О долгосрочного

---

[1] О применении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд рублей: письмо Правительства РФ от 02.08.2012 № АД-П13-4450 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.08.2020).

[2] Модели диалога власти и общества в интернет-коммуникациях: метод. пособие / под общ. ред. Л.А. Василенко, Е.В. Тарасовой. – М. : Проспект, 2015. – 112 с.

[3] Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 20. – Ст. 2901.

социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»[1]. В последней указано, что «Только воплотив в повседневную практику жизни общества формулу развития «демократия – человек – технологии», Россия сможет реализовать свои потенциальные возможности и занять достойное место среди ведущих мировых держав» (п. 5, ч. 1)[2].

В отличие от федерального уровня, на региональном[3] и местном[4] уровнях публичные слушания по проекту бюджета и отчету о его исполнении являются обязательными. Наряду с термином «публичные слушания» в правовых актах некоторых субъектов обосновался термин «парламентские слушания»[5], что ставит вопрос об их соотношении.

На наш взгляд, характерным отличительным признаком *публичных слушаний* является возможность личного участия всех заинтересованных лиц, права и правовые интересы которых могут быть затронуты законом о бюджете[6], иными словами – всех граждан РФ. В то же время в *парламентских слушаниях* могут участвовать только те государственные органы или должностные лица, которые прямо определены в законе, либо лица, специально приглашенные организатором слушаний[7]. И в этом смысле, конечно, институт публичных слушаний «ближе к народу»: он обеспечивает обратную связь в отношениях управления бюджетными ресурсами, тем самым подтверждая реализацию принципа транспарентности.

---

[1] О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

[2] О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

[3] п. 6 ст. 26.13 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.07.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 53 (Ч. I). – Ст. 8454.

[4] п. 3 ст. 28. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.08.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 32 (Ч. II). – Ст. 5133.

[5] 8 октября 2018 года в Государственном Совете прошли парламентские слушания по проекту республиканского закона «О бюджете Республики Татарстан на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Официальный сайт Государственного Совета Республики Татарстан. Парламентские слушания [Электронный ресурс] // URL: //http://www.gossov.tatarstan.ru/activity/lawmaking/parlsl (дата обращения: 18.02.2020).

[6] п. 3 ст. 25 Об общественном контроле в РФ: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 30 (Ч. I). – Ст. 4213; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 53 (Ч. I). – Ст. 8424.

[7] Например, ст. 63 Регламента ГД РФ.

Анализ действующих правовых актов, регулирующих правоотношения в рассматриваемой сфере, показал, что, как правило, общие вопросы организации слушаний регулируются законами субъектов федерации[1] и уставами муниципальных образований[2], а процессуальный порядок проведения закреплен в специальных правовых актах (решениях[3]).

Масштабное исследование уровня открытости бюджетных данных субъектов Российской Федерации, проведенное в 2014 году Ю.В. Белоусовым и О.И. Тимофеевой[4], выявило ряд проблем, в том числе – формальный характер проведения публичных слушаний.

В 2015 году Минфином РФ в целях обеспечения качественного и всестороннего рассмотрения вопросов публичных слушаний по проекту бюджетов субъектов РФ (местного бюджета) и годовому отчету о его исполнении региональным и местным органам власти было рекомендовано использовать информационный ресурс «Бюджет для граждан»[5].

Следует отметить, что одним из лидеров по раскрытию бюджетной информации с использованием такого инструмента как «Бюджет для граждан» является Краснодарский край [6]. Однако анализ Закона Краснодарского края от 16.07.2013 № 2786-КЗ «О порядке проведения публичных слушаний по проекту краевого бюджета и годовому отчету об

---

[1] О местном самоуправлении в Ставропольском крае: Закон Ставропольского края от 02.03.2005 № 12-КЗ (ред. от 06.03.2019) // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 18.02.2020); О публичных слушаниях по проектам законов города Севастополя о бюджете города Севастополя и о годовом отчете об исполнении бюджета города Севастополя: Закон города Севастополя от 08.06.2016 № 246-ЗС (ред. от 14.12.2016) // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 18.02.2020); При проведении публичных слушаний в заочной форме проект бюджета города Севастополя (проект годового отчета об исполнении бюджета города Севастополя) размещается в электронном виде на официальном сайте Законодательного Собрания города Севастополя в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с предоставлением участникам публичных слушаний возможности изложить на сайте свои предложения по обсуждаемому проекту бюджета города Севастополя (годовому отчету об исполнении бюджета города Севастополя) и комментарии к предложениям других участников публичных слушаний.

[2] Устав муниципального округа Левобережный: Решение муниципального Собрания Левобережное в г. Москве от 03.12.2003 № 14/1) (ред. от 11.12.2018) // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 18.02.2020); Устав муниципального округа Ясенево: Решение муниципального Собрания Ясенево в г. Москве от 02.12.2003 № 14-1) (ред. от 19.06.2018) // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 18.02.2020).

[3] О принятии Устава муниципального образования «город Ульяновск»: Решение Ульяновской городской Думы от 23 сентября 2014 г. № 119 (в ред. от 29 апреля 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 18.02.2020).

[4] *Белоусов Ю.В., Тимофеева О.И.* Открытый бюджет. Результаты рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных в 2014 году. – М. : КНОРУС, 2015. – 260 с.

[5] Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме: Приказ Минфина России от 22.09.2015 № 145н (ред. от 27.11.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.08.2020).

[6] *Синкина А.А., Фадейкина Н.В.* О бюджете для граждан и модернизации бюджетного процесса на основе принципов прозрачности и открытости. – Новосибирск : САФБД. – 2016. – С. 206.

исполнении краевого бюджета»[1] показал, что имеются незначительные, но все же ограничения регулирования бюджетно-процессуальных правоотношений с помощью принципа транспарентности, а именно: ценз проживания на территории Краснодарского края.

В связи с вышеизложенным, позитивно следует оценить опыт субъектов РФ, правовые акты которых подобных ограничений не предусматривает. Например, в Постановлении администрации Новгородской области от 4 мая 2006 г. № 227 «Об утверждении Положения о порядке проведения публичных слушаний по проекту областного бюджета и годовому отчету об исполнении областного бюджета»[2] процедура проведения публичных слушаний по проекту областного бюджета и годовому отчету об исполнении областного бюджета построена на основе взаимодействия через сеть «Интернет» и не ограничивает круг лиц, участвующих в публичных слушаниях, не дает кому-либо из участников публичных слушаний процессуальных преимуществ, за исключением секретаря (п. 3.7 Постановления).

Интересно, что правовые акты субъектов о проведении публичных слушаний не устанавливает кворум, при котором слушания считаются состоявшимися. При подобной ситуации явка 3-4 граждан, проживающих в субъекте, позволяет провести публичные слушания и принять по их итогам проект регионального бюджета. В этой связи считаем возможным поддержать мнение специалистов об установлении норм о минимальной численности жителей, участвующих в публичных слушаниях, при которой они считаются состоявшимися[3]. В этом случае следует ориентироваться на общую численность жителей, особенности статуса субъекта РФ или муниципального образования[4].

Для единообразия предложенных изменений в региональных и муниципальных правовых актах представляется необходимым конкретизировать закрепленные в БК РФ бюджетные полномочия субъектов РФ и муниципальных образований, а именно: 1) ввести запрет на возможность самостоятельного ограничения субъектами РФ и муниципальными образованиями круга лиц, участвующих в публичных слушаниях; 2) обязать каждый субъект РФ и муниципалитет в соответствующих актах о публичных слушаниях

---

[1] Официальный сайт администрации Краснодарского края [Электронный ресурс] // URL: http:// admkrai.krasnodar.ru (дата обращения: 17.07.2020); Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. – 2013. – № 10.

[2] Официальный интернет-портал правовой информации Государственная система правовой информации [Электронный ресурс] // URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&&nd=129013451&&page=1&rdk=3 (дата обращения: 25.08.2020).

[3] *Незнамова Е.А.* Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее. – М. : РАГС, 2009. – С. 106.

[4] *Михеева Т.Н., Михеев Д.С.* Институт публичных слушаний в контексте принципа гласности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 6. – С. 17–22.

определить, с учетом общей численности населения соответствующего территориального образования, норму о кворуме, при которой публичные слушания считаются состоявшимися.

Что касается соблюдения требования об опубликовании закона (решения) о бюджете для всеобщего ознакомления, то можно отметить наличие официальных печатных изданий, таких как «Парламентская газета» – на уровне Российской Федерации и соответствующие печатные периодические издания региональных и местных законодательных органов власти, а также электронных ресурсов этих органов власти.

Таким образом, в настоящее время опубликование закона (решения) о бюджете осуществляется в двух вариантах – печатном и электронном[1].

Особенность «электронного способа» реализации принципа транспарентности заключается в том, что неразмещение данной информации на сайтах органов законодательной или исполнительной власти субъектов РФ не противоречит положениям действующих правовых актов[2]. А вот правовые акты субъектов РФ и муниципальных образований, размещенные только на их интернет-сайтах, не могут считаться опубликованными (обнародованными)[3].

Последствия отсутствия официального опубликования - неприменение неопубликованных законов[4]. Интересно, что для субъектов РФ предусмотрена *альтернатива*[5] официальному опубликованию: они могут опубликовать первоначальный

---

[1] О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 8. – Ст. 801; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 27. – Ст. 3945.

[2] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.08.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 32 (Ч. II). – Ст. 5133; О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) // Российская газета. – 2007. – № 276. – 8 дек.; О порядке опубликования муниципальных правовых актов: письмо Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления ГД ФС РФ от 29.04.2016 № 3.20-20/348 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.08.2020).

[3] Об отмене решения Верховного суда Удмуртской Республики от 27.05.2016 и признании частично недействующими частей 4 и 5 статьи 52 устава муниципального образования «Город Ижевск», утв. решением городской Думы города Ижевска от 16.05.2005 № 333 в редакции решения городской Думы города Ижевска от 19.12.2014 № 699: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 25.10.2016 № 43-АПГ16-14 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 28.08.2020).

[4] О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 (ред. от 03.03.2015) // Российская газета. – 1995. – № 247. – 28 дек.; Российская газета. – 2015. – № 47. – 6 март.

[5] Например, Указом Главы Республики Адыгея «О дополнительных мерах по организации и осуществлению работы по размещению (опубликованию) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея», предусмотрена обязанность размещения на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) только приказов исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея, имеющих межотраслевой характер, устанавливающих правовой статус

текст закона о бюджете как в официальном печатном издании субъекта, так и путем размещения его на интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru)[1].

Таким образом, размещение информации в сети «Интернет» для муниципальных образований лишь дополняет обычное опубликование (обнародование)[2]. При этом санкций за отсутствие решения о бюджете муниципального образования на портале бюджетной системы «Электронный бюджет» не предусмотрено. Однако, по нашему мнению, бюджетное решение *должно* публиковаться на указанном портале в порядке взаимодействия органов государственной власти, органов власти субъектов, муниципальных образований. Публикация возможна при прикреплении не самого документа, а гиперссылки на документ. Поэтому и сам документ должен быть где-то выгружен в сеть «Интернет». Лучшим вариантом представляются официальные сайты органов муниципальных образований. В связи с этим предлагаем включить в перечень СМИ, обязательных для официального опубликования (обнародования) правовых актов муниципальных образований и содержащийся в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ такой источник, как информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет», что, на наш взгляд, будет способствовать повышению уровня транспарентности в бюджетном процессе муниципалитетов[3].

Исследуя реализацию принципа транспарентности в деятельности органов законодательной (представительной) власти, нельзя оставить без внимания требования БК РФ об обеспечении доступности информации о всех разногласиях по вопросам бюджета, возникающих внутри законодательного (представительного) органа власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительным органами государственной власти[4].

организаций и затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина (п. 1 ч. 1). // О дополнительных мерах по организации и осуществлению работы по размещению (опубликованию) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея: Указ Главы Республики Адыгея от 06.04.2018 № 54 // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 28.08.2020).

[1] О порядке опубликования законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru): Указ Президента РФ от 02.04.2014 № 198 (ред. от 07.08.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1612; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 33. – Ст. 5166.

[2] *Полякова В.Э.* Вступление в силу нормативных актов субъектов РФ, муниципальных правовых актов. Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2018 // СПС «КонсультантПлюс: Комментарии законодательства» (дата обращения: 15.10.2020).

[3] Результаты опросов, размещенные на портале бюджетной системы «Электронный бюджет», показали, что этой системой пользуется большинство опрошенных. – [Электронный ресурс] // URL: http:// budget.gov.ru/epbs/faces/p/ (дата обращения: 27.08.2020).

[4] Последняя редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации. Юридическая помощь. Судебная практика [Электронный ресурс] // URL:http://budkod.ru/chast-2/razdel-1/glava-5/st-36-bk-rf (дата обращения: 25.08.2020).

В БК РФ содержатся нормы, которые предусматривают, что процедуры разногласий по вопросам федерального бюджета определяются Регламентом Государственной Думы (ч. 8 ст. 145, ч. 4 ст. 205). Однако в Регламенте Государственной Думы отсутствуют указания на обязательность раскрытия такой информации. В сети «Интернет», в том числе на официальных порталах и сайтах органов законодательной власти РФ, порядок преодоления существующих разногласий и соответствующие документы нигде не размещен, за исключением официального сайта Минэкономразвития России[1] и Государственной автоматизированной системы «Законотворчество»[2]. Это, безусловно, недостаточно для выполнения требований правовых актов об обеспечении доступности информации о всех разногласиях по вопросам бюджета.

Таким образом, полагаем целесообразным, во-первых, закрепить в Регламенте ГД РФ обязательность размещения информации о бюджетных разногласиях на ее официальном сайте с указанием сроков, перечня и объема сведений информации (например, спорные положения закона, субъекты, участвующие в обсуждении, резолюция).

Органы исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления

Важнейшими политическими правами граждан Российской Федерации являются право на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), а также право обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ). При этом реализация указанных политических прав предполагает определенную степень осведомленности общества о «делах государства», в том числе – о составлении основного финансового плана страны – бюджета. Таким образом, ознакомление с материалами по подготовке проектов бюджетов создает предпосылки для выражения гражданами (хотя бы наиболее активными и сознательными из них) своего мнения о планах государства на финансовый год. В этом, на наш взгляд, проявляется практическое значение реализации принципа транспарентности в ходе подготовки проекта закона (решения) о бюджете, то есть первой стадии бюджетного процесса.

Далее, при согласовании документов бюджетного планирования, органы исполнительной власти принимают определенные решения по результатам рассмотрения

---

[1] Например, о согласовании распределения объемов бюджетных ассигнований по расходам инвестиционного характера на 2019–2021 годы: письмо Минэкономразвития России от 14 сентября 2018 г. № Д17и-807 [Электронный ресурс] // URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/201820091; http://faip.economy.gov.ru (дата обращения: 25.08.2020).

[2] Например, стенограмма в первом чтении по вопросам обсуждения проекта Федерального закона № 274618-7 «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество») [Электронный ресурс] // URL:http://sozd.duma.gov.ru/bill/274618-7 (дата обращения: 25.08.2020).

материалов и документов с целью дальнейшего приложения их к проекту бюджета. В этой связи представляется немаловажным, чтобы каждый гражданин России мог ознакомиться с деятельностью органов государственной власти по подготовке проектных материалов, собственно с содержанием этих материалов и проектом бюджета. В последнем случае наиболее эффективным способом доведения информации до получателей является, на наш взгляд, размещение соответствующих материалов в сети «Интернет».

Размещение государственными органами информации о своей деятельности в сети «Интернет» в форме открытых данных осуществляется в рамках воплощения в жизнь положений Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти[1]. Так, Минфин размещает на своем сайте отчеты об итогах выполнения Плана Министерства финансов Российской Федерации по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на соответствующие года[2] и подпункта «г» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»[3].

В соответствии с данным Указом было принято Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 16.01.2017) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»[4].

Ряд федеральных министерств во исполнение приведенных выше указа Президента и постановления Правительства разработал нормативные правовые акты, определяющие обязательные процедуры информирования широкой общественности о своих законотворческих инициативах, а также порядок проведения общественных обсуждений и консультаций со специалистами для выработки оптимальных решений[5].

---

[1]Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 5. – Ст. 547.

[2]Официальный сайт Министерства финансов РФ [Электронный ресурс] // URL: https://www.minfin.ru/ru/perfomance/budget/fin_quality/results/res2017/ (дата обращения: 01.06.2020).

[3]Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // Российская газета. – 2020. – № 102. – 9 мая.

[4]О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 31.10.2018) (вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения») // Российская газета. – 2012. – № 200. – 31 авг.

[5]Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: приказ Минэкономразвития

При этом за рамками положений Концепции остаются проекты федеральных законов по вопросам федерального бюджета, бюджета государственных внебюджетных фондов и их исполнения, а также подлежащих внесению одновременно с указанными проектами федеральных законов (абз. 1 п. «а» ч. 2) в связи с требованиями «Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения».

Отметим, что не вся информация и документы (материалы) как при составлении проекта бюджета (проекта решения о бюджете), так и при его рассмотрении и утверждении, могут предаваться оглашению.

Это следует из анализа содержания п. 3 ст. 36 БК РФ, в соответствии с которым принцип транспарентности (прозрачности) означает «обязательную открытость для общества и средств массовой информации ***проектов бюджетов***, …, ***процедур*** рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия…». Как видно, обязательными для раскрытия являются лишь проекты законов (решений) о бюджетах и процедуры их принятия. Таким образом, за рамками содержания рассматриваемого принципа остается информация об иных сведениях, затрагивающих права и интересы большинства граждан соответствующей территории, что представляется неприемлемым.

Согласно ст. 2 Всеобщей декларации прав человека[1], ч. 4 ст. 29 Конституции РФ и ст. 8, ст. 10 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[2] пользователь информации *имеет право* получать достоверную и своевременную информацию о деятельности органов государственной власти РФ, субъектов РФ и муниципальных образований на государственном языке соответствующей республики. Конечно, абсолютной открытости, как и абсолютной свободы, быть не может, поэтому ограничение такой информации возможно, но только в установленных законом случаях[3].

На наш взгляд, для реализации принципа транспарентности недостаточно установления в правовых актах *права*. На данный факт обращают внимание и Е.М.

России от 26.03.2014 № 159 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2020).

[1] Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Российская газета. – 1998. – 10 дек.

[2] Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 19.07.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (Ч. I). – Ст. 3448; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 30. – Ст. 4546.

[3] См.: Там же; О государственной тайне: Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 41. – Ст. 8220; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 31. – Ст. 4845; Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) / Э.В. Талапина. – М. : ИД «Юриспруденция», 2015. – С. 106.

Андреева[1]. Если орган государственной власти, основываясь на своем субъективном мнении, решает представлять или не представлять информацию об иных сведениях, затрагивающих права и законные интересы граждан в ходе рассмотрения и утверждения бюджета, то здесь можно усмотреть нарушение конституционных прав, лоббирование интересов определенных групп или же возможность злоупотребления правом[2].

Исходя из того, что *закон о бюджете является общественно значимым правовым актом*[3], полагаем логичным закрепление в БК РФ возможности каждого гражданина по его желанию (заявлению) ознакомиться с информацией, сопутствующей составлению проекта бюджета и подготавливаемой органами исполнительной власти. Данное предложение аргументируем со ссылкой на зарубежный опыт.

В частности, статья 15 (1) Договора о функционировании Европейского союза[4] (англ. *Treaty on the Functioning of the European Union*, далее – TFEU) и статья 42 Хартии основных прав[5] закрепляют право человека на доступ к документам, хранящимся в учреждении. Данное направление реализации принципа транспарентности подробно разработано в Регламенте Европейского парламента и Совета Европейского союза 1049/2001[6].

Вышеизложенное представляет один из аспектов реализации принципа транспарентности. В Декларации к Маастрихтскому договору (англ. Treaty on European

---

[1] *Андреева Е.М.* Правовое регулирование ведения бюджетной отчетности (на примере отчетности по межбюджетным трансфертам) // Финансовое право. – 2017. – № 6. – С. 19.

[2] См.: *Ахметова Н.А.* Принцип прозрачности в деятельности органов государственной власти как основной фактор предупреждения коррупции // Вестник Волгоградского государственного университета. – 2006. – № 5. – С. 100; *Беликова А.В.* Правовое противодействие коррупции в системе государственных и муниципальных закупок как направление повышения эффективности расходования бюджетных средств. Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: матер. XI Междунар. науч.-практ. конф. студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей (26 апреля 2018 г.): сб. науч. ст. – Саратов : Изд-во «Саратовский источник», 2018. – С. 34.; Правовые проблемы противодействия коррупции / отв. ред. Л.В. Андриченко, О.О. Журавлева. – М. : Юриспруденция, 2012; Правовые средства противодействия коррупции / Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк; отв. ред. Н.А. Власенко. – М. : Юриспруденция, 2012; *Мамай Е.А.* Раскрытие финансовой информации как средство противодействия коррупции (на примере органов законодательной власти штата Мэрилэнд, США) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2013. – № 24. – С. 133–138.

[3] *Бочкарева Е.А., Вороненко Е.В.* Аудит финансовой деятельности образовательных учреждений как мера борьбы с коррупцией // Общество и право. – 2016. – № 3. – С. 189–192.

[4] Консолидированный вариант Договора о функционировании Европейского союза. Часть первая: принципы. Раздел II: положения, общие заявления. Ст. 15. – Официальный журнал 115, 09/05/2008 P. 0054 – 0055 [Электронный ресурс] // URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri= CELEX: 12008E015:EN:HTML (дата обращения: 01.06.2020).

[5] Хартия Европейского союза об основных правах. Право Европейского союза [Электронный ресурс] // URL: http://eulaw.ru/treaties/charter (дата обращения: 01.06.2020).

[6] О доступе общественности к документам Европейского парламента, Совета ЕС и Европейской комиссии: Регламент № 1049/2001 Европейского парламента и Совета Европейского союза: принят в г. Брюсселе 30.05.2001 [Электронный ресурс] // URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_bg.pdf (дата обращения: 01.06.2020).

Union, далее – TEU)[1] государства-члены указали на двойственный характер принципа открытости, подчеркнув, что «транспарентность процесса принятия решений укрепляет демократический характер институтов и доверие общественности к администрации». В результате было принято решение о включении в Договор статьи 1, которая предписывает, чтобы решения принимались как можно более открыто. Такой подход к транспарентности также проявляется в работе Комиссий ЕС, где свободный доступ к информации является лишь одной из ряда мер по повышению открытости процесса принятия решений, таких как: ежегодная публикация рабочей программы, более быстрая публикация документов Комиссии на всех языках ЕС и приоритет кодификации ЕС.[2]

В связи с изложенным формулировка в норме права принципа транспарентности (прозрачности) (п. 3 ст. 36 БК РФ) должна включать в себя *обязательность предоставления иной (связанной с бюджетом) информации, к которой органы исполнительной власти должны обеспечивать доступ по заявлению гражданина.* Проект внесения изменений в БК РФ приведен в приложении Б настоящего исследования.

Обратим внимание, что размещаемая для общего доступа информация должна быть систематизирована и представлена в удобной, интуитивно-понятной для использования форме. Ввиду этого *представляется необходимым обязательное и полное размещение связанной с бюджетом информации и документов на едином портале бюджетной системы «Электронный бюджет».* Последний, на наш взгляд, является предпочтительным, так как имеет наиболее высокий коэффициент посещаемости по крупным поисковым системам в отличие, например, от сайта «Открытых данных» (https://data.gov.ru)[3]. Полагаем, что аналогичные меры приемлемы на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации и будут способствовать укреплению доверия к власти, а также увеличению гражданской активности населения. Как справедливо отмечает В.А. Федосов: «…только открытые и доверительные отношения с гражданами смогут перевести на новый качественный уровень бюджетные отношения и содействовать повышению общественного благосостояния»[4].

---

[1] Договор о Европейском союзе: подписан в г. Маастрихте 07.02.1992 (с изм. и доп. от 13.12.2007) // СПС «КонсультантПлюс: Международные правовые акты» (дата обращения: 01.06.2020).

[2] *HEALD, David*, «Varieties of transparency», in Christopher HOOD & Daniel HEALD (eds), Transparency: The Key to Better Governance, Oxford, Oxford University Press for the British Academy, 2006. – P. 25–43; *Joël Félix*. Paths to Fiscal Transparency Control, Knowledge and Communication in EarlyModern Polities. Histoire&Mesure, 2015, XXX-2. – P. 3–22.

[3] Проведена проверка через инструмент веб-мастера SEOgadget [Электронный ресурс] // URL: http://www.seogadget.ru (дата обращения: 17.10.2020). Результат проверки по состоянию на 20.06.2019: 1300 посещений в день на сайте «Электронный бюджет» и 400 посещений – на сайте «Открытых данных».

[4] *Федосов В.А.* Повышение открытости бюджетов и общественного участия в бюджетном процессе в Российской Федерации // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2017. – № 9. – С. 17–25.

Авторский «веб-квест»[1] по официальным сайтам органов государственной власти показал, что информация о материалах, документах и самой процедуре составления проекта бюджета, а также об органах, их подготавливающих, размещается с разной степенью полноты и упорядоченности.

На Едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет», следуя по гиперссылкам «бюджетная система/бюджетный процесс», можно найти не только стадии бюджета и информацию об органах-участниках бюджетного процесса, но и значительный объем аналитических данных, в том числе – сведения о расходах и доходах бюджетов, информацию о государственном долге, результатах финансового менеджмента[2] и др.

Как показывает статистика посещаемости сайта «Электронный бюджет», количество просмотров в период с конца мая 2020 года по июнь 2021 года составляет 9 167 756, количество визитов – 3 647 954, количество посетителей – 2 251 278. Из них всего 7,6% добираются до странички «Бюджет», а до странички «Открытые данные» – 1,51%, до раздела «Регистрация» всего 1,85%[3]. Такие показатели, на наш взгляд, свидетельствуют, с одной стороны, о невысоком уровне бюджетно-правовой грамотности населения, с другой – о возможных сложностях, возникающих при пользовании самим интерфейсом таких интегрированных систем, что не позволяет раскрыть потенциал данного способа реализации принципа транспарентности.

Сегодня рассматриваемый ресурс, по нашему мнению, является важным инструментом реализации бюджетно-правового принципа транспарентности, поскольку он предназначен для обеспечения доступа:

– к информации о бюджетной системе Российской Федерации и об организации бюджетного процесса в Российской Федерации;

– к информации об осуществлении публично-правовыми образованиями бюджетных полномочий и их участии в бюджетных правоотношениях, регулируемых российскими правовыми актами;

---

[1] В переводе с английского eb [web] – *веб, сеть, (всемирная) паутина;* quest [kwest] – поиск. Веб-квест (webquest).

В настоящей работе «веб-квест» используется как средство исследования, необходимое для поиска нужной информации в сети «Интернет», позволяющее оценить функциональность сайтов и порталов органов государственной власти, обладающих полномочиями в бюджетной сфере, а также дающее возможность определить алгоритм поиска необходимой информации.

[2] Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» [Электронный ресурс] // URL: http://budget.gov.ru(дата обращения: 10.06.2021).

[3] Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» : статистика посещаемости [Электронный ресурс] // URL:http://budget.gov.ru/epbs/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page301.jspx?_adf.ctrl-state=15db0k4629_118&regionId=3 (дата обращения: 01.06.2020).

– к иным сведениям, определяемым Министерством финансов Российской Федерации в соответствии с его бюджетными полномочиями.

На сайте Минфина, последовательно активируя гиперссылки «статистика/документы по направлениям», можно ознакомиться с основными направлениями бюджетной и налоговой политики[1].

Важное значение для прохождения стадии составления проекта бюджета имеет бюджетная классификация, стабильность и преемственность которой являются условием реализации принципа транспарентности.

Стабильность и преемственность бюджетной классификации обеспечивается наличием соответствующего правового регулирования. Так, приказом Минфина России от 08.06.2018 № 132н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения»[2] установлено, что «в случае изменения кодов бюджетной классификации Российской Федерации…Министерство финансов Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации, финансовые органы муниципальных образований обеспечивают сопоставимость изменяемых и (или) вновь вводимых правовыми актами указанных органов кодов бюджетной классификации Российской Федерации путем составления и размещения на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» таблиц соответствия изменяемых кодов бюджетной классификации Российской Федерации»[3]. При этом в 2017 году наблюдалось отсутствие данной информации на сайте Министерства финансов, что являлось несоблюдением норм действующих правовых актов[4]. Однако, на официальном сайте Минфина она размещена[5]. Что касается субъектов РФ, то на их сайтах данная информация

---

[1] Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: www.minfin.ru (дата обращения: 20.09.2020).

[2] О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения: приказ Минфина России от 08.06.2018 № 132н // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] // URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 29.08.2020).

[3]Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] // URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 29.08.2020); О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения: приказ Минфина России от 08.06.2018 № 132н // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] // URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 29.08.2020).

[4] Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации: приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н // Финансовая газета. – 2013. – № 32. – 5 сент.; Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] // URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 03.04.2020).

[5] Бюджетная классификация Российской Федерации. Методический кабинет [Электронный ресурс] // URL: https://www.minfin.ru/ru/perfomance/budget/classandaccounting/metod/ (дата обращения: 03.04.2020).

была изначально представлена более полно: имеются таблицы соответствия изменяемых кодов бюджетной классификации в части целевых статей расходов бюджета[1].

На региональном уровне принцип транспарентности реализуется посредством размещения информации о бюджетах и их проектах в сети «Интернет». Методическое обеспечение осуществляется Минфином России[2], который имеет право запросить информацию о подготовке субъектами РФ бюджетов для граждан, а также сведения об организации взаимодействия с гражданами и организациями в процессе планирования и исполнения бюджета в целях формирования ежегодного Доклада о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях[3].

Кроме того, субъекты РФ, а равно и муниципальные образования, проявляют инициативу и расширяют способы реализации принципа транспарентности в бюджетном процессе, внедряя такие проекты, как «Бюджетный калькулятор для граждан»[4], «Цифровой сервис «Интерактивный бюджет для граждан»[5], «Народный бюджет» и другие, призванные обеспечить не только информированность общества о бюджетном процессе и о бюджетных данных, но и служить определенным средством повышения финансовой грамотности и финансовой культуры участников бюджетных правоотношений[6].

---

[1] Официальный портал администрации МО Кореновский район [Электронный ресурс] // URL: http://www.korenovsk.ru/tablica-sootvetstvija-izmenjaemyh-kod/ (дата обращения: 15.09.2020); Официальный сайт администрации Шимановского района [Электронный ресурс] // URL: http://www.portal.shimraion.ru/organy-vlasti/administratsiya-rajona/finansy/item/1264-tablitsa-sootvetstviya-izmenyaemykh-kodov-byudzhetnoj-klassifikatsii-v-chasti-tselevykh-statej-raskhodov-byudzheta-shimanovskogo-rajona-na-2016-2018-gg (дата обращения: 15.09.2021).

[2] Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме: приказ Минфина России от 22.09.2015 № 145н (ред. от 27.11.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.10.2021).

[3] Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях [Электронный ресурс] // URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=119548 (дата обращения: 01.08.2020).

[4] Бюджетный калькулятор для граждан [Электронный ресурс] // URL: http://citizens-budget.ru/ (дата обращения: 27.10.2020). Он появился сравнительно недавно и представляет собой форму диалога власти с обществом на понятном ему языке, может сформировать конструктивную и заинтересованную позицию граждан по отношению к государству и государственным финансам.

[5]Развитие цифрового сервиса «Интерактивный бюджет для граждан» в 2019 г. [Электронный ресурс] // URL: http://fpcenter.ru/news/razvitie-cifrovogo-servisa-interaktivnyy-byudzhet-dlya-grazhdan-v-2019-g (дата обращения: 01.08.2020); Интерактивный бюджет для граждан города Канска [Электронный ресурс] // URL: http://kansk.interactive-budget.ru/ (дата обращения: 01.08.2021).[6] *Бочкарева Е.А.* Реализация принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы в аспекте повышения финансовой грамотности и финансовой культуры / Е.А. Бочкарева // Повышение финансовой грамотности и финансовой культуры: современные правовые аспекты: сб. науч. трудов по матер. Междунар. науч.-практ. конф. в рамках II Саратов. финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой (г. Саратов, 31 мая 2018 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов : Саратов. гос. юрид. акад., 2020. – С. 45–49.

[6] *Бочкарева Е.А.* Реализация принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы в аспекте повышения финансовой грамотности и финансовой культуры / Е.А. Бочкарева // Повышение финансовой грамотности и финансовой культуры: современные правовые аспекты: сб. науч. трудов по матер. Междунар. науч.-практ. конф. в рамках II Саратов. финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой

Помимо первой стадии бюджетного процесса, органы исполнительной власти реализуют принцип транспарентности на стадии исполнения законов (решений) о бюджетах, а также при составлении отчетности об их исполнении.

Реализация принципа транспарентности на стадии исполнения бюджетов означает полноту предоставления информации о ходе их исполнения, а составление отчетности об исполнении бюджета является наиболее ярким примером обратной связи в бюджетной деятельности государства[1] и делает эту деятельность соответствующей конституционным характеристикам российской государственности.

Согласно п. 4 Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи, в целях обеспечения транспарентности и общедоступности сведений, составляющих сводную бюджетную роспись, Минфин России систематически, не позднее 15 числа месяца, следующего за отчетным месяцем, должен размещать на официальном сайте ведомства в рубрике «Федеральный бюджет», подрубрике «Бюджетная роспись», сводную роспись на первое число месяца, следующего за отчетным. Анализ информации, размещенной на сайте, подтверждает соблюдение установленных требований[2].

Так же сводную бюджетную роспись федерального бюджета на текущий финансовый год и плановый период можно найти на сайте «Открытые данные России»[3].

В целях реализации национальных правовых актов об обеспечении открытого доступа к определенным сведениям[4], а также обеспечения открытого доступа для граждан

(г. Саратов, 31 мая 2018 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов : Саратов. гос. юрид. акад., 2020. – С. 45–49.

[1] Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. – М. : Проспект, 2018. – С. 32–39, 72–83; Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография / С.А. Васильев, Е.Ю. Грачева, Е.Н. Дорошенко и др.; отв. ред. В.И. Фадеев. – М. : НОРМА, ИНФРА-М, 2016. – 208 с.

[2] Ранее об этом писала в своем исследовании *Краснова Н.В.* Сроки в бюджетном праве – М. : Российский государственный университет правосудия, 2017. – С. 117, 208.

[3] Просмотр данных – Сводная бюджетная роспись федерального бюджета на текущий финансовый год и плановый период [Электронный ресурс] // URL: https://data.gov.ru/opendata/resource/fa9ffab1-353e-4f0c-9e14-6bf9740a76a7#2/0.0/0.0 (дата обращения: 04.11.2020).

[4] Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776; Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953 // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 48. – Ст. 5832; Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 583 // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 30 (Ч. II). – Ст. 4107; О Перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет» в форме открытых данных: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 1187-р // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 30 (Ч. II). – Ст. 4128; Об утверждении требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам, необходимым для размещения информации государственными органами и органами местного самоуправления в сети «Интернет» в форме открытых

и организаций к информации о деятельности Министерства финансов Российской Федерации и подведомственных ему организаций, утвержден Регламент формирования, актуализации и принятия решения о прекращении актуализации наборов открытых данных Минфина РФ[1].

Положения Регламента о прекращении актуализации набора открытых данных представляются спорными в части тех данных, к которым отсутствуют обращения пользователей информационных ресурсов. Подчеркнем, что в целях эффективной реализации принципа транспарентности обязательным является предоставление своевременной, полной, актуальной информации о ходе исполнения бюджетов в открытом доступе (п. 2 ст. 36 БК РФ). Непредставление такой информации, на наш взгляд, равно, как и прекращение ее актуализации, является недопустимым и не соответствует сущности исследуемого принципа. В связи с этим, полагаем, необходимо определить в Регламенте «срок хранения» информации о ходе исполнения бюджетов, подлежащей актуализации.

Важное значение для исполнения бюджетов бюджетной системы имеет деятельность Федерального казначейства Российской Федерации, которое составляет и ведет кассовый план исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году[2]. Формирование соответствующих документов и обмен ими (за исключением документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну) между Федеральным казначейством и Минфином России, участниками процесса прогнозирования, Счетной палатой РФ и другими субъектам бюджетного процесса осуществляется с использованием информационных систем Министерства финансов в форме электронных документов с удостоверением усиленной квалифицированной электронной подписью руководителя (уполномоченного лица). Перечень и порядок передачи такой информации определяются соглашениями об информационном взаимодействии[3].

данных, а также для обеспечения ее использования: приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 149 // Российская газета. – 2013. – № 187. – 23 авг. и др.

[1] Об утверждении регламента формирования, актуализации и принятия решения о прекращении актуализации наборов открытых данных Министерства финансов Российской Федерации: приказ Минфина России от 31.12.2014 № 625 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2020).

[2] О Порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году: приказ Минфина России от 09.12.2013 № 117н (ред. от 24.08.2018) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2020).

[3] Соглашение об информационном взаимодействии Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства (заключено в г. Москве 16.05.2014) (ред. от 05.02.2016) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2020); Соглашение об информационном взаимодействии между Управлением Федерального казначейства по г. Москве и Контрольно-счетной палатой Москвы от 09.04.2012 [Электронный ресурс] // URL: http://moscow.roskazna.ru/upload/iblock/3c4/92.113906.soglashenie_ob_informacionnom_vzaimodejstvii.pdf (дата обращения: 10.10.2020).

Анализ информации, размещенной на официальном сайте Федерального казначейства[1], показал, что сроки представления сведений, необходимых для составления кассового плана, не нарушаются. В состав сведений, размещенных на сайте Федерального казначейства, входят ежемесячные сведения, ежеквартальные сведения и годовые сведения и отчеты. Вся информация сгруппирована по уровням бюджетной системы и видам бюджетов и включает в себя:

– информацию об исполнении бюджетов;

– сводную информацию по бюджетным и автономным учреждениям;

– статистику государственных финансов РФ;

– показатели, характеризующие эффективность управления государственным имуществом;

– витрину данных информационно-аналитической системы Федерального казначейства;

– сведения об использовании выделяемых бюджетных средств.

Надо отметить, что последние три блока содержательно не наполнены, а некоторые другие блоки (например – статистика государственных финансов РФ) хотя и размещаются на русском и английском языках, однако имеют разрыв во времени (один документ касается 2014 года, а следующий – уже 2017 года[2]). Как видим, налицо незавершенность процессов по формированию форм и способов, обеспечивающих реализацию принципа транспарентности в деятельности Федерального казначейства.

Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации (далее – Счетная палата РФ и КСО)

Важная роль в обеспечении транспарентности бюджетного процесса отводится Счетной палате РФ и КСО.

Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации»[3] определяет в качестве принципов осуществления внешнего государственного аудита (контроля) шесть требований, в числе которых – принципы открытости и гласности. При этом содержание указанных положений в законе не дается: оно раскрывается в Регламенте Счетной палаты РФ (далее – Регламент), представляющем собой правовую основу ее деятельности[4].

---

[1] Официальный сайт Федерального казначейства. Исполнение бюджетов [Электронный ресурс] // URL: http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/ (дата обращения: 10.10.2020).

[2] Официальный сайт Федерального Казначейства. Статистика государственных финансов РФ [Электронный ресурс] // URL: http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/statistika-gosudarstvennykh-finansov-rf/ (дата обращения: 10.10.2020).

[3] О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ // Российская газета. – 2013. – № 77. – 10 апр.

[4] См.: *Ялбулганов А.А*. Законодательная реформа государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // Реформы и право. – 2013. – № 4. – С. 3–9.

В соответствии с Регламентом *принцип гласности* означает возможность опубликования отчетов и документов Счетной палаты для всеобщего сведения, в том числе на официальном сайте Счетной палаты в сети «Интернет», за исключением тех сведений, которые относятся к государственной или иной охраняемой законом тайне.

Принцип открытости, в свою очередь, означает полное и своевременное ознакомление должностных лиц объектов аудита (контроля) с целями и результатами контрольных и экспертно-аналитических процедур[1].

Из вышеизложенного следует, что принципы гласности и открытости являются автономными.

На наш взгляд, принцип гласности правильнее называть принципом транспарентности, поскольку он, как и последний, предполагает размещение информации о деятельности КСО в средствах массовой информации, а также широкое обсуждение расчетов по бюджету еще на стадии его составления[2].

Счетная палата не является непосредственным участником первой стадии бюджетного процесса, однако выполняет важные превентивные контрольные функции. На наш взгляд, сам факт предварительного контроля проекта федерального бюджета Счетной палатой с последующим размещением подготовленного заключения на ее официальном сайте и в официальном информационном издании – бюллетене Счетной палаты, является гарантией соблюдения принципа транспарентности стадии составления проекта федерального бюджета.

Формы и способы предоставления информации о деятельности Счетной палаты, установленные в ст. 57 Регламента, свидетельствуют о многообразии возможностей для реализации принципа транспарентности. Следует отметить, что еще в Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2012 – 2014 гг. обращалось внимание на необходимость обеспечения транспарентности и открытости бюджета и бюджетного процесса для общества, и было предложено создать единый портал бюджетной системы Российской Федерации[3]. В целях реализации озвученной инициативы в 2014 году на основании Распоряжения Правительства РФ от 20.09.2014г. № 1858-р[4] был создан портал Счетной палаты РФ и КСО (далее – портал Счетной палаты РФ).

---

[1] Регламент Счетной палаты Российской Федерации: Постановление Коллегии Счетной палаты РФ от 07.06.2013 № 3ПК (ред. от 21.07.2016) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.08.2020).

[2] Финансовое право: учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. С. В. Запольского; 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во Юрайт, 2015. – С. 96.

[3] Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2012–2014 гг. [Электронный ресурс] // URL: http://news.kremlin.ru/ acts/11779 (дата обращения: 10.10.2020).

[4] О создании государственной информационной системы: Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2014 № 1858-р // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 40 (Ч. III). – Ст. 5455.

Данный портал – это не только единый официальный источник информации о деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, Совета контрольно-счетных органов и Союза муниципальных контрольно-счетных органов. Также он является площадкой для взаимодействия Счетной палаты РФ с КСО, между самими КСО; возможно проведение видеоконференций, осуществление электронного документооборота, совместная работа с документами, хранение информации Счетной палаты РФ и КСО[1]. Существуют и иные сервисы, количество которых расширяется[2].

Появление современной разветвленной информационной базы, конечно же, в разы увеличило возможность оперативного доведения до каждого члена общества информации о деятельности всей системы счетных органов, а значит, осуществление реализации принципа транспарентностиих деятельности стало более эффективным.

Надо отметить удобство и полезность данной информационной системы, состоящие в том, что находясь на портале, можно перейти на сайт Счетной палаты, сайты КСО субъектов РФ, сайты отделений Советов КСО в федеральных округах. Помимо этого через раздел «Библиотека» можно ознакомиться с документами (отчетами, инструкциями, стандартами, регламентами) КСО того или иного региона[3].

Однако, несмотря на несомненные достоинства портала Счетной палаты РФ и КСО РФ, следует отметить определенные недостатки его пользовательского интерфейса.

Так, например, невозможно пользоваться сайтом в полном объеме при отсутствии регистрации, которая проходит в два этапа: 1-й этап – заполняется анкета, 2-й этап – ожидание подтверждения регистрации, занимающее определенное время. В случае если пользователю потребуется через портал ознакомиться, например, с отчетом о работе Государственного контрольного комитета Удмуртской Республики за 2019 год, то сделать это сразу не получится, а придется обращаться к сайту этого субъекта либо через разделы портала «КСО» и «Библиотека», либо через сеть «Интернет»[4].

---

[1] Портал Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: https://portalkso.ru/ (дата обращения: 10.10.2020).

[2] Например, приказом Счетной палаты РФ №128, Минфина России № 214н от 25.12.2015 положено начало функционирования Портала государственного и муниципального финансового аудита // Об утверждении Положения о государственной информационной системе «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений: приказ Счетной палаты РФ № 128, Минфина России № 214н от 25.12.2015 (ред. от 24.08.2017) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. – № 29; *Бочкарева Е.А.* Организационно-правовые вопросы цифровизации деятельности Счетной палаты Российской Федерации // Право и практика. – 2019. – № 2. – С. 193–197.

[3] Портал Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации. Статистика библиотеки [Электронный ресурс] // URL: https://portalkso.ru/library/stats (дата обращения: 10.02.2020).

[4] Там же.

Иногда, даже при условии легкого поиска ссылок на нужную информацию, можно не получить желаемого результата. Например, пытаясь проанализировать работу портала за 2016 год, пользователь, пройдя по ссылке на сайт Счетной палаты Чеченской Республики в разделе «Сайты КСО субъектов РФ» с намерением ознакомиться с Законом Чеченской Республики «О Счетной палате Чеченской Республики», обнаружил бы лишь небольшие выдержки из него. Ни в разделе «Документы», ни в разделе «О Счетной Палате», ни на главной странице не было полной редакции указанного Закона[1]. В последнем случае, по нашему мнению, проблема заключалась в недостаточном внимании контрольно-счетных органов регионов к полноте и своевременности размещения актуальных редакций своих нормативных правовых актов на официальных интернет-ресурсах. На настоящее время на сайте Счетной палаты Чеченской Республики в разделе на главной странице «Документы» во вкладке «Нормативные акты» такая информация имеется[2], что говорит о более ответственном отношении уполномоченных лиц за размещение информации на сайте и эффективной реализации бюджетно-правового принципа транспарентности.

Одним из способов получения информации о деятельности высшего органа финансового контроля и важнейшим направлением реализации принципа транспарентности является размещение Счетной палатой РФ на официальном сайте материалов о результатах её работы[3].

В целом анализ портала Счетной палаты РФ и КСО РФ и сайта Счетной палаты позволяет сделать вывод, что принцип транспарентности в деятельности высшего органа финансового контроля на всех стадиях бюджетного процесса реализуется достаточно полно и разнообразно посредством:

1) размещения анкет для опроса граждан, желающих участвовать в госаудите на портале государственного и муниципального финансового аудита (официальный сайт Российской Федерации для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений);

2) ежемесячных выпусков официального информационного издания Счетной палаты РФ – Бюллетеня Счетной палаты;

---

[1] Сайт Счетной палаты Чеченской Республики [Электронный ресурс] // URL:http://spalata-chr.ru/2-uncategorised/1-glavnaya (дата обращения: 13.10.2020).

[2] Сайт Счетной палаты Чеченской Республики [Электронный ресурс] // URL: http://spalata-chr.ru/?type=8 (дата обращения: 10.02.2020).

[3] Сайт Счетной палаты РФ [Электронный ресурс] // URL: http://www.ach.gov.ru/ (дата обращения: 13.10.2020).

3) отчетных данных о проведенных контрольных мероприятиях, официальных заключений-экспертиз на законопроекты, информации о предварительном аудите и последующем контроле;

4) интервью, сведений о публикациях в СМИ, фото- и видеоотчетов, и т.п.;

5) предложений подписки на рассылку событий пользователям.

При этом наиболее подробно пользователи информируются в форме различных отчетов Счетной палаты РФ и КСО РФ.

Как видим, формы реализации транспарентности в деятельности Счетной палаты Российской Федерации очень и очень многообразны и на практике охватывают не только осуществление ею государственного внешнего государственного аудита (контроля), но и экспертно-аналитические и иные функций.

Однако, на наш взгляд, работу сайта Счетной палаты РФ и портала Счетной палаты РФ и КСО РФ необходимо оптимизировать как в техническом аспекте, так и с точки зрения актуализации размещаемой на них информации. Кроме того, работа портала во многом зависит от слаженности и качественности работы интернет-ресурсов субъектов. Помочь в этом вопросе с нашей точки зрения могла бы разработка и внедрение *Кодекса лучшей практики КСО.* Полагаем целесообразность совершенствовать наполняемость региональных сайтов путем унификации в нем требований к их структуре и содержанию, а также установить ответственность уполномоченных должностных лиц за несвоевременное и неполное информирование в нормах Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Такое решение вопроса, на наш взгляд, обеспечит пользователям возможность быстрого поиска и легкого доступа к интересующим их сведениям и повысит эффективность реализации принципа транспарентности в деятельности всей системы КСО.

Итак, проведенное исследование позволило определить и сформулировать основные способы и особенности реализации принципа транспарентности применительно к каждой стадии бюджетного процесса.

Способы реализации принципа транспарентности на стадии составления проекта федерального бюджета:

– доведение до сведения граждан послания Президента РФ (официальное опубликование, через информационно-коммуникационную сеть (ИКС));

– осуществление деятельности по предоставлению информации иными уполномоченными субъектами стадии составления проекта бюджета РФ, регламентированной законами и другими правовыми актами (через ИКС);

– передача проектных материалов в Счетную палату РФ, для осуществления независимого внешнего контроля и опубликование результатов такой проверки (официальное опубликование, через ИКС).

Особенности реализации принципа транспарентности на стадии составления проекта федерального бюджета:

– принцип транспарентности имеет общеправовую природу (реализуется на основе Конституции РФ (ч. 1 ст. 32, 33)) и имеет документальное закрепление в актах высшей юридической силы;

– принцип транспарентности реализуется широким кругом субъектов – участников данной стадии бюджетного процесса (включает в себя, помимо органов исполнительной власти, таких субъектов как Президент РФ и Счетная палата РФ));

– принцип транспарентности реализуется в качестве правового регулятора, обеспечивающего обоснованность показателей проектов бюджетов, а также регулятора для формирования бюджетов всех уровней и бюджетов внебюджетных фондов бюджетной системы России в соответствии с российскими правовыми актами.

Способы реализации принципа транспарентности на стадии рассмотрения и утверждения проекта закона о бюджете:

– всесторонне обсуждение проекта бюджета представительными органами, в том числе в средствах массовой информации;

– парламентские слушания (публичные слушания);

– конференции, совещания, круглые столы, семинары, проводимые участниками бюджетного процесса;

– общественное (всенародное) обсуждение проектов нормативных правовых актов[1]. В то же время при отсутствии способа всенародного (общественного) обсуждения проекта федерального бюджета в сети «Интернет», предлагаем создать новое информационное взаимодействия путем формирования подраздела «общественное обсуждение проекта федерального закона о бюджете» в разделе «бюджет для граждан» официального сайта «Открытое правительство» (http://budget.open.gov.ru) и в разделе «бюджет» на сайте «Электронный бюджет» (http://budget.gov.ru) с соответствующим функционалом;

– обязательное опубликование принятого бюджета всех уровней бюджетной системы в установленных законом СМИ;

[1] п. 5 ст. 26, п. 6 ст. 119. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 09.04.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 80; Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 15 (Ч. I). – Ст. 1696.

– предоставление органами государственной власти посредством сети «Интернет» упрощенных наглядных форм правовых актов о бюджете «Бюджет для граждан» и форм для диалога власти и общества «Бюджетный калькулятор».

Особенности и проблемы реализации принципа транспарентности на стадии рассмотрения и утверждения проекта закона о бюджете:

– принцип транспарентности реализуется органами законодательной власти, а также Президентом РФ и Счетной палатой РФ;

– реализация бюджетно-правового принципа транспарентности в деятельности органов государственной власти в свете появления новых информационных технологий, требующих умений государственных служащих владеть инструментами открытости, предусмотренными российскими правовыми актами и иными правовыми актами;

– обязанность органов государственной власти непрерывно отчитываться перед широкой общественностью о ходе исполнения бюджета, даже в отсутствии опыта по осуществлению каких-либо действий, непосредственно связанных с федеральным бюджетом;

– принцип транспарентности является инструментом (регулятором) обеспечения открытости бюджетной деятельности субъектов бюджетного процесса, доступности информации по бюджетным вопросам для населения, чем достигается формирование гражданской активности и построения диалога власти и общества;

– не вся информация и документы (материалы), в том числе информация о процедурах разногласий, как при составлении проекта бюджета (проекта решения о бюджете), так и при его рассмотрении и утверждении, может предаваться оглашению, что следует из содержания п. 3 ст. 36 БК РФ. Обязательным для раскрытия является лишь проекты о бюджетах и процедуры их принятия. В этой связи повышаются риски злоупотреблений, коррупции, лоббирования интересов определенных групп органами власти. Поэтому представляется необходимым обязательное и полное размещение информации и соответствующих документов к ней о преодолении разногласий по вопросам федерального бюджета, возникающим внутри законодательного (представительного) органа власти и между законодательным (представительным) и исполнительным органами государственной власти на едином портале бюджетной системы «Электронный бюджет», как самого популярного портала среди пользователей;

– отсутствие в законе четко определенных лиц, обязанных предоставлять информацию о бюджетной деятельности и лиц, имеющих право – получить эту информацию препятствует реализации функции правового регулятора принципа транспарентности. В этой связи требуется дополнение абзаца 3 пункта 1 статьи 36 БК РФ положением о том, что

принцип транспарентности предполагает: «обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы публичной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией), *и иной информации по требованию (заявлению) граждан Российской Федерации как на государственном языке Российской Федерации, так и на государственном языке соответствующей республики»*;

– недостаточное правовое регулирование института парламентских слушаний (публичных слушаний) в БК РФ и, как следствие, разрозненность в правовом регулировании данного института на уровне субъектов РФ и местном уровне, сказывающееся на качестве проведения парламентских слушаний (публичных слушаний);

– формальность проведения некоторых важных мероприятий, направленных на реализацию обратной связи с населением (публичных слушаний, общественного контроля и т.д.);

– совершенствование способов реализации принципа транспарентности, необходимость их доработки и расширения.

Основные способы реализации принципа транспарентности на стадиях исполнения бюджета и составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета:

– передача проектных материалов в Счетную палату РФ для осуществления независимого внешнего контроля и опубликование результатов такой проверки (официальное опубликование, через информационно-коммуникационную сеть);

– обязательное опубликование принятого бюджета всех уровней бюджетной системы в установленных законом средствах массовой информации;

– предоставление органами публичной власти посредством сети «Интернет» наглядных упрощенных форм правовых актов о бюджете («Бюджет для граждан») и форм для диалога власти и общества («Бюджетный калькулятор»);

– всестороннее обсуждение проекта бюджета представительными органами, в том числе в средствах массовой информации;

– парламентские слушания (публичные слушания);

– конференции, совещания, «круглые столы», семинары, проводимые участниками бюджетного процесса;

– общественное (всенародное) обсуждение проектов правовых актов.

Особенности и проблемы реализации принципа транспарентности на стадиях исполнения бюджета и составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета:

– общеправовая природа принципа транспарентности бюджетного права и возникающих в связи с его реализации правоотношений;

– участие в реализации принципа транспарентности бюджетного права широкого круга субъектов бюджетного процесса, в том числе – высших органов государственной власти и высшего органа финансового контроля;

– расширение использования органами публичной власти в процессе реализации принципа транспарентности бюджетного права новых информационных технологий, осуществление электронного взаимодействия между всеми участниками бюджетного процесса по раскрытию бюджетной документации и бюджетной деятельности с использованием информационных систем, предопределяющее запрос на соответствующие компетенции участников бюджетных правоотношений;

– наличие юридической обязанности органов государственной власти отчитываться перед широкой общественностью о ходе исполнения бюджета;

– наличие юридической обязанности каждого нижестоящего участника бюджетного процесса реализовать принцип транспарентности бюджетного права и корреспондирующего ей контрольного полномочия вышестоящего участника;

– информация об исполнении бюджета, предоставляемая для открытого доступа, не всегда отвечает таким важным условиям, как полезность, простота и доступность для широкой общественности;

– правовыми актами не предусматривается ответственность, уполномоченных лиц за размещение несвоевременной или не соответствующей действительности информации об исполнении бюджета предоставляемой в открытом доступе сети «Интернет»;

– неравные возможности реализации принципа транспарентности вследствие непропорционального распределения финансовых ресурсов на цели информационного обеспечения между главными распорядителями;

– чрезмерная «ведомственность» правовой регламентации на стадии исполнения бюджетов всех уровней и отсутствие ее целостности. Отсюда следуют проблемы единообразия средств по реализации принципа транспарентности, к тому же

обусловленные становлением России на путь мировой глобализации по раскрытию бюджетной информации.

В завершение отметим, что в соответствии с рейтингом, составленным Международным бюджетным партнерством Open Budget Partnership, в 2015 году Россия поднялась по показателям открытости бюджета с 60% (в 2010 г.) до 74%, уступив только Новой Зеландии (88%), Швейцарии (87%), Южной Африки (86%), Норвегии (84%) и США (81%)[1]. Однако по тем же показателем в 2017 году Россия снизила свои показатели до 72%, при этом переместившись в рейтинге[2] с 11-го на 15-е место. Но уже в 2019 году переместилась на 14-е место, уступив Франции и Доминиканской Республике. В этой связи надо сказать, что, безусловно, наша страна сделала большой шаг в направлении обеспечения транспарентности бюджетного процесса. В то же время нам следует развивать формы и способы взаимодействия государства и общества, а также продолжать процесс совершенствования российских правовых актов в аспекте транспарентности и открытости бюджетных процедур.

2.2. Формы реализации принципа транспарентности бюджетного права в межбюджетных правоотношениях

Формы реализации принципа транспарентности в межбюджетных правоотношениях как правоотношениях, направленных на уменьшение степени территориальных различий в уровне социально-экономического развития, прошли определенный путь становления, развития и совершенствования. Формы реализации принципа транспарентности оказали определенное влияние на бюджетно-правовое регулирование межбюджетных правоотношений национальными правовыми актами. Представим ретроспективу бюджетно-правового регулирования, позволяющую судить о становлении, развитии и совершенствовании указанных форм, а также самого принципа транспарентности.

В отличие от финансовых правоотношений, межбюджетные правоотношения в России начали обособляться как самостоятельные правоотношения, включающие формы поддержки бюджетов (субвенции, дотации, субсидии), гораздо позже – в период существования СССР. Тогда самостоятельность бюджетов была больше, чем в предыдущие периоды развития отечественной истории. Однако недостаточная доходная база не

[1] International Budget Partnership. Website Open Budget Partnership [Электронный ресурс] // URL: http://survey.internationalbudget.org/#map (дата обращения: 15.09.2020).

[2] Website Open Budget Partnership [Электронный ресурс] // URL: http://survey.internationalbudget.org/#map; URL: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_EN.pdf (дата обращения: 10.05.2021).

позволяла отдельным бюджетам эффективно решать возложенные на них задачи. В этих условиях возросло значение предоставления из государственного бюджета СССР межбюджетных трансфертов на выравнивание финансовой обеспеченности всех остальных бюджетов[1].

В то же время транспарентность процедур выделения средств, например, из бюджета СССР нижестоящим бюджетам, оставляла желать лучшего. Так, Закон СССР от 29 мая 1939 года «О государственном бюджете Союза Советских Социалистических Республик на 1939 год»[2] содержал лишь показатели бюджета СССР, союзных республик и местных бюджетов по доходам и расходам на будущий год, поэтому определить, сколько предполагалось выделять финансовой помощи бюджетам СССР по общим показателям, установленным в Законе, не представлялось возможным.

Однако надо заметить, что правовыми актами СССР уже с 1937 года предусматривалось требование об опубликовании закона о Государственном бюджете СССР для всеобщего сведения[3]. Законы публиковались не только в официальных источниках, таких как «Ведомости Верховного Совета СССР», но и в прессе, например, газете «Советская Сибирь»[4], что позволяет нам констатировать реализацию транспарентности бюджетных данных, включающих финансовую помощь нижестоящим бюджетам, в печатной форме.

Отметим, что ранее, в 20-е гг. XX века, существовала система дотационных и субвенционных фондов. Субвенционные фонды предназначались для финансирования местных бюджетов путем долевого участия в расходах местных советов на определенные цели, а из дотационных фондов предоставлялись денежные средства нижестоящим бюджетам без целевого назначения. Указанные фонды формировались на основе правовых

---

[1] История финансового законодательства России. – М., 2003. – С. 66–82.

[2] О государственном бюджете Союза Советских Социалистических Республик на 1939 год: Закон СССР от 29 мая 1939 года [Электронный ресурс] // URL: https://ru.wikisource.org/wiki/ (дата обращения: 10.02.2020); Советская Сибирь : орган Новосиб. обл. и гор. ком. ВКП(б) и Облисполкома. Новосибирск: «Совет. Сибирь», – 1939. – № 128 (5896).

[3] Электронный музей конституционной истории [Электронный ресурс] // URL:http://www.rusconstitution.ru/library/constitution/articles/946/ (дата обращения: 09.11.2020).

О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик: Закон от 30 октября 1959 года // Интернет-архив законодательства СССР. [Электронный ресурс] // URL:http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5457.htm (дата обращения: 09.11.2020).

[4] О государственном бюджете СССР на 1978 год: Закон Союза Советских Социалистических Республик от 16 декабря 1977 г. № 6707-IX // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 51. – Ст. 768; *Соколова Э.Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юриспруденция, 2019. – 272 с.; О государственном бюджете Союза Советских Социалистических Республик на 1939 год: Закон СССР от 29 мая 1939 года [Электронный ресурс] // URL:https://ru.wikisource.org/wiki/ (дата обращения: 09.11.2020).; Советская Сибирь : орган Новосиб. обл. и гор. ком. ВКП(б) и облисполкома. – Новосибирск : Совет. Сибирь, 1939. – № 128 (5896).

актов СССР и Союзных Республик[1]. Последнее предусматривало, например, порядок распределения средств дотационных фондов между входящими в состав Союзных Республик административно-территориальными единицами, и порядок использования пособий этих фондов[2].

Важно отметить, что методики распределения бюджетных средств (аналоги современной политики межбюджетных правоотношений) не были прозрачными, так как они не имели единой правовой основы, не «прописывались» в правовых актах, а строились на индивидуальном согласовании поддержки каждому нижестоящему бюджету и базировались на субъективных факторах.

Надо сказать, что в советский период принцип транспарентности в межбюджетных правоотношениях частично реализовывался при осуществлении контрольных мероприятий, когда для отчетности по использованию получателями выделенных государственных бюджетных средств требовалось предоставление смет и справок[3], иными словами, возникали управленческие обратные связи.

Особую роль в преодолении индивидуальных методов распределения государственных финансов иным субъектам, получающим финансовую помощь, повышении транспарентности бюджетного устройства и бюджетного процесса СССР, а также в закреплении форм перераспределения бюджетных средств сыграл Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»[4]. В этом Законе впервые появилось закрепление принципа гласности бюджетного устройства (ст. 3), а бюджетное регулирование стало включать в себя использование различных форм финансовой помощи – дотации, субсидии, субвенции (ст. 18). Указанные нормы стали основой и послужили толчком к развитию и совершенствованию регулирования форм реализации транспарентности в межбюджетных правоотношениях. Аргументируем сказанное.

Закон Российской Федерации от 15.07.1992 № 3303-1 «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным

---

[1] Временное положение о местных финансах: Постановление ЦИК и СНК СССР 12 ноября 1923 г. // СУ РСФСР. – 1923. – № 111-112. – Ст. 1045 (утратило силу).

[2] Положение о местных финансах: Постановление ЦИК СССР от 25.04.1926 // СЗ СССР. – 1926. – № 31. – Ст. 199 // Систематическое собрание действующих законов СССР. Кн. третья. – М., 1927.

[3] Временное положение о местных финансах: Постановление ЦИК и СНК СССР 12 ноября 1923 г. // СУ РСФСР. – 1923. – № 111-112. – Ст. 1045; согласно которым была введена субвенционная система финансирования местных бюджетов (утратило силу).

[4] Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР: Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 (ред. от 31.07.1995, с изм. от 10.07.1996) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 46. – Ст. 1543; Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 29. – Ст. 3454.

округам, городам Москве и Санкт-Петербургу»[1] устанавливал порядок финансовой поддержки указанных субъектов. Более полно стали формулироваться условия предоставления и использования субвенций. В частности, органам, предоставляющим субвенции, необходимо было определить и указать назначение, объем, получателя, порядок и условия предоставления субвенций (например, ст. 2, ст. 6 и т.д.). Таким образом, порядок и условия предоставления бюджетных средств стали более информативными, поскольку раскрывалась информация о целях, объемах, получателях, порядке и условиях их предоставления.

Закон Российской Федерации от 15.04.1993 № 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»[2] предусматривал режим формирования доходов и осуществления расходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. В указанном законе появляется ст. 30 «Гарантии гласности при принятии решений по вопросам, связанным с бюджетом, внебюджетными и валютным фондами», которая предписывала обязанность представительных органов власти опубликовывать отчеты, касающиеся формирования бюджета, в СМИ, в специальных статистических сборниках в течение года со дня принятия решения об их утверждении или доводить их до сведения населения иным способом, исходя из возможностей соответствующего представительного органа власти.

Как видим, субъекты Российской Федерации, в лице органов представительной власти, могли самостоятельно расширять формы реализации принципа транспарентности, выполняя требования рассмотренной выше статьи. При этом решалась задача информирования населения о государственных решениях в сфере бюджетных правоотношений, в том числе – межбюджетных. О принципе транспарентности как принципе межбюджетных правоотношений речи пока не шло.

---

[1] О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу: Закон РФ от 15.07.1992 № 3303-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 34. – Ст. 1972.

[2] 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: Закон РФ от 15.04.1993 № 4807-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 18. – Ст. 635.

Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»[1] закрепил основные принципы межбюджетных правоотношений (п. 2 ст. 9), среди которых стал фигурировать принцип гласности межбюджетных правоотношений. Как отмечает С.П. Кузнецов, указанный принцип предполагал своевременное информирование населения о состоянии и формировании бюджета, а также ясность содержания доходов и расходов для каждого получателя информации[2]. Но при этом его реализации в межбюджетных правоотношениях не уделялось должного внимания. В действительности взаимоотношения между субъектами РФ и органами местного самоуправления продолжали складываться исходя из субъективных подходов первых.

Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 № 862 «О Концепции реформирования межбюджетных правоотношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах»[3] способствовало качественным изменениям в межбюджетных правоотношениях, которые касались, в том числе, объективно обусловленного и транспарентного перераспределения средств между бюджетами в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований. Такие изменения создали основу для перехода от индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам Российской Федерации к единым правилам ее распределения на формализованной основе. Теперь выделение средств и их перераспределение стало обусловлено и урегулировано правовыми актами, возрос уровень контроля и ответственности за их использование регионами.

Закрепленный на данном этапе принцип транспарентности межбюджетных правоотношений реализовывался в форме ежегодного составления «территориального разреза федерального бюджета» (гл. 5 Постановления). Однако при отсутствии прозрачной и четкой унифицированной методики распределения финансовой помощи между публично-правовыми образованиями нередко возникали спорные ситуации, которые подлежали судебному разрешению[4].

---

[1] О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ (ред. от 28.12.2004) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 39. – Ст. 4464; Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (Ч. I). – Ст. 9.

[2] *Кузнецов С.П.* Принципы построения местных бюджетов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 10.

[3] О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах: Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 № 862 // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 32. – Ст. 3905.

[4] Постановление Президиума ВАС РФ от 03.03.1998 № 5176/97 // Вестник ВАС РФ. – 1998. – № 5; Определение Верховного Суда РФ от 09.03.1999 № 64-Г99-7 // СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 20.08.2020).

Таким образом, правовые основы принципа транспарентности в межбюджетных правоотношениях в России были заложены еще в 1937 году с момента принятия актов, определяющих обязанность по официальному опубликованию законов о бюджете для всеобщего сведения. Формы реализации принципа транспарентности в межбюджетных правоотношениях до 1998 года внедрялись стихийно, под влиянием политической конъюнктуры, конфликтов и компромиссов между различными ветвями власти.

Далее процесс становления и развития форм реализации принципа транспарентности в межбюджетных правоотношениях был обусловлен положениями БК РФ от 31.07.1998, в которых были раскрыты не только принципы бюджетной системы, в частности принцип гласности (ст. 36), но и впервые дано официальное определение межбюджетным правоотношениям (ст. 129)[1].

В первоначальной редакции ст. 36 БК РФ принцип гласности был представлен как регулятор правоотношений в ходе всех стадий бюджетного процесса и предопределял:

– обеспечение обязательной открытости для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов;

– представление полной информации о ходе исполнения бюджетов и иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления;

– обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении;

– ограничение секретных статей федеральным бюджетом.

Принятые в ходе реформ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[2] и Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[3] создали предпосылки для проведения регионами и

---

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изм. от 31.12.1999) // Российская газета. – 1998. – № 153-154. – 12 авг.; Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 1 (Ч. I). – Ст. 10; Межбюджетные отношения – отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

[2] Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 16.10.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 52 (Ч. I). – Ст. 7765.

[3] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 31. – Ст. 4472.

муниципальными образованиями самостоятельной налогово-бюджетной политики в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между ними.

Сложившиеся условия способствовали принятию многочисленных актов, регулирующих межбюджетные правоотношения, среди которых выделим: бюджетные кодексы[1], законы субъектов РФ о бюджетном устройстве и бюджетном процессе[2] и о межбюджетных правоотношениях[3], а также ежегодно принимаемые законы о бюджете федерального и регионального уровней.

Несмотря на закрепление принципа гласности в БК РФ, принятие большого количества региональных и муниципальных правовых актов усугубило проблемы транспарентности выделения средств при распределении финансовой помощи между публично-правовыми образованиями.

Для решения проблем эффективного развития бюджетных правоотношений Правительство РФ утвердило Программу развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года[4], предполагающую внедрение единой методики распределения финансовой помощи на основе формул с проверяемыми (воспроизводимыми) расчетами и объективными критериями бюджетной обеспеченности регионов либо заранее установленными условиями и процедурами конкурсного отбора получателей. Предполагалось, что реализация этих действий позволит укрепить финансовую дисциплину и повысит транспарентность межбюджетных правоотношений.

В этот период времени основным инструментом реализации принципа транспарентности в межбюджетных правоотношениях стали методики распределения финансовой помощи, которые разрабатывались и принимались во исполнение указанной Программы, а именно: Методика распределения дотаций из федерального фонда финансовой поддержки субъектов российской федерации[5]; Методика распределения

---

[1] См., например: Бюджетный кодекс Амурской области: Закон от 12.09.2005 № 49-ОЗ // Амурская правда. – 2005. – № 183, 184. – 16, 17 сент.; Бюджетный кодекс Ивановской области (часть первая): Закон от 30.05.2000 (ред. от 25.05.2004) // Собрание законодательства Ивановской области. – 2000. – № 12 (150).

[2] О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 04.04.2002 № 437-КЗ // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. – 2002. – № 32.

[3] О межбюджетных отношениях в Омской области: Закон Омской области от 27 июля 2007 года № 947-ОЗ (с изм. на 25 октября 2019) [Электронный ресурс] // URL: http://docs.cntd.ru/ document/ 943023930 (дата обращения: 20.03.2020).

[4] О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 (ред. от 06.02.2004) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 34. – Ст. 3503; Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 8. – Ст. 663.

[5] О распределении дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 (вместе с «Методикой распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 48. – Ст. 4797.

субвенций из Федерального фонда компенсаций на 2005 год[1]; Методика предварительной оценки заявок субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на получение субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов[2], а также правила предоставления субсидий, дотаций, субвенций[3].

В субъектах РФ также принимаются разностатусные по порядку разработки и утверждения методики распределения финансовой помощи из соответствующих бюджетов, которые в своем большинстве стали утверждаться нормативными правовыми актами: законами о бюджете[4] и законами о межбюджетных правоотношениях[5] (так, например, краевым законом утверждались методики расчета финансовой помощи в Краснодарском крае[6]).

Как показал анализ, первый из указанных способов утверждения является наиболее распространенным. Однако специалисты обоснованно отмечали, в качестве недостатка такого регулирования, ограниченный срок действия закона о бюджете, что приводит к усложнению механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ и отсутствию прозрачного и эффективного управления финансовыми ресурсами[7], с чем можно согласиться. В целом в субъектах Российской Федерации не удалось обеспечить применение прозрачных и объективных критериев межбюджетного перераспределения,

---

[1] Вопросы распределения субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов: приказ Минфина РФ от 24.08.2004 № 238 (ред. от 20.10.2008) (вместе с «Методикой предварительной оценки заявок субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на получение субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов») // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 20.08.2020).

[2] Вопросы распределения субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов: приказ Минфина РФ от 24.07.2004 № 238 [Электронный ресурс] // URL:http://www.minfin.ru.

[3] Правила перераспределения дотаций и субвенций из федерального бюджета бюджетам закрытых административно-территориальных образований: Постановление Правительства РФ от 12.08.2004 № 409 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 33. – Ст. 3496; Правила предоставления субсидий из Федерального фонда софинансирования социальных расходов на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на предоставление гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг: Постановление Правительства РФ от 11.02.2005 № 70 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 8. – Ст. 652; Правила расходования и учета средств на предоставление субвенций из федерального бюджета субъектам Российской Федерации на реализацию полномочия по тушению лесных пожаров: Постановление Правительства РФ от 10.06.2005 № 372 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 25. – Ст. 2509.

[4] О краевом бюджете на 2002 г.: Закон Алтайского края от 28.12.2001 № 111-ЗС (ред. от 12.05.2003) // Сборник законодательства Алтайского края. – 2001. – № 24.

[5] По этому пути пошли в Республике Башкортостан, Краснодарском, Красноярском, Ставропольском краях, Магаданской области.

[6] См.: Методику определения размеров субвенций на осуществление отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края в области социальной сферы // О межбюджетных отношениях в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 15.07.2005 № 918-КЗ // Кубанские новости. – 2005. – № 110. – 27 июля.

[7] *Бочкарева Е.А.* Финансовая помощь субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям: вопросы теории и правового регулирования: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Бутько Л.В. – Краснодар, 2007. – С. 93–103; *Игонина Н.А.* Пути совершенствования механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Право и экономика. – 2012. – № 7. – С. 51–56.

что привело к ослаблению финансовой дисциплины и непредсказуемости бюджетных потоков.

Причисленные недостатки предопределили необходимость очередной реформы межбюджетных правоотношений, правовой основой которой стал Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс в части регулирования межбюджетных отношений»[1].

Далее, в апреле 2006 г., распоряжением Правительства РФ № 467-р была одобрена *Концепция повышения эффективности межбюджетных правоотношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах*[2]. Одним из основных направлений ее реализации стало повышение открытости управления региональными и муниципальными финансами, в том числе – повышение транспарентности региональных и муниципальных финансов (раздел 3 Концепции).

Однако формы реализации принципа транспарентности в указанном акте четко не устанавливались, а сам он (принцип) сводился к обязанности опубликования бюджетной и иной, связанной с ним информации. Поэтому отчеты о предоставлении и использовании средств финансовой помощи оставались не индивидуализированными и включались в отчеты об исполнении бюджетов[3], что затрудняло возможность проследить механизм выравнивания финансовых возможностей публично-правовых образований и его оценку с точки зрения законности и соответствия требованиям о единых принципах и методиках распределения средств.

На многочисленные нарушения, касающиеся порядка образования и методики распределения бюджетных средств, в свое время обращали внимание Счетная палата РФ и КСО субъектов РФ[4].

---

[1] О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений: Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ (ред. от 29.11.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 34. – Ст. 3535.

[2] О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 годах и плане мероприятий по ее реализации: Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2006 № 467-р // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 15. – Ст. 1640.

[3] Об исполнении федерального бюджета за 2006 год: Федеральный закон от 03.04.2008 № 36-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 14. – Ст. 1355.

[4] Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Использование средств федерального бюджета, направленных на обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в I квартале 2006 года // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 9; Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2007–2009 годах» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2011. – № 10 (166); Постановление Курской областной Думы от 13.03.2008 № 572-IV ОД // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 20.08.2020).

Нововведением становится практика проведения публичных ежегодных отчетов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, включающих информацию о состоянии межбюджетных правоотношений с последующим его опубликованием в сети «Интернет» и (или) официальном печатном издании[1]. Указанные отчеты теперь содействуют осуществлению контроля за результатами выполнения целевых бюджетных программ, использованием финансовой помощи, а также анализу субъектов по аналогичным показателям.

Таким образом, публичные обсуждения были использованы как устная форма реализации принципа транспарентности в межбюджетных правоотношениях.

В Концепции также было предусмотрено, что для эффективного исполнения полномочий по формированию и распределению межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям необходим определенный перечень показателей по всем муниципалитетам, характеризующий уровень развития экономики, демографические, климатические, половозрастные и другие особенности конкретной территории. Однако реализовать указанные рекомендации было достаточно сложно, поскольку ни в части 6 статьи 131 БК РФ, ни в Методиках распределения средств на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ не давались ответы на вопросы, что именно понимается под уровнем развития экономики, демографическими, климатическими, половозрастными показателями.

В этих обстоятельствах, как справедливо пишет Н.А. Игонина, необходимо было бы «разработать единые базовые стандарты бюджетных услуг и минимальные нормативы финансовых затрат на их предоставление из бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы и использовать их при расчете объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности для регионов (муниципальных образований), нуждающихся в финансовой поддержке…»[2]. Использование таких инструментов реализации принципа транспарентности способствовало бы единообразию при распределении и перераспределении бюджетных средств, повышению стимулов региональных властей к наращиванию доходного потенциала.

Рассматриваемая Концепция 2006–2008 гг. предусматривала разработку единых принципов составления статистической информации на всех уровнях государственной

---

[1] Об утверждении Правил подготовки ежегодного обязательного публичного отчета главы Республики Ингушетия о результатах независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания (проект) [Электронный ресурс] // URL:http://pravitelstvori.ru/info/detail.php?ID=34849 (дата обращения: 20.08.2020).

[2] *Игонина Н.А.* Пути совершенствования механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Право и экономика. – 2012. – № 7. – С. 51–56.

власти в целях составления региональных и муниципальных показателей их социально-экономического развития по одинаковой методологии и достижения их согласованности с показателями федерального уровня. Между тем в тот период данное направление в полной мере реализовано не было. В открытом доступе на регулярной основе были представлены лишь отдельные элементы статистической информации о состоянии региональных и муниципальных финансов, в числе которых – отчетность об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Отметим, что в настоящее время решить указанную проблему предполагается в рамках реализации нацпрограммы «Цифровая экономика». Так, единый реестр форм и показателей – Цифровую аналитическую платформу Росстата (ЦАП) как ключевой элемент национальной системы управления данными, планируется ввести в промышленную эксплуатацию к концу 2021 года[1].

Таким образом, формой реализации принципа транспарентности в межбюджетных правоотношениях в условиях перехода к концепции управления результатами расширились (печатные, электронные и устные формы (доклады)).

Дальнейший процесс развития межбюджетных правоотношений и реализации принципа транспарентности был связан с претворением в жизнь Концепции межбюджетных правоотношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образований до 2013 года[2], Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»[3], Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов до 2012 г.[4], Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.[5]

---

[1] Об утверждении Концепции создания и функционирования национальной системы управления данными и плана мероприятий («дорожную карту») по созданию национальной системы управления данными на 2019–2021 годы: Распоряжение Правительства РФ от 03.06.2019 № 1189-р // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 23. – Ст. 3041.

[2] Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образований до 2013 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 1123-р // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 33. – Ст. 4129.

[3] О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»: Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р (ред. от 14.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4773.

[4] Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р (ред. от 07.12.2011) // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 28. – Ст. 3720.

[5] О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

Так, основными задачами Концепции межбюджетных правоотношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образований, были определены:

– повышение открытости бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях путем установления требований об обязательном обнародовании органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления отчетов о достигнутых результатах за истекший финансовый год, характеризующих достижение поставленных на финансовый год целей, а также о задачах, требующих решения в очередном финансовом году, и направлениях их достижения;

– подготовка доклада Министерства финансов Российской Федерации в Правительство Российской Федерации о практике формирования и распределения субвенций из федерального бюджета;

– подготовка доклада в Правительство Российской Федерации об анализе эффективности механизмов государственной финансовой поддержки закрытых административно-территориальных образований, наукоградов и др.

Современный период развития форм реализации принципа транспарентности тесно взаимоувязан с исполнением мероприятий, предусмотренных Программой Правительства РФ «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»[1], Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019– 2024 годах[2], государственной программой «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»[3], Национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации»[4].

Во исполнение указанных стратегических документов проведена работа по унификации регулирования вопросов предоставления субсидий и отчетности об их использовании[5], совершенствованию методик и правил распределения финансовой помощи

---

[1] Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»: Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 (ред. от 27.03.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 22. – Ст. 3224.

[2] Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах: Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 6. – Ст. 542.

[3] Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 (ред. от 29.03.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 18 (Ч. III). – Ст. 2166.

[4] О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 (вместе с «Положением о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 11. – Ст. 1119.

[5] О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30.09.2014 № 999 (ред. от 07.10.2019)

на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях повышения транспарентности и эффективности предоставляемых межбюджетных трансфертов[1], формированию и ведению реестра соглашений (договоров) о предоставлении из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и реестра получателей таких субсидий[2].

В настоящее время основными приоритетными направлениями в регулировании межбюджетных правоотношений являются повышение стандартов транспарентности и предсказуемости планирования межбюджетных трансфертов, повышение требований к раскрытию информации[3].

Тенденция активного развития электронного взаимодействия между публично-правовыми образованиями, а также внедрение требований к публичности показателей их финансовой деятельности потребовала комплексной автоматизации финансово-хозяйственной деятельности получателей бюджетных средств[4], чего не было ранее. Как отмечают авторы, произошел переход на юридически значимый электронный документооборот между публично-правовыми образованиями в сфере управления общественными финансами с использованием средств удаленного взаимодействия, что способствовало повышению достоверности информации, оперативности и транспарентности деятельности публично-правовых образований[5].

Вышеизложенное свидетельствует об активном использовании электронной формы реализации принципа транспарентности в межбюджетных правоотношениях с применением различных инструментов (способов) такой реализации (сайты, порталы, программные комплексы).

(вместе с «Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 41. – Ст. 5536.

[1] См: Методические указания по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов по кодам классификации расходов бюджетов: утв. Минфином России // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.08.2020).

[2] О Порядке ведения реестра соглашений (договоров) о предоставлении субсидий, бюджетных инвестиций, межбюджетных трансфертов: приказ Минфина России от 29.12.2017 № 263н // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] // URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 14.02.2020).

[3] Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по порядку публикации финансовой и иной информации о бюджете и бюджетном процессе, подлежащей размещению в открытом доступе на едином портале бюджетной системы Российской Федерации: утв. Минфином России // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.08.2020 г.).

[4] Программный комплекс «РМО-СМАРТ» Подсистема регулирования межбюджетных отношений (РМО-СМАРТ) [Электронный ресурс] // URL: https://www.keysystems.ru/products/budget/interbudgetary/ (дата обращения: 20.08.2020); Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях [Электронный ресурс] // URL: https://bus.gov.ru/pub/home (дата обращения: 07.12.2020).

[5] *Вершило Т.А.* К вопросу об электронном бюджете // Финансовое право. – 2011. – № 11. – С. 20–23; *Болтинова О.В.* К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 7. – С. 810–815; *Чеботарева А.А.* «Электронный бюджет»: основные направления развития на современном этапе // Правовые вопросы связи. – 2012. – № 1. – С. 23–28.

Между тем развитие электронных форм реализации принципа транспарентности в межбюджетных правоотношениях не означает игнорирования традиционной – устной – формы его реализации. Так, в соответствии с приказом Минфина РФ[1], функционирует некий аналог американской Консультативной комиссии по межбюджетным правоотношениям[2], выполняющий роль органа или комиссии по реформированию межбюджетных правоотношений - постоянно действующая рабочая группа Министерства финансов Российской Федерации по совершенствованию межбюджетных правоотношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации.

Указанный орган в рамках своих полномочий по оказанию методологической поддержки может проводить устные консультации и семинары[3], что также важно для оптимизации и унификации региональной политики в области межбюджетного перераспределения.

Подчеркнем, что в настоящее время взаимодействие между публичными образованиями строятся не только по вертикали, но и по горизонтали. Так, в соответствии с обновленными положениями БК РФ (от 02.08.2019)[4] межбюджетные правоотношения возникают в связи с передачей ресурсов из бюджета нижестоящего уровня бюджетной системы в бюджет вышестоящего уровня (вертикальные (обратные)[5]) и возникающие между субъектами – собственниками бюджета одного уровня бюджетной системы (горизонтальные[6]). Это обусловливает расширение сферы применения рассматриваемого принципа, который, безусловно, должен распространять свое воздействие и на горизонтальные, и на «обратные» межбюджетные правоотношения.

Итак, развитие правового регулирования межбюджетных правоотношений тесно сопряжено с реализацией принципа транспарентности бюджетного права. Концептуально данное утверждение связано с конституционной формой устройства нашего государства –

---

[1] О постоянно действующей Рабочей группе Министерства финансов Российской Федерации по совершенствованию межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации: приказ Минфина России от 04.08.2014 № 247 (ред. от 25.11.2015) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.08.2020).

[2] Representative Expenditures. Addressing the Neglected Dimension of Fiscal Capacity. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. An Information Report, December 1990 [Электронный ресурс] // URL: http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/information/m-174.pdf (дата обращения: 08.12.2020).

[3] О постоянно действующей Рабочей группе Министерства финансов Российской Федерации по совершенствованию межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации: приказ Минфина России от 04.08.2014 № 247 (ред. от 25.11.2015) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.08.2020).

[4] О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений: Федеральный закон от 02.08.2019 № 307-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 31. – Ст. 4466.

[5] *Бочкарева Е.А.* Финансовая помощь субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям: вопросы теории и правового регулирования: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Бутько Л.В. – Краснодар, 2007. – С. 28.

[6] *Там же.*

федерализмом. В этом заключается основное отличие реализации принципа транспарентности в межбюджетных правоотношениях от его воплощения в бюджетном процессе.

В завершении рассмотрения данного параграфа нужно сказать, что современные формы реализации принципа транспарентности в межбюджетных правоотношениях демонстрируют тесную взаимосвязь с технико-технологическими характеристиками процессов информатизации в бюджетной деятельности: наряду с традиционными формами (устной, печатной) широко используются инновационные (электронная (цифровая) форма).

Полагаем верным, что одним из итогов реформы межбюджетных правоотношений стало повышение уровня их транспарентности. В общем можно констатировать достаточность правового регулирования транспарентности межбюджетных правоотношений. При этом остается актуальным совершенствование вопросов открытости контрольных процедур и их результатов как гарантии соблюдения прав и интересов участников бюджетных правоотношений, чему и посвящён следующий параграф.

2.3. Правовые проблемы реализации принципа транспарентности бюджетного права в деятельности органов государственного (муниципального) бюджетного контроля

Исследование правовых проблем реализации принципа транспарентности при проведении государственного (муниципального) финансового контроля представляется особенно актуальным в связи с тем, что реализация этого принципа является средством обратной связи с обществом и отдельными гражданами страны. В свою очередь такое положение вещей отражается на существующем уровне доверия населения к государству. Эффективная реализация данного принципа, на наш взгляд, стимулирует гражданскую активность и минимизирует риски распространенных сейчас в мире протестных движений.

В БК РФ государственный (муниципальный) финансовый контроль представлен как финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений. Характерной особенностью правового регулирования[1] государственного (муниципального) финансового контроля является невключение в его объект регулирования иных правоотношений (правоотношений по контролю, закрепленных в Налоговом кодексе РФ, Федеральном законе от 10.12.2003 №

[1] О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 31. – Ст. 4191; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 30. – Ст. 4458.

173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»[1]), для которых определены иные виды финансового контроля.

Виды государственного (муниципального) финансового контроля определены в ст. 265 БК РФ. Так, государственный (муниципальный) финансовый контроль может быть внешним и внутренним, предварительным и последующим. Внутренний контроль нацелен на своевременное выявление и незамедлительное устранение отклонений и ошибок, и, соответственно, оказание содействия в повышении эффективности и результативности работы проверяемых субъектов.

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль является контрольной деятельностью, соответственно, Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля). Более того, он является основным направлением деятельности указанных органов, реализуемым в соответствии с документально закрепленными принципами.

Рассмотрим правовое регулирование правоотношений в сфере внешнего финансового контроля с позиции достаточности и эффективности реализации бюджетно-правового принципа транспарентности.

В первую очередь отметим международно-правовую основу, представленную Лимской декларацией руководящих принципов контроля и Мексиканской декларацией о независимости высших органов финансового контроля[2]. Согласно п. 1 ст. 16 Лимской декларации «Высший контрольный орган должен быть уполномочен Конституцией направлять ежегодно свой доклад об итогах и выводах по результатам проведенных им проверок непосредственно в парламент или другие компетентные государственные органы. Этот доклад должен быть опубликован. Это обеспечит обширную информацию и вызовет дискуссии и таким образом создаст более благоприятный климат для реализации выводов и рекомендаций высшего контрольного органа»[3].

---

[1] О валютном регулировании и валютном контроле: Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4859; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 1 (Ч. I). – Ст. 54; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 19.02.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 9. – Ст. 1291.

[2] Официальный сайт Казначейства России [Электронный ресурс] // URL:https://www.roskazna.ru/upload/iblock/b8b/issai-10.-meksikanskaya-deklaratsiya-nezavisimosti-vofk_rus.pdf (дата обращения: 18.09.2020).

[3] Лимская декларация: принята в г. Лиме 17.10.–26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) [Электронный ресурс] // URL: http://www.issai.org/ (дата обращения: 01.03.2020).

Мексиканская декларация о независимости высших органов финансового контроля к числу принципов относит неограниченный доступ к информации (Принцип 4), а также право и обязанность отчитываться о проделанной работе (Принцип 5)[1].

Второй блок правового регулирования представлен федеральными нормативными правовыми актами. Действовавший ранее Федеральный закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»[2] закреплял четыре принципа осуществления контроля. В статье 3 были поименованы законность, объективность, независимость, а также принцип гласности.

Действующий Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»[3] определяет в качестве принципов осуществления внешнего государственного аудита (контроля) шесть требований, в числе которых – принципы открытости и гласности. При этом правовое содержание указанных положений в нем не дается: оно раскрывается в Регламенте Счетной палаты Российской Федерации (далее – Регламент), также представляющем собой правовую основу ее деятельности[4].

На наш взгляд, принцип гласности, если рассматривать его в контексте Регламента Счетной палаты Российской Федерации, является самостоятельным принципом осуществления ею не только государственного аудита (контроля), но и всей деятельности высшего финансового органа, включающей в себя экспертную, аналитическую деятельность, деятельность по взаимодействию с государственными контрольными, правоохранительными и иными органами, и другие функции.

Также следует согласиться с мнением ученых о том, что принцип гласности предполагает не только размещение информации о деятельности контрольно-счетных органов РФ в средствах массовой информации, но и широкое обсуждение расчетов по бюджету еще на стадии его составления[5].

---

[1] Мексиканская декларация о независимости высших органов финансового контроля [Электронный ресурс] // URL:https://www.roskazna.ru/upload/iblock/b8b/issai-10.-meksikanskaya-deklaratsiya-nezavisimosti-vofk_rus.pdf (дата обращения: 25.08.2020).

[2] О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 3. – Ст. 167.

[3] О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.

[4] См.*: Ялбулганов А.А.* Законодательная реформа государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // Реформы и право. – 2013. – № 4. – С. 3–9.

[5] *Ахметова Н.А.* Принцип прозрачности в деятельности органов государственной власти как основной фактор предупреждения коррупции // Вестник Волгоградского государственного университета. – 2006. – № 5. – С. 100; *Буянкина А.Н., Маркова Х.* Принцип публичности (гласности) бюджетного процесса в Российской Федерации и государственных бюджетов в Чешской Республике // Современное право. – 2016. – № 5. – С. 115–119.

Формы и способы предоставления информации о деятельности Счетной палаты, установленные в ст. 57 Регламента, были рассмотрены нами в первом параграфе настоящей главы.

Однако хотелось бы подробней остановиться на некоторых направлениях информирования о работе высшего органа финансового контроля, осуществляемого путем размещения на официальном сайте в сети «Интернет» Счетной палатой РФ бюджетно-значимой информации, представленной в «Таблице А.1».

Анализ сайта Счетной палаты РФ показывает, что бюджетная информация представлена достаточно полно, сгруппирована в три блока, каждый блок, в свою очередь, включает до четырех подразделов. Распространение информации о деятельности Счетной палаты имеет правовое ограничение, предусмотренное ст. 4, 5, 7, 15 и 19 Закона РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»[1], ст. 4-7 Федерального закона от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне»[2], ст. 19 и 20 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»[3]. Данные требования законодателя обеспечиваются нормой п. 7 ст. 36 Федерального закона «О Счетной палате РФ», согласно которому инспекторы и иные сотрудники аппарата Счетной палаты несут юридическую ответственность за разглашение государственной и иной охраняемой законом тайны[4].

Более того, в соответствии с п. 4 ст. 36 Федерального закона «О Счетной палате РФ» инспекторы и иные сотрудники аппарата Счетной палаты не вправе при осуществлении возложенных на них должностных полномочий разглашать полученную информацию, предавать гласности свои выводы до принятия Коллегией Счетной палаты соответствующего решения.

---

[1] О государственной тайне: Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 08.03.2015) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 41. – Ст. 8220; Собрание законодательства РФ. – 2015. – №10. – Ст. 1393.

[2] О коммерческой тайне: Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3283; Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 11. – Ст. 1100.

[3] Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776; Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 11. – Ст. 1493.

[4] Например, ст. 13.11, 13.14 КоАП РФ, ст. 183 УК РФ, ст. 17 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (Ч. 1). – Ст. 1; Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (Ч. I). – Ст. 3448.

Таким образом, способы и формы реализации принципа транспарентности в деятельности Счетной палаты РФ достаточно многообразны, прописаны в действующих нормах права и актах Счетной палаты РФ.

Относительно реализации принципа гласности в деятельности контрольно-счетных органов субъектов и муниципальных образований отметим ст. 4 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»[1], закрепляющую в качестве принципов законность, объективность, эффективность, независимость и гласность.

Многие регионы и муниципальные образования берут за основу данное положение практически в неизменном виде. Так, например, ст. 3 «Принципы деятельности Контрольно-счетной палаты» Закона Краснодарского края от 4 октября 2011 № 2321-КЗ «О Контрольно-счетной палате Краснодарского края»[2] гласит: «Деятельность Контрольно-счетной палаты основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности».

В финансово-правовой науке принцип гласности в деятельности КСО характеризуют как:

– открытость деятельности контрольно-счетных органов;

– информированность общества о результатах их деятельности;

– предоставление итоговых (годовых) и текущих отчетов органов государственного и муниципального финансового контроля органам, их образовавшим, и другим органам власти;

– регулярную публикацию в средствах массовой информации отчетных материалов о результатах проверок, а также информации о принятии мер по устранению выявленных нарушений (за исключением информации, содержащей сведения, доступ к которым ограничен действующими правовыми актами);

– правовое регулирование процедуры обнародования результатов контроля[3].

---

[1] Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 903.

[2] О Контрольно-счетной палате Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 04.10.2011 № 2321-КЗ (ред. от 11.03.2016) // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. – 2011. – № 46; Официальный сайт администрации Краснодарского края [Электронный ресурс] // URL: http://admkrai.krasnodar.ru (дата обращения: 14.10.2020).

[3] *Кондрат Е.Н.* Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия. – М. : Юстицинформ, 2014. – 928 с.; *Буянкина А.Н., Маркова Х.* Принцип публичности (гласности) бюджетного процесса в Российской Федерации и государственных бюджетов в Чешской Республике // Современное право. – 2016. – № 5. – С. 115 – 119.

При этом принцип гласности, по мнению Г.Д. Садовниковой, подлежит исполнению в целях реализации не только правовых актов федерального и регионального уровня, но и норм конституционного права граждан Российской Федерации на получение информации[1], с чем можно согласиться.

Рассмотрим способы и особенности реализации принципа транспарентности в деятельности КСО субъекта РФ и муниципального образования на примере Краснодарского края и города Краснодара.

1. *Публикация отчета КСП* в периодическом издании «Вестник органов местного самоуправления муниципального образования город Краснодар»[2] принятых решений об отчете Контрольно-счетной палаты муниципального образования город Краснодар о деятельности Контрольно-счетной палаты муниципального образования города Краснодара[3].

Из последних принятых и опубликованных решений, можно обозначить, например, Решение городской Думы Краснодара от 28.02.2019 № 69 п. 4 «Об отчете Контрольно-счетной палаты муниципального образования город Краснодар о деятельности Контрольно-счетной палаты муниципального образования город Краснодар за 2018 год»[4].

---

[1] Свобода информации является элементом свободы мысли и слова. Пункт 4 ст. 29 Конституции РФ устанавливает целый ряд прав человека в области информации. Право искать, получать, производить и распространять информацию без предварительного разрешения и уведомления государственных органов любым законным способом независимо от государственных границ и форм выражения не подлежит ограничению со стороны государства, кроме распространения сведений, составляющих государственную тайну. Данное положение Конституции РФ детализирует Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». В ст. 8 Федерального закона установлено, что граждане и организации вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований федерального законодательства; *Садовникова Г.Д.* Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М. : Юрайт-Издат, 2006. – С. 42.

[2] О создании редакционного совета официального периодического печатного издания администрации муниципального образования город Краснодар «Вестник органов местного самоуправления муниципального образования город Краснодар» (вместе с «Составом редакционного совета официального периодического печатного издания администрации муниципального образования город Краснодар». Вестник органов местного самоуправления муниципального образования город Краснодар»: постановление администрации МО город Краснодар от 06.06.2012 № 4517 (ред. от 14.11.2018) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 09.08.2020); О внесении изменений в решение городской Думы Краснодара от 13.12.2018 № 65 п.17 «О местном бюджете (бюджете муниципального образования город Краснодар) на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»: Решение городской Думы Краснодара от 09.08.2019 № 79 п. 4 // Официальный интернет-портал администрации муниципального образования город Краснодар и городской Думы Краснодара [Электронный ресурс] // URL:http://www.krd.ru (дата обращения: 09.08.2020).

[3] О внесении изменений в решение городской Думы Краснодара от 13.12.2018 № 65 п. 17 «О местном бюджете (бюджете муниципального образования город Краснодар) на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»: Решение городской Думы Краснодара от 09.08.2019 № 79 п. 4 // Официальный интернет-портал администрации муниципального образования город Краснодар и городской Думы Краснодара [Электронный ресурс] // URL: http://www.krd.ru (дата обращения: 09.08.2020).

[4] Об отчете Контрольно-счетной палаты муниципального образования город Краснодар о деятельности Контрольно-счетной палаты муниципального образования город Краснодар за 2018 год: Решение городской Думы Краснодара от 28.02.2019 № 69 п. 4 // Вестник органов местного самоуправления муниципального образования город Краснодар. – 2019. – № 3 (242) // Официальный интернет-портал администрации муниципального образования город Краснодар и городской Думы Краснодара [Электронный

2. Размещение информации на сайтах КСО.[1]

Например, на главной странице сайта КСП Краснодарского края во вкладке «Общая информация» можно просмотреть регламент деятельности, порядок обжалования правовых актов и других решений Контрольно-счетной палаты Краснодарского края. Также размещены электронные варианты различных отчетов Контрольно-счетной палаты Краснодарского края, имеющихся в печатных публикациях, таких как, например, газета «Вольная Кубань».

Раздел «Контрольная и экспертно-аналитическая деятельность» дает возможность ознакомиться с ежегодными отчетами КСП Краснодарского края.

В целом, анализ сайта КСП Краснодарского края свидетельствует о том, что основным способом информирования пользователей является размещение отчетов. На наш взгляд, этого недостаточно, в связи с чем могут быть предложены следующие дополнительные способы реализации принципа транспарентности:

1) размещение анкет для опроса граждан, желающих участвовать в госаудите;

2) ежемесячные выпуски официального информационного издания (в печатной и/ или электронной форме);

3) размещение сведений о публикациях в СМИ, фото- и видеоотчетов, и др.;

4) возможность осуществить подписку на рассылку событий.

На наш взгляд, предложенные способы реализации принципа транспарентности в электронной форме могут быть востребованы и для совершенствования деятельности КСО муниципальных образований (далее – КСО МО).

2. Участие Контрольно-счетной палаты Краснодарского края в проводимых законодательными (представительными) органами Краснодарского края публичных слушаниях.

Некоторые важные аспекты проведения публичных слушаний были изложены в первом параграфе главы второй настоящей работы.

Отметим достаточную проработанность правовых основ осуществления публичных слушаний в Краснодарском крае. Приняты и действуют:

– Закон Краснодарского края от 16.07.2013 № 2786-КЗ «О порядке проведения публичных слушаний по проекту краевого бюджета и годовому отчету об исполнении краевого бюджета»;

ресурс] // URL: https://www.krd.ru/uploads/files/2019/03/11/79084-vestnik-3-242-.pdf (дата обращения: 09.08.2020).

[1] Сайт Контрольно-счетной палаты Краснодарского края [Электронный ресурс] // URL: www.kspkuban.ru (дата обращения: 05.11.2020).

– Закон Краснодарского края от 07.06.2004 № 717-КЗ «О местном самоуправлении в Краснодарском крае»;

– Распоряжение главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 29.10.2018 № 271-р «О назначении публичных слушаний по проекту краевого бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»[1].

Формы реализации принципа транспарентности в деятельности Контрольно-счетной палаты Краснодарского края различны, но не так многообразны, как формы реализации принципа гласности на федеральном уровне. При этом ощущается потребность в дополнительном информировании различных категорий населения. Так, социальный опрос студентов в возрасте от 18 до 24 лет Северо-Кавказского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» (г. Краснодар), проведенный в 2016–2020 гг., показал, что большинство респондентов (около 80%) интересуются деятельностью Контрольно-счетной палаты Краснодарского края и хотят получать информацию об этом преимущественно из социальных сетей, а также (около 15%) желали бы получать ее непосредственно при встрече с представителями органов государственной власти[2]. Таким образом, на наш взгляд, актуализируется вопрос о расширении форм реализации принципа транспарентности при осуществлении внешнего финансового контроля региональными КСП.

Вторым видом финансового контроля, выделяемым по основанию соотношения объекта и субъекта контрольной деятельности, является *внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль*, правовое регулирование которого в настоящее время обновлено[3].

---

[1] О порядке проведения публичных слушаний по проекту краевого бюджета и годовому отчету об исполнении краевого бюджета: Закон Краснодарского края от 16.07.2013 № 2786-КЗ // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. – 2013. – № 10; О местном самоуправлении в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 07.06.2004 № 717-КЗ (ред. от 05.07.2019) // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. – 2004. – № 18 (1); СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.08.2020); О назначении публичных слушаний по проекту краевого бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов: Распоряжение главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 29.10.2018 № 271-р (вместе с «Составом организационного комитета по подготовке и проведению публичных слушаний по проекту краевого бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов») // Кубанские новости. – 2018. – № 177. – 16 нояб.

[2] На основе авторской анкеты в период с 2016–2020 гг. были опрошены 310 человек – студентов очной формы обучения факультета подготовки специалистов для судебной системы (юридического факультета).

[3] О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита: Федеральный закон от 26.07.2019 № 199-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 30. – Ст. 4101; Постановление Правительства РФ от 06.02.2020 № 95 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 6. – Ст. 699.

В современной науке внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль (далее – ВФК) еще именуется ведомственным[1] финансовым контролем, который включат в себя «…проведение проверок (ревизий), сбор и анализ информации о своевременности составления и представления документов, необходимых для выполнения внутренних бюджетных процедур, точности и обоснованности информации, отраженной в указанных документах, а также законности совершения отдельных операций»[2]. Как справедливо отмечает Е.А. Бочкарева, ведомственный финансовый контроль «…представляет собой разновидность финансового контроля, и между ними существует взаимосвязь общего и особенного», ему «…присущи те же существенные признаки, а равно и проблемы, что и финансовому контролю вообще»[3].

Объектами ВФК будут показатели, характеризующие выполнение правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения в рассматриваемой сфере[4], включая принципы национальной бюджетной системы. В результате ВФК обязательно исследуются материалы отчетности, а также формируются отчеты по итогам проведения контрольных мероприятий. В то же время «…главными целями составления отчетности являются обеспечение транспарентности, раскрытие информации о полноте и своевременности выполнения плана контрольных мероприятий за отчетный календарный год, обеспечение эффективности контрольной деятельности и анализа информации о результатах проведения контрольных мероприятий»[5].

Рассмотрим деятельность органов, осуществляющих ВФК на предмет реализации ими принципа транспарентности.

В соответствии с нормами бюджетного права ВФК осуществляется Федеральным казначейством, органами исполнительной власти и их должностными лицами на всех уровнях бюджетной системы. При этом, по мнению М.А. Моисеенко, для реализации принципов независимости и объективности, гласности и транспарентности при

---

[1] О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 27.06.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.07.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30 (Ч. 1). – Ст. 4571; Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 26. – Ст. 3318; О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30 (Ч. 1). – Ст. 4571; Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 18. – Ст. 2194.

[2] *Бочкарева Е.А., Селюков А.Д.* Правовые проблемы обеспечения принципа эффективности финансового контроля // Законы России: опыт и практика. – 2017. – № 7. – С. 22.

[3] *Бочкарева Е.А*. Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации: дис. … д-ра юрид. наук. – М., 2014. – С. 245.

[4] *Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П., Рыжкова Е.А.* Финансовый контроль: учеб. пособие. – М. : Камерон, 2004.

[5] Контроль в финансово-бюджетной сфере: науч.-практ. пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. – М. : ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. – С. 320.

осуществлении различных видов финансового контроля должны привлекаться только те должностные лица, которые непосредственно не осуществляют на объекте контроля внутреннюю финансовую деятельность[1].

Заметим, что ранее к субъектам ВФК относилась и Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор), правопреемником которой в 2016 году стало Федеральное казначейство[2].

Федеральное казначейство руководствуется в своей деятельности Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092, а также разнообразными стандартами (принимаются уполномоченными госорганами), которые проходят процедуру общественного обсуждения[3] и независимую антикоррупционную экспертизу[4]. В указанном документе мы не встретим норм, касающихся реализации принципа транспарентности. В подзаконных актах, регулирующих осуществление ВФК иными органами исполнительной власти, мы также не встретим предписание о реализации принципа транспарентности в бюджетных правоотношениях[5].

---

[1] Контроль в финансово-бюджетной сфере: науч.-практ. пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. – М. : ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. – 320 с.

[2] О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере: Указ Президента РФ от 02.02.2016 № 41 // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 6. – Ст. 831.

[3] О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 31.10.2018) (вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения») // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 36. – Ст. 4902; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 45. – Ст. 6947; Досье на проект приказа Федерального казначейства «Об утверждении Стандарта проведения анализа исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций)» (подготовлен Федеральным казначейством 08.12.2016) [Электронный ресурс] // Система «ГАРАНТ» // URL: http:// base.garant.ru/56695464/#ixzz6BaNLnXPY http://base.garant.ru/56695464/ (дата обращения: 09.08.2020).

[4] О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере: Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092 (ред. от 27.08.2016) (вместе с «Правилами осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере») // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 49 (Ч. VII). – Ст. 6435; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 20.08.2020); Минфин России внес проект Об утверждении Стандарта осуществления Федеральным казначейством внутреннего государственного финансового контроля «Проверка бюджетной (бухгалтерской) отчетности» Общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля (утв. Некоторые аспекты внутреннего финансового контроля анализируются в стандартах Счетной палаты РФ, Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 12 мая 2012 г. № 21К (854)) [Электронный ресурс] // URL: http://www.ach.gov.ru (дата обращения: 30.10.2020); Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) СГА 203, Стандарт финансового контроля. Последующий контроль исполнения федерального бюджета (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 12 февраля 2008 г. № 7К (584)) [Электронный ресурс] // URL: http://www.ach.gov.ru (дата обращения: 30.10.2020).

[5] Методические рекомендации по реализации принципов открытости в территориальных органах Федерального казначейства // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.09.2020); Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного

Нельзя положительно оценить и то, что Минфин России, совершенствуя проведение ВФК и устанавливая принципы ВФК, игнорирует принцип транспарентности[1].

В 2019 году, с принятием Федерального закона от 26.07.2019 № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита», начался очередной виток в развитии правового регулирования ВФК.

В первую очередь обратим внимание на требования о том, что ВФК должен осуществляться в соответствии с утвержденными Правительством РФ федеральными стандартами, которые должны содержать принципы контрольной деятельности органов ВФК[2]. Это, безусловно, будет способствовать преодолению разобщенности, разнотолкования и разнодействия контрольных органов всех уровней[3].

Разработанные Минфином Методические рекомендации, посвященные финансовому контролю, не касаются вопросов реализации исследуемого нами принципа, но это не означает его полного отсутствия в деятельности по осуществлению ВФК, тем более что в действующих «документах развития» ему уделяется достаточно много внимания.

В частности, повышение транспарентности и подотчетности государственного управления и удовлетворенности граждан качеством государственного управления было

фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд: Постановление Правительства РФ от 17.03.2014 № 193 (ред. от 24.03.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 12. – Ст. 1290; Об утверждении положения о внутреннем финансовом контроле в Федеральном медико-биологическом агентстве: приказ ФМБА России от 05.06.2017 № 96 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.09.2020); Об утверждении Положения об осуществлении в Федеральной службе по техническому и экспортному контролю внутреннего финансового контроля: приказ ФСТЭК России от 18.04.2016 № 55 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.09.2020); Об утверждении Положения об осуществлении внутреннего финансового контроля в Минкультуры России: приказ Минкультуры России от 23.10.2015 № 2649 (ред. от 26.08.2016) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.09.2020).

[1] Так, в 2018 году в приказ Минфина России от 07.09.2016 № 356 «Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению внутреннего финансового контроля» внесены изменения (приказ Минфина России от 30.11.2018 № 3179, в том числе – установлены принципы ВФК. Однако принципа прозрачности (открытости) среди них не было // Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению внутреннего финансового контроля: приказ Минфина России от 07.09.2016 № 356; приказ Минфина России от 30.11.2018 № 3179; О внесении изменений в Методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового контроля: приказ Министерства финансов Российской Федерации от 7 сентября 2016 г. № 356 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.09.2020).

[2] Постановление Правительства РФ от 06.02.2020 № 95 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» //Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 6. –Ст. 699.

[3] *Бочкарева Е.А.* Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2014. – С. 257.

признано в качестве одной из целей Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти 2014 года[1]. При этом было отмечено, что регулярное распространение достоверной информации является основным направлением совершенствования государственного управления в развитых странах.

Ранее обоснование необходимости наполнения государственного контроля общественным (гражданским) контролем в целях формирования гражданского общества и построения правового государства имело место в разд. IV Концепции 2011–2013 гг. об общесистемных мерах снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг[2].

На решение вышеобозначенных задач был направлен и Указ Президента РФ «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»[3].

Упомянутая Концепция 2014 года содержит в себе раздел IV «Механизмы (инструменты) реализации принципов открытости», содержание которого, на наш взгляд, является передовым в силу своей уникальности и обусловило активизацию ведомственного правотворчества[4].

Ценность Концепции заключается и в том, что, согласно ее установкам, органы исполнительной власти ежегодно разрабатывают и утверждают соответствующие ведомственные планы по ее реализации. Например, ведомственный план Федерального казначейства на 2019 год предусматривает обеспечение работы с открытыми данными казначейства, обеспечение понятности нормативного правового регулирования, государственной политики и программ, формирование публичной отчетности в Казначействе России[5].

---

[1] Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 5. – Ст. 547.

[2] Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции: Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р (ред. от 28.08.2012) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 26. – Ст. 3826; Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 36. – Ст. 4963.

[3] О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: Указ Президента РФ от 13.03.2012 № 297 (ред. от 19.03.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 12. – Ст. 1391; Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 12. – Ст. 1245.

[4] Об утверждении Ведомственного плана Министерства просвещения Российской Федерации по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2019 год: приказ Минпросвещения России от 29.03.2019 № 136 // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 26. – Ст. 3826.

[5] Ведомственный план Федерального казначейства по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2019 год: утв. Казначейством России 21.03.2019 // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 26. – Ст. 3826.

Для предотвращения воспрепятствованию общественного контроля предусмотрены разработка и внедрение системы персональной ответственности госслужащих[1]. Однако анализ данных, размещенных на официальных сайтах органов исполнительной власти (прежде всего – органов-субъектов бюджетного права), не позволил нам установить качественные и количественные характеристики указанной системы ввиду отсутствия необходимой информации.

Таким образом, с одной стороны, прослеживается растущий интерес органов госвласти к институту открытости, пронизывающему всю правовую основу деятельности органов ВФК, с другой стороны – в бюджетном контроле реализация принципа транспарентности все еще носит фрагментарный характер.

Содержательно принцип транспарентности подразумевает использование понятной и доступной терминологии в публикуемых документах, доступность и транспарентность процедуры принятия решений по результатам проверок. Соответственно, принцип транспарентности, выполняя функцию «дорожной карты», должен направлять деятельность уполномоченных органов и их должностных лиц при ВФК.

У всех органов исполнительной власти – субъектов ВФК на их официальных сайтах опубликована информация об их деятельности и проведенных мероприятиях, однако информация о проведении ВФК размещается с различной степенью полноты. Приведем сравнительную таблицу представляемой информации органами исполнительной власти о проведении ВФК посредством электронных ресурсов (таблица А 2).

Исходя из проведенного анализа, можно сгруппировать федеральные органы исполнительной власти по соответствию предоставляемой информации при осуществлении ВФК (посредством сети «Интернет») положениям Концепции открытости органов исполнительной власти (раздел IV)[2] и Методическим рекомендациям по реализации принципа открытости в федеральных органах исполнительной власти (п. 2.5, раздел II)[3]:

1. Предоставляющие полную информацию о ВФК;
2. Предоставляющие ограниченную информацию о ВФК;

---

[1] Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти: утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-П36-89пр [Электронный ресурс] // URL:http://www.mintrans.ru (дата обращения: 15.09.2020).

[2] Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 5. – Ст. 547.

[3] Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти: утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-П36-89пр // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.01.2020).

3. Не представляющие информацию о ВФК.

Исходя из приведенных примеров размещения информации о ВФК на сайтах органов исполнительной власти, можно сделать вывод, что принцип транспарентности не всеми органами исполнительной власти реализуется в полной мере. Вид, объем предоставляемой информации о ВФК и ее актуализация представлены неравномерно. В этой связи показательно высказывание, приведенное Е.А. Бочкаревой и А.Д. Селюковым: «Несмотря на то что практически у всех профильных министерств и служб есть регламенты, положения или приказы, в соответствии с которыми они осуществляют свой ведомственный финансовый контроль, признать правовое регулирование финансово-контрольных отношений на уровне федеральных отраслевых органов исполнительной власти достаточным … мы не можем»[1].

Причина недостаточности правового регулирования правоотношений по ВФК на уровне федеральных и региональных органов исполнительной власти, на наш взгляд, заключается в отсутствии как в Концепции открытости органов исполнительной власти (раздел IV)[2] и Методических рекомендациях по реализации принципа открытости в федеральных органах исполнительной власти (п. 2.5, раздел II)[3], так и в ведомственных планах органов исполнительной власти по реализации данной Концепции, конкретных требований, предъявляемых к лицам, уполномоченным размещать информацию о ВФК. Отсюда, на наш взгляд, и низкая исполнительская дисциплина субъектов ВФК.

Кроме того, в указанных выше правовых актах отсутствует единообразие видов предоставляемой о ВФК информации. Например, в ведомственном плане Федеральной таможенной службы на 2019 год предусмотрено, что одним из внутриведомственных организационных мероприятий является размещение на официальном сайте ФТС России *информации по итогам закупочной деятельности* ФТС России (механизм 3, раздел 2)[4]. Сама «информация» не конкретизируется, отсутствуют сведения о видах выявленных в

---

[1] *Селюков А.Д., Бочкарева Е.А.* Правовые проблемы обеспечения принципа эффективности финансового контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 7. – С. 22.

[2] Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 5. – Ст. 547.

[3] Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти: утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-П36-89пр // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.01.2020).

[4] Об утверждении ведомственного плана Федеральной таможенной службы по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2019 год и перечня участников референтной группы Федеральной таможенной службы: приказ ФТС России от 01.04.2019 № 554 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.01.2020).

результате проверок нарушений. Аналогичная ситуация характерна и для ведомственных правовых актов других органов исполнительной власти[1].

В этой связи считаем необходимым конкретизировать информацию в Ведомственных планах органов исполнительной власти о контрольных мероприятиях, проводимых внутри этого органа, и внести изменения в Концепцию открытости органов исполнительной власти, а именно: указывать виды предоставляемых данных о проведенных проверках (статистические данные – виды проверок, сроки проверок, проверяющие органы, количество нарушений, количество привлеченных лиц к ответственности) и содержание проверок (изложение выявленного правонарушения; отчет о устранении нарушений).

Итак, основными проблемами реализации принципа транспарентности в деятельности органов государственного (муниципального) бюджетного контроля являются:

– недостаточное правовое регулирование использования интернет-ресурсов государственными (муниципальными) органами бюджетного контроля в целях реализации принципа транспарентности;

– скудное правовое регулирование способов взаимодействия контрольных органов государственной власти и местного самоуправления, публичных органов и институтов гражданского общества;

– подзаконный (ведомственный) характер правового регулирования реализации принципа транспарентности бюджетного права государственными (муниципальными) органами бюджетного контроля, обусловливающий неэффективность его функционирования;

– недостаточное, по сравнению с федеральным уровнем, правовое регулирование реализации бюджетно-правового принципа транспарентности в деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

Для решения перечисленных проблем необходимо реализовать уже намеченные автором предложения по расширению способов реализации принципа транспарентности бюджетного права в электронной форме, включения в ведомственные акты конкретных требований, предъявляемых к лицам, уполномоченным размещать информацию о внутреннем финансовом контроле с целью повышения исполнительской дисциплины субъектов внутреннего финансового контроля, конкретизировать положения Концепции открытости органов исполнительной власти в части информации, предоставляемой

[1] Ведомственный план Федерального агентства по недропользованию по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2019 год: утв. Роснедрами 22.04.2019 [Электронный ресурс] // URL:http://www.rosnedra.gov.ru (дата обращения: 06.11.2020).

органами исполнительной власти, о проведенных проверках в отношении бюджетных средств.

Таким образом, исследовав правовые акты, влияющие на реализацию принципа транспарентности в деятельности органов государственного (муниципального) бюджетного контроля, установлено, что:

– реализация указанного принципа признается необходимой как в России, так и за рубежом;

– в России данный принцип является ключевым звеном в реализации политики открытости государства, в том числе транспарентности при проведении ВФК.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Важнейшей особенностью текущего этапа развития демократического государства становится информационная открытость. Важное место отводится эффективности диалога власти и общества, в том числе посредством интернет-коммуникаций. Эти процессы не обошли и бюджетные правоотношения.

В сложившихся условиях реализация бюджетно-правового принципа транспарентности становится особенно актуальной. В этой связи исследование принципа транспарентности с точки зрения теории и практики его применения в бюджетных правоотношениях требует особенного внимания и подхода.

До настоящего времени, несмотря на важность бюджетно-правового принципа транспарентности, изучению содержания указанного ПРИНЦИПА и его определению почти не уделялось внимания ни в научной, ни в учебной литературе. В БК РФ границы понимания принципа прозрачности (открытости) расширены, но не конкретизированы. Как следствие, это повлекло за собой различное толкование принципа транспарентности бюджетного права правоприменителем, что в последующем приводило к отсутствию единообразия в правоприменительной деятельности.

С учетом вышеизложенного в работе были проанализированы различные концептуальные подходы к определению принципов бюджетного права и принципа транспарентности бюджетного права, но для формулирования их определений и систематизации интерпретирована научно обоснованная концепция интегративного понимания права. Таким образом, принципы бюджетного права определены как *основополагающие элементы единой системы форм бюджетного права, обеспечивающие ее внутреннее и внешнее единство, максимально абстрактные, менее определенные, чем нормы права, первичные регуляторы бюджетных правоотношений*, а принцип транспарентности как *объективно существующий элемент системы форм национального (российского) бюджетного права, первичный регулятор бюджетных правоотношений, являющийся результатом обобщения опыта в правотворческой и правореализационной деятельности в бюджетной сфере, обеспечивающий прямые и обратные связи и выполняющий роль «дорожной карты» для развития всех институтов бюджетного права*.

Поскольку принцип транспарентности является непосредственным правовым регулятором, то исследовать его как самостоятельное правовое явление, ограничиваясь его структурно-функциональным анализом, означало бы игнорирование общих правил его

функционирования в единой системе форм национального права. По этой причине в работе проведен анализ принципа транспарентности во взаимосвязи с другими бюджетно-правовыми принципами. Выявлены прямые и опосредованные связи рассматриваемого принципа с другими принципами бюджетного права и установлена их взаимообусловленность. Автором установлены прямые и обратные связи данного принципа с принципами единства кассы, единства бюджетной системы и полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов. Опосредованное (косвенное) взаимодействие установлено с принципами сбалансированности, самостоятельности бюджетов, разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета.

Проведенное исследование показало, что принцип транспарентности бюджетного права в системе принципов бюджетного права относится к документально закрепленным общеправовым («сквозным») принципам и является составной частью системы принципов финансового права (специальных отраслевых национальных принципов). Его правовое регулирование в России начинает формироваться еще с 50-х годов XIX века и проходит шесть этапов становления.

В России принцип транспарентности бюджетного права первоначально появляется в статьях Конституции РФ (п. 2 ст. 24, п. 4 ст. 29, п. 3 ст. 15), затем в кодифицированном правовом акте БК РФ (ст. 28, ст. 36), а также в ряде концептуальных и программных документов. На региональном и местном уровнях правовое регулирование строится на основе норм БК РФ.

Однако признать, что в настоящее время принцип транспарентности бюджетного права реализуется эффективно и в полной мере, не представляется возможным, ввиду отсутствия его определения в БК РФ. В свою очередь отсутствие формулировки принципа транспарентности бюджетного права в БК РФ приводит к отсутствию единства в правоприменительной деятельности, а также к злоупотреблениям и коррупции. В этой связи обосновывается необходимость дополнить статью 36 БК РФ.

Недостаточно определенная формулировка принципа транспарентности бюджетного права в существующем БК РФ порождает наличие разных толкований его реализации в ходе бюджетного процесса, особенно на региональном уровне и на местах. Происходит расширение форм (от письменной до электронной и устной) и способов (от опубликования до парламентских (публичных) слушаний и семинаров) реализации принцип транспарентности бюджетного права. Однако неравные возможности субъектов, ответственных реализовывать исследуемый принцип, и формальность такой реализации создают потребность в совершенствовании нормативных правовых актов в бюджетной

сфере в аспекте транспарентности бюджетных процедур, а также установления ответственности лиц, обязанных их обеспечивать. При этом нужно учитывать выводы проведенного исследования в части того, что развитие правового регулирования межбюджетных правоотношений связано с конституционной формой устройства нашего государства – федерализмом.

Одним из итогов правового регулирования межбюджетных правоотношений на современном этапе развития является повышение уровня их транспарентности. При этом остается актуальным совершенствование правового регулирования транспарентности контрольных процедур и их результатов, что обусловлено несколькими факторами:

во-первых, отсутствием содержательной характеристики принципа транспарентности в БК РФ;

во-вторых, реализацией принципа транспарентности посредством развивающихся интернет-ресурсов в деятельности государственных (муниципальных) органов бюджетного контроля. Большинство отработанных и урегулированных нормативными правовыми актами процессов по размещению данных через интернет-ресурсы находится на стадии своего становления. В этой связи необходима оптимизация правового регулирования указанных процессов как в технико-технологическом аспекте, так и с точки зрения актуализации размещаемой на сайтах соответствующих органов информации;

в-третьих, не отлажены процедуры взаимодействия органов власти и органов контроля, а также процедуры взаимодействия в «Общественной приемной»;

в-четвертых, недостаточностью и несовершенством форм реализации принципа транспарентности в деятельности региональных КСО по сравнению с федеральным уровнем, которые нуждается в расширении и совершенствовании.

Исходя из вышеперечисленного, в работе обращается внимание на совершенствование не только правовых актов федерального, но и ведомственного уровня.

В диссертации выработаны научно-практические подходы к эффективному правовому регулированию реализации принципа транспарентности бюджетного права в современных условиях меняющихся бюджетных правоотношений.

На основании авторского исследования сделаны теоретические выводы и разработаны предложения по совершенствованию нормативных правовых норм, направленных на реализацию принципа транспарентности бюджетного права в России. Сформулированы конкретные предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты в бюджетной сфере.

А именно:

во-первых, сформулировано определение *принципов бюджетного права как*

основополагающих элементов единой системы форм бюджетного права, обеспечивающих ее внутреннее и внешнее единство, максимально абстрактных, менее определенных, чем нормы права, первичных регуляторов бюджетных правоотношений;

во-вторых, предложена авторская классификация принципов бюджетного права. Выделены следующие критерии классификации *принципов бюджетного права*:

1) *в зависимости от сферы правового регулирования*:

– *общеправовые* (обладают предельной абстрактностью, универсальностью, стабильностью и обязательностью во всех сферах правового регулирования правоотношений);

– *межподотраслевые* (регулируют бюджетные правоотношения и иные правоотношения отрасли финансового права);

– *подотраслевые* (регулируют бюджетные правоотношения);

– *межинституциональные* (регулируют правоотношения всех институтов бюджетного права);

– *институциональные (внутриподотраслевые)* (регулируют бюджетные правоотношения только соответствующего института);

2) *по способам внешнего выражения*:

– *документально закрепленные* (содержатся в российских нормативных правовых актах или нормативных правовых договорах);

– *не закрепленные документально* (установившиеся в результате непосредственной реализации в фактических общественных правоотношениях субъектами права).

В-третьих, теоретически обосновано, что принцип транспарентности в системе принципов бюджетного права может быть отнесен к закрепленным в нормах бюджетного права общеправовым («сквозным») принципам; он взаимосвязан со всеми принципами бюджетного права, реализуется на всех стадиях бюджетного процесса, в межбюджетных и контрольно-бюджетных правоотношениях в виде разностатусных и разноуровневых форм и способов.

В-четвертых, выделены шесть этапов развития правового регулирования принципа транспарентности бюджетного права в России начиная с середины XIX в. по настоящее время.

В-пятых, разработана дефиниция принципа транспарентности бюджетного права как *объективно существующего элемента системы форм национального (российского) бюджетного права, первичного регулятора бюджетных правоотношений, являющегося результатом обобщения опыта в правотворческой и правореализационной деятельности в бюджетной сфере, обеспечивающего прямые и обратные связи и выполняющего роль «дорожной карты» для развития всех институтов бюджетного права*.

В-шестых, определены и раскрыты основные функции принципа транспарентности бюджетного права, детерминирующие его значение как правового регулятора, в числе которых – регулятивная, гарантирующая фукции и функция «дорожной карты».

В-седьмых, установлены основные способы реализации бюджетно-правового принципа транспарентности в бюджетном процессе, такие, как обязательное опубликование принятого бюджета всех уровней бюджетной системы в установленных законом средствах массовой информации, парламентские слушания (публичные слушания) и др. А также выявлены особенности принципа транспарентности бюджетного права в бюджетном процессе, к которым отнесены, например, общеправовая природа принципа транспарентности бюджетного права и возникающих в связи с его реализацией правоотношения.

Аргументирована необходимость дополнения инструментария информационного взаимодействия субъектов бюджетного процесса с институтами гражданского общества в целях осуществления общественного контроля доходов и расходов федерального бюджета: раздел «Бюджет для граждан» официального сайта «Открытое правительство» (http://budget.open.gov.ru), а также раздел «Бюджет» на сайте «Электронный бюджет» (http://budget.gov.ru) предлагается дополнить специальным подразделом «Общественное обсуждение проекта федерального закона о бюджете».

В-восьмых, представлена оценка качества реализации принципа транспарентности бюджетного права в деятельности органов государственного (муниципального) бюджетного контроля и определены основные проблемы правового регулирования соответствующих правоотношений, выражающиеся в недостаточной правовой регламентации способов взаимодействия контрольных органов государственной власти и местного самоуправления, публичных органов и институтов гражданского общества, в подзаконном (ведомственном) правовом регулировании реализации принципа транспарентности бюджетного права государственными (муниципальными) органами бюджетного контроля, обусловливающем неэффективность его функционирования и др. Диссертантом приводится и обосновывается ряд мер для решения указанных проблем, заключающихся в необходимости проведения конкретизации отдельных положений раздела IV Концепции открытости органов исполнительной власти, а также расширения способов реализации принципа транспарентности бюджетного права в электронной форме посредством дополнения регламентов контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В-девятых, раскрыто значение принципа транспарентности бюджетного права для организации взаимодействия различных уровней публично-правовых образований при

распределении бюджетных ресурсов по уровням бюджетной системы. Развитие цифровизации бюджетной деятельности на всех уровнях публично-правовых образований предопределило появление инновационных форм реализации принципа транспарентности бюджетного права в межбюджетных правоотношениях – электронная (цифровая).

В-десятых, с целью совершенствования правового регулирования бюджетных правоотношений предлагается внести изменения в действующие нормы права БК РФ.

Ввиду отсутствия значимых отличий в этимологическом значении и содержании терминов «прозрачность», «открытость», «транспарентность», а также в условиях перехода к интегративному правовому регулированию в целях устранения неопределенности в бюджетном праве и противоречивости правоприменительной практики предлагается:

– изменить название статьи 36 БК РФ «Принцип прозрачности (открытости)», а также содержание абзаца 9 статьи 28 БК РФ «прозрачности (открытости)», заменив его общемировым термином «транспарентность».

– уточнить и расширить формулировку, содержащуюся в абзаце 3 пункта 1 статьи 36 БК РФ, путем преобразования исчерпывающего перечня признаков реализации транспарентности в открытый, указав на обязательность предоставления «*…иной информации по требованию (заявлению) граждан Российской Федерации как на государственном языке Российской Федерации, так и на государственном языке соответствующей республики*».

Представляется, что в своей совокупности данные положения дополнят науку бюджетного права с позиции научно обоснованной концепции интегративного правопонимания в части теории принципов бюджетного права – в общем и принципа транспарентности – в частности. Сформулированная научная концепция реализации принципа транспарентности бюджетного права, учитывающая современные процессы трансформации публичного управления и цифровизацию всех сфер общественных правоотношений, может послужить основой для дальнейшего совершенствования правового и индивидуального регулирования бюджетных правоотношений, обеспечения единообразия правореализационной деятельности субъектов бюджетных правоотношений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУЫ

Нормативные правовые акты и иные официальные материалы

1. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Российская газета. – 1998. – 10 дек.

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 04.11.1950 (с изм. от 13.05.2004) (Протокол № 1: подписан в г. Париже 20.03.1952; Об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней: Протокол № 4: подписан в г. Страсбурге 16.09.1963; Протокол № 7: подписан в г. Страсбурге 22.11.1984) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

3. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции: принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.

4. Договор о Европейском союзе: подписан в г. Маастрихте 07.02.1992 (с изм. и доп. от 13.12.2007) // СПС «КонсультантПлюс: Международные правовые акты» (дата обращения: 01.06.2020).

5. Договор о функционировании Европейского союза: подписан в г. Риме 25.03.1957 (вместе со «Списком, предусмотренным в статье 38...», «Заморскими странами и территориями, к которым применяются положения части четвертой Договора...») (с изм. и доп. от 13.12.2007) // СПС «КонсультантПлюс: Международные правовые акты» (дата обращения: 29.07.2020).

6. Лимская декларация руководящих принципов контроля: принята в г. Лиме 17.10.–26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Международные правовые акты» (дата обращения: 10.12.2020).

7. Мексиканская декларация о независимости высших органов финансового контроля: принята в г. Мехико Мексиканских Соединенных Штатах в ноябре 2007 года XIX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) [Электронный ресурс] // URL: http://www.roskazna.ru/upload/iblock/b8b/issai-10.-meksikanskaya-deklaratsiya-nezavisimosti-vofk_rus.pdf (дата обращения: 01.03.2020).

8. Консолидированный вариант Договора о функционировании Европейского союза. – Часть первая: принципы – раздел II: положения, общие заявления. – Статья 15

(бывшая статья 255 ТЕС). – Официальный журнал 115, 09/05/2008 – P. 0054–0055 [Электронный ресурс] // URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E015:EN:HTML (дата обращения: 01.06.2020).

9. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере: принят в г. Вашингтоне (США) 15 апреля 1998 г. на 50-м заседании Временного комитета Совета управляющих МВФ [Электронный ресурс] // URL: https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf (дата обращения: 01.03.2020).

10. О доступе общественности к документам Европейского парламента, Совета ЕС и Европейской комиссии: Регламент № 1049/2001 Европейского парламента и Совета Европейского союза: принят в г. Брюсселе 30.05.2001 [Электронный ресурс] // URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_bg.pdf (дата обращения: 01.06.2020).

11. О государственных закупках и об отмене Директивы 2004/18/ЕС: Директива № 2014/24/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза // СПС «КонсультантПлюс: Международные правовые акты» (дата обращения: 29.07.2020).

12. О координации процедур заключения договоров государственного заказа на выполнение работ, поставку товаров и оказание услуг: Директива № 2004/18/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза // СПС «КонсультантПлюс: Международные правовые акты» (дата обращения: 29.07.2020).

13. О координации процедуры закупок на предприятиях, работающих в сфере водоснабжения, энергетическом, транспортном и почтовом секторах: Директива № 2004/17/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза // СПС «КонсультантПлюс: Международные правовые акты» (дата обращения: 29.07.2020).

14. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

15. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изм. от 31.12.1999) // Российская газета. – 1998. – № 153-154. – 12 авг.; Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 1 (Ч. I). – Ст. 10 (не действующая ред.).

16. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 01.12.2007, 20.04.2007) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2008) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823; Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 50. – Ст. 6246 (не действующая ред.).

17. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

18. О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 14. – Ст. 1514.

19. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 19.02.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 9. – Ст. 1291.

20. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.04.2021, с изм. от 17.05.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (Ч. 1). – Ст. 1.

21. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений: Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ (ред. от 29.11.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 34. – Ст. 3535.

22. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ (ред. от 01.12.2007) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 18. – Ст. 2117; Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6066.

23. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса: Федеральный закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – №19. – Ст. 2331; Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 1 (Ч. I). – Ст. 76.

24. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 31. – Ст. 4191; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 30. – Ст. 4458.

25. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита: Федеральный закон от 26.07.2019 № 199-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 30. – Ст. 4101.

26. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений: Федеральный закон от 02.08.2019 № 307-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 31. – Ст. 4466.

27. О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.

28. О парламентском контроле: Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2304; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 14. – Ст. 2006.

29. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 30 (Ч. I). – Ст. 4213; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 1 (Ч. I). – Ст. 39.

30. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 29.06.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 27. – Ст. 3957.

31. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30 (Ч. 1). – Ст. 4571; Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 26. – Ст. 3318.

32. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 31.12.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2018) // Российская газета. – 2011. – № 159. – 22 июля; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 1 (Ч. I). – Ст. 54.

33. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30 (Ч. 1). – Ст. 4571; Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 18. – Ст. 2194.

34. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 903.Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 903; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 53 (Ч. I). – Ст. 8492.

35. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 1 (Ч. I). – Ст. 7.

36. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

37. О передаче прав на единые технологии: Федеральный закон от 25.12.2008 № 284-ФЗ (ред. от 06.12.2011) // Российская газета. – 2008. – № 266. – 30 дек.

38. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (Ч. 1). – Ст. 6228; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 1 (Ч. I). – Ст. 7.

39. Об исполнении федерального бюджета за 2006 год: Федеральный закон от 03.04.2008 № 36-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 14. – Ст. 1355.

40. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 19.07.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (Ч. I). – Ст. 3448; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 30. – Ст. 4546.

41. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (Ч. I). – Ст. 3448.

42. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (Ч. 1). – Ст. 3105; Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 27. – Ст. 3463 (не действующая ред.).

43. О коммерческой тайне: Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3283; Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 11. – Ст. 1100.

44. О валютном регулировании и валютном контроле: Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 24.02.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4859.

45. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 31. – Ст. 4472.

46. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063; Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 22. – Ст. 3091.

47. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 33 (Ч. I). – Ст. 3418; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 18. – Ст. 2582.

48. Об оценочной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3813; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 32 (Ч. I). – Ст. 5105.

49. О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ (ред. от 28.12.2004) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 39. – Ст. 4464; Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (Ч. I). – Ст. 9 (не действующая ред.).

50. О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов: Федеральный закон от 03.04.1996 № 29-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 15. – Ст. 1552.

51. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 8. – Ст. 801; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 27. – Ст. 3945.

52. О государственной тайне: Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 09.03.2021) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 41. – Ст. 8220; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 31. – Ст. 4845.

53. 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: Закон РФ от 15.04.1993 № 4807-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 18. – Ст. 635 (не действующая ред.).

54. О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу: Закон РФ от 15.07.1992 № 3303-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 34. – Ст. 1972 (не действующая ред.).

55. О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере: Указ Президента РФ от 02.02.2016 № 41 (ред. от 15.05.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 6. – Ст. 831.

56. О порядке опубликования законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru): Указ Президента РФ от 02.04.2014 № 198 (ред. от 07.08.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1612; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 33. – Ст. 5166.

57. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // Российская газета. – 2020. – № 102. – 09 мая.

58. О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: Указ Президента РФ от 13.03.2012 № 297 (ред. от 19.03.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 12. – Ст. 1391; Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 12. – Ст. 1245.

59. Об утверждении Концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.07.1996 № 1008 (ред. от 16.10.2000) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 28. – Ст. 3356; Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 43. – Ст. 4233.

60. Послание Президента Российской Федерации // URL: https://budget.open.gov.ru/upload/iblock/83e/83eb2e99ddf500cb18ed4aab68938b19.pdf (дата обращения: 21.02.2020).

61. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 20.09.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 80; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 39. – Ст. 5929.

62. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 09.04.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 80; Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 15 (Ч. I). – Ст. 1696.

63. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 29.05.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 7. – Ст. 635; Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 22. – Ст. 2722.

64. О порядке опубликования муниципальных правовых актов: письмо Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления ГД ФС РФ от

29.04.2016 № 3.20-20/348 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.08.2020).

65. Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля»: Постановление Правительства РФ от 06.02.2020 № 95 // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 6. – Ст. 699.

66. О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 (вместе с «Положением о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 11. – Ст. 1119.

67. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»: Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 (ред. от 21.12.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 22. – Ст. 3224.

68. О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30.09.2014 № 999 (ред. от 11.02.2021) (вместе с «Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 41. – Ст. 5536.

69. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 (ред. от 23.03.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 18 (Ч III). – Ст. 2166; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 15 (Ч. I). – Ст. 2115.

70. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 (ред. от 31.03.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 18 (Ч. II). – Ст. 2162; Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 7 (Ч. II). – Ст. 674.

71. Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами

(администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд: Постановление Правительства РФ от 17.03.2014 № 193 (ред. от 24.03.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 12. – Ст. 1290 (не действующая ред.).

72. О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере: Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092 (ред. от 17.08.2020) (вместе с «Правилами осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере») // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 49 (Ч. VII). – Ст. 6435.

73. О федеральной целевой программе «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)»: Постановление Правительства РФ от 10.10.2013 № 903 (ред. от 22.04.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 42. – Ст. 5364; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 2 (Ч. I). – Ст. 333.

74. Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 583 // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 30 (Ч. II). – Ст. 4107.

75. О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 18.03.2021) (вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения») // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 36. – Ст. 4902; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 45. – Ст. 6947.

76. Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953 // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 48. – Ст. 5832.

77. Правила расходования и учета средств на предоставление субвенций из федерального бюджета субъектам Российской Федерации на реализацию полномочия по тушению лесных пожаров: постановление Правительства РФ от 10.06.2005 № 372 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 25. – Ст. 2509.

78. Правила предоставления субсидий из Федерального фонда софинансирования социальных расходов на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на предоставление гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг: Постановление Правительства РФ от 11.02.2005 № 70 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 8. – Ст. 652.

79. О распределении дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 (вместе с «Методикой распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 48. – Ст. 4797.

80. Правила перераспределения дотаций и субвенций из федерального бюджета бюджетам закрытых административно-территориальных образований: Постановление Правительства РФ от 12.08.2004 № 409 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 33. – Ст. 3496.

81. О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 (ред. от 06.02.2004) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 34. – Ст. 3503; Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 8. – Ст. 663.

82. О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах: Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 № 862 // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 32. – Ст. 3905.

83. Об утверждении Концепции создания и функционирования национальной системы управления данными и плана мероприятий («дорожную карту») по созданию национальной системы управления данными на 2019–2021 годы: Распоряжение Правительства РФ от 03.06.2019 № 1189-р // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 23. – Ст. 3041.

84. Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах: Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 6. – Ст. 542.

85. Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы: Распоряжение Правительства РФ от 25.09.2017 № 2039-р // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 40. – Ст. 5894.

86. Об утверждении Концепции развития концертной деятельности в области академической музыки в Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 24.11.2015 № 2395-р // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 49. – Ст. 6998.

87. О создании государственной информационной системы: Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2014 № 1858-р // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 40 (Ч. III). – Ст. 5455.

88. Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 5. – Ст. 547.

89. О Перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет» в форме открытых данных: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 1187-р // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 30 (Ч. II). – Ст. 4128.

90. Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 годы)»: Распоряжение Правительства РФ от 28.06.2013 № 1101-р // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 27. – Ст. 3634.

91. Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р (ред. от 06.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (Ч. 2). – Ст. 8029; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 50 (Ч. III). – Ст. 7679.

92. О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»: Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р (ред. от 14.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4773.

93. О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 1275-р (ред. от 03.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4773; Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 11. – Ст. 1573.

94. Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и

Плана мероприятий по реализации указанной Концепции: Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р (ред. от 28.08.2012) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 26. – Ст. 3826; Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 36. – Ст. 4963.

95. Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образований до 2013 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 1123-р // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 33. – Ст. 4129.

96. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

97. О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 годах и плане мероприятий по ее реализации: Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2006 № 467-р // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 15. – Ст. 1640.

98. О применении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд рублей: письмо Правительства РФ от 02.08.2012 № АД-П13-4450 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.08.2018).

99. Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р (ред. от 07.12.2011) // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 28. – Ст. 3720.

100. О среднесрочной стратегии и экономической политике на 1996 год: Заявление Правительства РФ, Банка России от 22.02.1996 // Вестник Банка России. – 1996. – № 11.

101. О публичных слушаниях по проектам законов города Севастополя о бюджете города Севастополя и о годовом отчете об исполнении бюджета города Севастополя: Закон города Севастополя от 08.06.2016 № 246-ЗС (ред. от 14.12.2016) // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 18.02.2019).

102. О порядке проведения публичных слушаний по проекту краевого бюджета и годовому отчету об исполнении краевого бюджета: Закон Краснодарского края от 16.07.2013 № 2786-КЗ // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. – 2013. – № 10.

103. О Контрольно-счетной палате Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 04.10.2011 № 2321-КЗ (ред. от 11.03.2016) // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. – 2011. – № 46; Официальный сайт администрации Краснодарского края [Электронный ресурс] // URL:http://admkrai.krasnodar.ru (дата обращения: 14.10.2016).

104. О межбюджетных отношениях в Омской области: Закон Омской области от 27 июля 2007 года № 947-ОЗ (с изменениями на 25 октября 2019 г.) [Электронный ресурс] // URL:http://docs.cntd.ru/document/943023930 (дата обращения 20.03.2020).

105. Бюджетный кодекс Амурской области: Закон от 12.09.2005 № 49-ОЗ // Амурская правда. – 2005. – № 183, 184. – 16, 17 сент.

106. О межбюджетных отношениях в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 15.07.2005 № 918-КЗ // Кубанские новости. – 2005. – № 110. – 27 июля.

107. О местном самоуправлении в Ставропольском крае: Закон Ставропольского края от 02.03.2005 № 12-КЗ (ред. от 06.03.2019) // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 18.02.2019).

108. О местном самоуправлении в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 07.06.2004 № 717-КЗ (ред. от 05.07.2019) // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. – 2004. – № 18 (1); СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.08.2019).

109. О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 04.04.2002 № 437-КЗ // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. – 2002. – № 32.

110. О краевом бюджете на 2002 г.: Закон Алтайского края от 28.12.2001 № 111-ЗС (ред. от 12.05.2003) // Сборник законодательства Алтайского края. – 2001. – № 24.

111. Бюджетный кодекс Ивановской области (часть первая): Закон от 30.05.2000 (ред. от 25.05.2004) // Собрание законодательства Ивановской области. – 2000. – № 12 (150).

112. О дополнительных мерах по организации и осуществлению работы по размещению (опубликованию) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея: Указ Главы Республики Адыгея от 06.04.2018 № 54 // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 28.08.2018).

113. О государственной программе Тверской области «Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики на

2017–2022 годы»: Постановление правительства Тверской области от 29.12.2016 года № 440-пп (с изм. 04 марта 2019 года) (Вместе с приложением 3 и 4 «О Порядке предоставления из областного бюджета Тверской области бюджетам муниципальных образований Тверской области субсидий на реализацию программ по поддержке местных инициатив в Тверской области на территории городских округов Тверской области») [Электронный ресурс] // URL: http://docs.cntd.ru/document/446203715 (дата обращения: 12.12.2018).

114. О создании редакционного совета официального периодического печатного издания администрации муниципального образования город Краснодар «Вестник органов местного самоуправления муниципального образования город Краснодар» (вместе с «Составом редакционного совета официального периодического печатного издания администрации муниципального образования город Краснодар». Вестник органов местного самоуправления муниципального образования город Краснодар»: Постановление администрации МО город Краснодар от 06.06.2012 № 4517 (ред. от 14.11.2018) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 09.08.2019).

115. Об отчете о работе Контрольно-счетной палаты Курской области за 2007 год: Постановление Курской областной Думы от 13.03.2008 № 572-IV ОД // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 20.08.2019).

116. О назначении публичных слушаний по проекту краевого бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов: Распоряжение главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 29.10.2018 № 271-р (вместе с «Составом организационного комитета по подготовке и проведению публичных слушаний по проекту краевого бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов») // Кубанские новости. – 2018. – № 177. – 16 нояб.

117. О внесении изменений в решение городской Думы Краснодара от 13.12.2018 № 65 п. 17 «О местном бюджете (бюджете муниципального образования город Краснодар) на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»: Решение городской Думы Краснодара от 09.08.2019 № 79 п. 4 // Официальный интернет-портал администрации муниципального образования город Краснодар и городской Думы Краснодара [Электронный ресурс] // URL:http://www.krd.ru (дата обращения: 09.08.2019).

118. Об отчете Контрольно-счетной палаты муниципального образования город Краснодар о деятельности Контрольно-счетной палаты муниципального образования город Краснодар за 2018 год: Решение городской Думы Краснодара от 28.02.2019 № 69 п. 4 // Вестник органов местного самоуправления муниципального образования город

Краснодар № 3 (242). – 2019 // Официальный интернет-портал администрации муниципального образования город Краснодар и городской Думы Краснодара [Электронный ресурс] // URL: https://www.krd.ru/uploads/files/2019/03/11/79084-vestnik-3-242-.pdf (дата обращения: 09.08.2020).

119. О принятии Устава муниципального образования «город Ульяновск»: Решение Ульяновской городской Думы от 23 сентября 2014 г. № 119 (в ред. от 29 апреля 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 18.02.2019).

120. О проведении конкурса проектов по представлению бюджета для граждан на территории Краснодарского края в 2018 году: Приказ Минфина Краснодарского края от 14.05.2018 № 197 (вместе с «Положением о конкурсе проектов по представлению бюджета для граждан на территории Краснодарского края в 2018 году») // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 12.12.2018).

121. Устав муниципального округа Левобережный: Решение муниципального Собрания Левобережное в г. Москве от 03.12.2003 № 14/1) (ред. от 11.12.2018) // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 18.02.2019).

122. Устав муниципального округа Ясенево: Решение муниципального Собрания Ясенево в г. Москве от 02.12.2003 № 14-1) (ред. от 19.06.2018) // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» (дата обращения: 18.02.2019).

123. Послание Главы Республики Дагестан Народному Собранию республики [Электронный ресурс] // URL: https://www.youtube.com/watch?v=8kUlnF8aN2I (дата обращения: 18.02.2019).

124. Послание Главы Республики Мордовия В.Д. Волкова Государственному Собранию Республики Мордовия 2019. [Электронный ресурс] // URL: https://www.youtube.com/watch?v=WMkqU8r4tR0 (дата обращения: 18.02.2019).

125. Послание Главы Республики Ингушетия Народному Собранию Республики Ингушетия на 2019 год: Послание Главы РИ Народному Собранию РИ от 19.03.2019 // Ингушетия. – 2019. – № 37-40. – 21 март.

126. Основные направления бюджетной, экономической и социальной политики на 2017 год: Послание губернатора Омской области В.И. Назарова Законодательному Собранию Омской области от 28.10.2016 // Омский вестник. – 2016. – № 43. – 28 окт.

127. Об утверждении Правил подготовки ежегодного обязательного публичного отчета Главы Республики Ингушетия о результатах независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования,

социального обслуживания (проект) [Электронный ресурс] // URL: http://pravitelstvori.ru/info/detail.php?ID=34849 (дата обращения: 20.08.2019).

128. Об утверждении Плана мероприятий Совета народных депутатов Кемеровской области по реализации положений Бюджетного послания губернатора Кемеровской области С.Е. Цивилева от 21 ноября 2018 года: Постановление Совета народных депутатов Кемеровской области от 21.12.2018 № 217 (ред. от 24.04.2019) // СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство»; Бюджетное послание губернатора Кемеровской области С.Е. Цивилева 2019. [Электронный ресурс] // URL: https://www.youtube.com/watch?v=p6KmWGKFhFY (дата обращения: 18.02.2019).

129. Об утверждении мероприятий Законодательного Собрания Челябинской области по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации: Постановление Законодательного Собрания Челябинской области от 24.12.2015 № 230 (вместе с «Мероприятиями Законодательного Собрания Челябинской области по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации») // Южноуральская панорама. – 2016. – № 2. – 16 янв. (спецвыпуск № 1).

130. Об утверждении Стандарта осуществления Федеральным казначейством внутреннего государственного финансового контроля «Проверка бюджетной (бухгалтерской) отчетности» Общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля (утв. Некоторые аспекты внутреннего финансового контроля анализируются в стандартах Счетной палаты, Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 12 мая 2012 г. № 21К (854)) [Электронный ресурс] // URL: http://www.ach.gov.ru (дата обращения: 30.10.2018).

131. Об утверждении Ведомственного плана Федеральной таможенной службы по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2019 год и перечня участников референтной группы Федеральной таможенной службы: Приказ ФТС России от 01.04.2019 № 554 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.01.2020).

132. Об утверждении Ведомственного плана Министерства просвещения Российской Федерации по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2019 год: Приказ Минпросвещения России от 29.03.2019 № 136 // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 26. – Ст. 3826.

133. О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения: Приказ Минфина России от 08.06.2018 № 132н (ред. от 22.05.2019) // Официальный интернет-портал правовой

информации [Электронный ресурс] // URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 29.08.2018).

134. О Порядке ведения реестра соглашений (договоров) о предоставлении субсидий, бюджетных инвестиций, межбюджетных трансфертов: Приказ Минфина России от 29.12.2017 № 263н // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] // URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 14.02.2018).

135. Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению внутреннего финансового контроля: Приказ Минфина России от 07.09.2016 № 356; Приказ Минфина России от 30.11.2018 № 3179; О внесении изменений в Методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового контроля: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 7 сентября 2016 г. № 356 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.09.2019).

136. Об утверждении Положения о внутреннем финансовом контроле в Федеральном медико-биологическом агентстве: приказ ФМБА России от 05.06.2017 № 96 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.09.2019).

137. Об утверждении Положения об осуществлении в Федеральной службе по техническому и экспортному контролю внутреннего финансового контроля: Приказ ФСТЭК России от 18.04.2016 № 55 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.09.2019).

138. Об утверждении Положения о государственной информационной системе «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений: приказ Счетной палаты РФ № 128, Минфина России № 214н от 25.12.2015 (ред. от 24.08.2017) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. – № 29.

139. Об утверждении Положения об осуществлении внутреннего финансового контроля в Минкультуры России: Приказ Минкультуры России от 23.10.2015 № 2649 (ред. от 26.08.2016) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.09.2019).

140. Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме: Приказ Минфина России от 22.09.2015 № 145н (ред. от 27.11.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.08.2018).

141. Об утверждении Регламента Министерства обороны Российской Федерации: Приказ Министра обороны РФ от 10.01.2015 № 1 (ред. от 22.01.2016) [Электронный ресурс] // URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 18.02.2019).

142. Об утверждении регламента формирования, актуализации и принятия решения о прекращении актуализации наборов открытых данных Министерства финансов Российской Федерации: приказ Минфина России от 31.12.2014 № 625 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2018).

143. О постоянно действующей Рабочей группе Министерства финансов Российской Федерации по совершенствованию межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации: приказ Минфина России от 04.08.2014 № 247 (ред. от 25.11.2015) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.08.2019).

144. Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159 (ред. от 26.07.2016) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2019).

145. О Порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году: приказ Минфина России от 09.12.2013 № 117н (ред. от 24.08.2018) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2018).

146. Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации: приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н (ред. от 01.03.2017) // Финансовая газета. – 2013. – № 32. – 05 сент.

147. Об утверждении требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам, необходимым для размещения информации государственными органами и органами местного самоуправления в сети «Интернет» в форме открытых данных, а также для обеспечения ее использования: приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 149 // Российская газета. – 2013. – № 187. – 23 авг.

148. О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в

отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса: приказ ФАС России от 10.02.2010 № 67 (ред. от 11.07.2018) (вместе с «Правилами проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества») // Российская газета. – 2010. – № 37. – 24 февр.; Официальный интернет-портал правовой информации // URL: http://www.pravo.gov.ru (дата размещения: 24.09.2018).

149. О согласовании распределения объемов бюджетных ассигнований по расходам инвестиционного характера на 2019–2021 годы: письмо Минэкономразвития России от 14 сентября 2018 г. № Д17и-807 [Электронный ресурс] // URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/201820091; http://faip.economy.gov.ru (дата обращения: 25.08.2018).

150. О механизмах, обеспечивающих открытость и прозрачность процедур закупки: письмо Минэкономразвития России от 20.03.2017 № Д28и-1193 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.03.2018).

151. О подготовке субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме, а также об организации взаимодействия финансового органа субъекта Российской Федерации с гражданами и организациями в процессе планирования и исполнения бюджета: письмо Минфина России от 31.05.2016 № 09-07-02/31313 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.12.2018).

152. Письмо Минфина России от 14.12.2012 № 02-06-10/5185 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.05.2018).

153. Вопросы распределения субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов: приказ Минфина РФ от 24.08.2004 № 238 (ред. от 20.10.2008) (вместе с «Методикой предварительной оценки заявок Субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на получение субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов») // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 20.08.2019).

154. Вопросы распределения субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов: приказ Минфина РФ от 24.07.2004 № 238 [Электронный ресурс] // URL: http://www.minfin.ru.

155. Ведомственный план Федерального агентства по недропользованию по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2019

год: утв. Роснедрами 22.04.2019 [Электронный ресурс] // URL: http://www.rosnedra.gov.ru (дата обращения: 06.11.2019).

156. Ведомственный план Федерального казначейства по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2019 год: утв. Казначейством России 21.03.2019 // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 26. – Ст. 3826.

157. Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти: утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-П36-89пр // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.01.2020).

158. Методические указания по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов по кодам классификации расходов бюджетов: утв. Минфином России // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.08.2019).

159. Методические рекомендации по реализации принципов открытости в территориальных органах Федерального казначейства // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.09.2019).

160. Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по порядку публикации финансовой и иной информации о бюджете и бюджетном процессе, подлежащей размещению в открытом доступе на едином портале бюджетной системы Российской Федерации: утв. Минфином России // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.08.2019).

161. Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти: утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-П36-89пр [Электронный ресурс] // URL: http://www.mintrans.ru (дата обращения: 15.09.2018).

162. Об итогах исполнения федерального бюджета за 1997 год и задачах органов финансовой системы Российской Федерации на 1998 год: Решение расширенной Коллегии Минфина РФ от 20.02.1998 № 2-1 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.05.2018).

163. Соглашение об информационном взаимодействии Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства (заключено в г. Москве 16.05.2014) (ред. от 05.02.2016) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2018).

164. Соглашение об информационном взаимодействии между Управлением Федерального казначейства по г. Москве и Контрольно-счетной палатой г. Москвы от 09.04.2012 [Электронный ресурс] // URL: http://moscow.roskazna.ru/upload/iblock/3c4/92.113906.soglashenie_ob_informacionnom_vzaimodejstvii.pdf (дата обращения: 10.10.2018).

165. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) СГА 203, Стандарт финансового контроля. Последующий контроль исполнения федерального бюджета (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 12 февраля 2008 г. № 7К (584)) [Электронный ресурс] // URL: http://www.ach.gov.ru (дата обращения: 30.10.2018).

166. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР: Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 (ред. от 31.07.1995, с изм. от 10.07.1996) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 46. – Ст. 1543; Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 29. – Ст. 3454.

167. О государственном бюджете СССР на 1978 год: Закон Союза Советских Социалистических Республик от 16 декабря 1977 г. № 6707-IX // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 51. – Ст. 768.

168. О бюджетных правах Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, автономных советских социалистических республик и местных Советов народных депутатов РСФСР: Закон РСФСР от 16.12.1961 // Свод законов РСФСР. – 1988. – Т. 5. – С. 213.

169. О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик: Закон от 30 октября 1959 года // Интернет-архив законодательства СССР [Электронный ресурс] // URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5457.htm (дата обращения: 09.11.2018).

170. О государственном бюджете Союза Советских Социалистических Республик на 1939 год: Закон СССР от 29 мая 1939 года [Электронный ресурс] // URL: https://ru.wikisource.org/wiki/ (дата обращения: 10.02.2020).

171. Положение о местных финансах: Постановление ЦИК СССР от 25.04.1926 // СЗ СССР. – 1926. – № 31. – Ст. 199 // Систематическое собрание действующих законов СССР. – Книга третья. – М., 1927.

172. Временное положение о местных финансах: Постановление ЦИК и СНК СССР 12 ноября 1923 г. // СУ РСФСР. – 1923. – № 111-112. – Ст. 1045; согласно которым была введена субвенционная система финансирования местных бюджетов (утратило силу).

173. Досье на проект Приказа Федерального казначейства «Об утверждении Стандарта проведения анализа исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами

(должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций)» (подготовлен Федеральным казначейством 08.12.2016) [Электронный ресурс] // Система «ГАРАНТ» // URL: http://base.garant.ru/56695464/ #ixzz6BaNLnXPY http://base.garant.ru/56695464/ (дата обращения: 09.08.2019).

174. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс: Проекты законодательных актов» (дата обращения: 17.05.2018).

Судебная и иная практика

175. Постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.2011 № 20-П // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 33. – Ст. 4948.

176. По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 14. – Ст. 1741.

177. По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 № 10-П // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 2. – Ст. 400.

178. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 7. – Ст. 2803.

179. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 2006 года № 194-О // Вестник КС РФ. – 2006. – № 5.

180. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) // Российская газета. – 2007. – № 276. – 08 дек.

181. О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 (ред. от 03.03.2015) // Российская газета. – 1995. – № 247. – 28 дек.; Российская газета. – 2015. – № 47. – 06 март.

182. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5 (2017): Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 27.12.2017 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2018. – № 12.

183. Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 28.06.2017 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2017. – № 12.

184. Постановление Президиума ВАС РФ от 03.03.1998 № 5176/97 // Вестник ВАС РФ. – 1998. – № 5.

185. Определение Верховного Суда РФ от 28.07.2017 № 305-ЭС15-20073 по делу № А40-188599/2014 [Электронный ресурс] // URL: /https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/d76d2062-fe2d-4f71-a33e-4c9095048041/A40-188599-2014_20170728_Opredelenie.pdf (дата обращения: 24.08.2017).

186. Определение Верховного Суда РФ от 10.05.2016 № 307-КГ16-5491 по делу № А26-9761/2014 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 12.12.2020).

187. Определение Верховного Суда РФ от 31.03.2016 № 305-КГ15-17695 по делу № А40-218352/2014 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 18.07.2018)

188. Определение Верховного Суда РФ от 18.08.2010 № 65-Г10-1 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 03.05.2020).

189. Определение Верховного Суда РФ от 16.12.2009 № 92-Г09-5 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 03.05.2018).

190. Определение Верховного Суда РФ от 11.11.2009 № 47-Г09-50 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 12.12.2018).

191. Определение Верховного Суда РФ от 09.09.2009 № 93-Г09-3 //Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 03.05.2018).

192. Определение Верховного Суда РФ от 28.01.2009 № 46-Г08-27 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 12.12.2018).

193. Определение Верховного Суда РФ от 14.01.2009 № 55-Г08-10 //Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 12.12.2018).

194. Определение Верховного Суда РФ от 02.07.2008 № 55-Г08-6 //Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 03.05.2018).

195. Определение Верховного Суда РФ от 05.12.2007 № 78-Г07-48 //Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 03.05.2018).

196. Определение Верховного Суда РФ от 29.05.2003 № 46-Г03-7 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 03.05.2018).

197. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 06.07.2018 № 55-АПГ18-4 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 12.12.2018).

198. Об отмене решения Верховного суда Удмуртской Республики от 27.05.2016 и признании частично недействующими частей 4 и 5 статьи 52 устава муниципального образования «Город Ижевск», утв. решением городской Думы города Ижевска от 16.05.2005 № 333 в редакции решения городской Думы города Ижевска от 19.12.2014 № 699: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 25.10.2016 № 43-АПГ16-14 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 28.08.2018).

199. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 29.06.2018 № 09АП-25446/2018 по делу № А40-28169/18 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 18.07.2018).

200. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 21.02.2018 № 07АП-477/2018 по делу № А03-10130/2017 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 04.04.2018).

201. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.01.2017 № 15АП-19436/2016 по делу № А53-21373/2016 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 18.07.2018).

202. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 17.10.2006, 10.10.2006 № Ф03-А51/06-1/3334 по делу № А51-21675/05-26-382/52 //Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 03.05.2018).

203. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.06.2018 № Ф05-8156/2018 по делу № А40-213796/2017 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.07.2018).

204. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.01.2017 № Ф05-14369/2015 по делу № А40-188599/14 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 12.12.2018).

205. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14.12.2016 № Ф08-9295/2016 по делу № А53-14463/2016 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 18.07.2018).

206. Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 04.10.2017 по делу № 33а-16302/2017 //Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 03.05.2018).

207. Решение Верховного суда Республики Коми от 06.12.2017 по делу № 21-946/2017 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 18.07.2018).

208. Решение Суда Евразийского экономического сообщества от 12 июля 2012 г. № 21 «О Регламенте Суда Евразийского экономического сообщества» // Российская газета. – 2012. – № 233.

209. Решение Ярского районного суда от 02.03.2010 по делу № 2-59/2010 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения: 03.05.2018).

Основная литература

210. Актуальные проблемы финансового права: монография / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. – М. : НОРМА, ИНФРА-М, 2016. – 208 с.

211. *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. – Т. 1. – М. : Юрид. лит-ра, 1982.

212. Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Использование средств федерального бюджета, направленных на обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в I квартале 2006 года // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 9.

213. *Андреева Е.М.* Влияние принципов бюджетного права на отношения по финансовому обеспечению делегированных полномочий // Юридический мир. – 2016. – № 9. – С. 20–23.

214. *Андреева Е.М.* Правовое регулирование ведения бюджетной отчетности (на примере отчетности по межбюджетным трансфертам) // Финансовое право. – 2017. – № 6. – С. 19–23.

215. *Анциферов С.А., Андреев С.А., Шидловская Т.Ю.* Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. – 2016. – № 3. – С. 22–27.

216. *Арбатская Ю.В.* Проблемы реализации принципа эффективности в бюджетном праве // Академический юридический журнал. – 2013. – № 1 (51). – С. 28–32.

217. *Ахметова Н.А.* Принцип прозрачности в деятельности органов государственной власти как основной фактор предупреждения коррупции // Вестник Волгоградского государственного университета. – 2006. – № 5. – С. 100.

218. *Байниязова З.С.* Соотношение принципов права и принципов правовой системы // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010.

219. *Байтин М.И.* О принципах и функциях права: новые моменты // Правоведение. – 2000. – № 3. – С. 4–15.

220. *Бацура М.С.* Субъекты банковского права: монография. – М. : Проспект, 2018.

221. *Беликов Е. Г.* Социальная направленность бюджетного права: проблемы и векторы развития // Lex russica. – 2016. – № 6 (115). – С. 234.

222. *Беликов Е.Г.* О системе принципов финансового права // Финансовое право. – 2016. – № 5. – С. 3–8.

223. *Беликов Е.Г.* Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов : «СГЮА», 2016. – 163 с.

224. *Беликова А.В.* Правовое противодействие коррупции в системе государственных и муниципальных закупок как направление повышения эффективности расходования бюджетных средств // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: матер. XI Междунар. науч.-практ. конф. студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей (26 апреля 2018 г.): сб. науч. ст. – Саратов : Изд-во «Саратовский источник», 2018. – 304 с.

225. *Белоусов Ю.В., Тимофеева О.И.* Открытый бюджет. Результаты рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных в 2014 году. – М. : КНОРУС, 2015. – 260 с.

226. *Бельский К.С.* Финансовое право: учебник для бакалавров (3-е изд.) / под ред. И. А. Цинделиани; 3-е изд. – М. : Проспект, 2016. 656 с.

227. *Бержель Ж.Л.* Общая теория права. – М. : Nota Bene, 2000.

228. *Беше-Головко К.* Принцип гласности в России // Lex russica. – 2016. – № 1. – С. 90–98.

229. *Бит-Шабо И.В.* Финансово-правовое регулирование функционирования государственных внебюджетных фондов: монография / под ред. Е. В. Покачаловой. – М. : Юрлитинформ, 2013.

230. *Бобылёва К.Н.* Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти [Электронный ресурс] // URL: http://www.lawrf.ru/content/306-polnomochija-prezidenta-rossijskoj-federacii-v-sfere.html (дата обращения: 05.09.2017).

231. *Бойко Н.Н.* К вопросу об определении понятия эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. – 2014. – № 1. – С. 4–7.

232. *Болтинова О.В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: дис. ... д-ра юрид. наук. – [Электронный ресурс] // URL:https://www.dissercat.com/content/byudzhetnyi-protsess-v-rossiiskoi-federatsii-teoreticheskie-osnovy-i-problemy-razvitiya (дата обращения: 05.08.2018).

233. *Болтинова О.В.* К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 3. С. 342 - 350.

234. *Болтинова О.В.* К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 7. – С. 810–815.

235. *Борисов А.Н.* Комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (постатейный). – М. : Юстицинформ, 2014.

236. *Бородай О.Е.* Политико-правовые основы становления и развития бюджетного федерализма в Российской Федерации (1990–2003 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.

237. *Бочкарева Е.А.* Финансовая помощь субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям: вопросы теории и правового регулирования. – Краснодар, 2007.

238. *Бочкарева Е.А.* Конституционно-правовые основы и социальное значение бюджетной системы Российской Федерации как фактора стабильного развития прав личности // Научные достижения и открытия: сб. ст. IX Междунар. науч.-исслед. конкурса: в 2 ч. – Пенза : Наука и Просвещение, 2019. – С. 183–187.

239. *Бочкарева Е.А.* Организационно-правовые вопросы цифровизации деятельности Счетной палаты Российской Федерации // Право и практика. – 2019. – № 2. – С. 193–197.

240. *Бочкарева Е.А.* Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2014. – С. 257.

241. *Бочкарева Е.А.* Реализация принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы в аспекте повышения финансовой грамотности и финансовой культуры / Е.А. Бочкарева // Повышение финансовой грамотности и финансовой культуры: современные правовые аспекты: сб. науч. трудов по матер. Междунар. науч.-практ. конф. в рамках II Саратов. финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой (г. Саратов, 31 мая 2018 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов : Саратов. гос. юрид. акад., 2020. – С. 45–49.

242. *Бочкарева Е.А.* Сбалансированная бюджетная система: финансово-правовое исследование: монография. – Краснодар : ОИПЦ «Перспективы образования», 2013.

243. *Бочкарева Е.А.* Управление бюджетными ресурсами региона: финансово-правовое исследование: монография. – М. : Контракт : ИНФРА-М, 2012.

244. *Бочкарева Е.А.* Финансовая помощь субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям: вопросы теории и правового регулирования: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Бутько Л.В. – Краснодар, 2007. – С. 93–103.

245. *Бочкарева Е.А., Вороненко Е.В.* Аудит финансовой деятельности образовательных учреждений как мера борьбы с коррупцией // Общество и право. – 2016. – № 3. – С. 189–192.

246. *Бочкарева Е.А., Кожушко С.В.* Принципы бюджетного права и бюджетной системы: понятие и соотношение // Право и практика. – М., 2017. С. 120-124.

247. *Бочкарева Е.А., Селюков А.Д.* Правовые проблемы обеспечения принципа эффективности финансового контроля // Законы России: опыт и практика. – 2017. – № 7. – С. 22.

248. *Бошно С.В.* Теория государства и права : учебник. — 3-е изд, перераб. — Москва : ЮСТИЦИЯ, 2018. — 406 с.

249. *Братко Т.Д.* Основные проблемы обеспечения самостоятельности субъектов федераций в сфере формирования бюджетных доходов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2016. – № 3. – С. 40–51.

250. *Брыкин К.И.* Блокчейн как средство реализации принципа прозрачности (открытости) в сфере публичных финансов // Финансовое право. – 2018. – № 4. – С. 39–42.

251. *Брэбан Г.* Французское административное право / пер. с франц.; под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова. – М. : Прогресс, 1988.

252. *Бутакова Н.А.* О понятии принципов права // История государства и права. – 2007. – № 16.

253. *Буянкина А.Н., Маркова Х.* Принцип публичности (гласности) бюджетного процесса в Российской Федерации и государственных бюджетов в Чешской Республике // Современное право. – 2016. – № 5. – С. 115–119.

254. Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2012–2014 гг. [Электронный ресурс] // URL: http://news.kremlin.ru/ acts/11779 (дата обращения: 10.10.2016).

255. Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. – М. : Проспект, 2018. – 400 с.

256. *Васильева Н.В.* Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. – М. : НОРМА, 2017.

257. *Вахтомин Н.К.* Генезис научного знания. – М., 1973.

258. *Ведяхина К.В.* Основные нравственно-этические и социально-политические принципы российского права: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Волгоград, 2001.

259. *Веремеева О.В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Электронный ресурс] // URL:http://law.edu.ru/book/book.asp? bookID=1471266 (дата обращения: 05.08.2018).

260. *Вершило Т.А.* К вопросу о правовых проблемах эффективного использования бюджетных средств // Финансовое право. – 2013. – № 12. – С. 21–25.

261. *Вершило Т.А.* К вопросу об осуществлении парламентского бюджетного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 6. – С. 18–22.

262. *Вершило Т.А.* К вопросу об электронном бюджете // Финансовое право. – 2011. – № 11. – С. 20–23.

263. *Вершило Т.А.* Прозрачность (открытость) бюджетных отношений в условиях цифровой экономики // Финансовое право. – 2018. – № 8. – С. 8–11.

264. *Винницкий А.В.* Публичная собственность. – М. : Статут, 2013. – 732 с.

265. *Вопленко Н.Н.* Сущность, принципы и функции права: учеб. пособие. – Волгоград : Изд-во Волгоград. гос. ун-та, 1998.

266. *Воронова Л.К.* Общие принципы финансового права и его институтов // Принципы финансового права: матер. Междунар. науч.-практ. конф. (г. Харьков, 19–21 апр. 2012 г.). – Харьков : Право, 2012.

267. *Воронцов О.Г.* Обеспечение целевого характера использования средств, предоставляемых хозяйственным обществам в рамках бюджетных инвестиций // Финансовое право. – 2017. – № 6. – С. 32–36.

268. *Гаджиев Г.А.* Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 2. – С. 22–45.

269. *Гасанова А.Н.* Принципы права: современные подходы // Правовое регулирование в современной России / Вестник ПАГС. – 2014. – С. 41–45.

270. *Гинзбург Ю.В.* Правовой статус провинциальных казначейств во второй половине XIX – начале XX вв. (на примере Курской губернии) // Финансовое право. – 2009. – № 11. – С. 8 – 11.

271. *Годин А.М., Горегляд В.П., Подоприна И.В.* Бюджетная система Российской Федерации: учебник / 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд.-торг. корпорация «Дашков и К^0 », 2009.

272. *Гойман В.И.* Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. – М., 2001.

273. *Головистикова А.Н.* Теория государства и права: учебник для бакалавров / А.Н. Головистикова, А.С. Пиголкин, Ю.А. Дмитриев; отв. ред. А.С. Пиголкин, Ю.А. Дмитриев; 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2015. – 761 с.

274. *Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В.* Бюджетное право России: учеб. пособие. – М., 2002.

275. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) / Э.В. Талапина. – М. : ИД «Юриспруденция», 2015. – 192 с.

276. *Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П., Рыжкова Е.А.* Финансовый контроль: учеб. пособие. – М. : Камерон, 2004.

277. *Грибанов В.П.* Принципы осуществления гражданских прав // Вестник МГУ. – Серия 11: Право. – 1966. – № 3.

278. *Гугнюк И.Г.* Доступность банковских услуг как финансово-правовой принцип банковской деятельности: дис. … канд. юрид. наук – Саратов, 2016.

279. *Гунин Д.И.* Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008.

280. *Гуров А.А.* Конституционно-правовые принципы налоговой системы Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук – М., 2009.

281. Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях [Электронный ресурс] // URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=119548 (дата обращения: 01.08.2019).

282. *Долгих У.О.* GOOD GOVERNANCE – альтернативный путь государственного управления // Наука. Мысль: электрон. период. журнал. Научный журнал. – 2017. – № 6.

283. *Долгополов П.С.* Бюджетный процесс: понятие, участники, процедуры // СПС «КонсультантПлюс: Комментарии» (дата обращения: 05.08.2018).

284. *Ершов В.В.* Регулирование правоотношений: монография. – М. : РГУП, 2020. – 564 с.

285. *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. – М. : РГУП, 2018. – 628 с.

286. *Ершов В.В.* Классификация принципов российского гражданского права // Российская юстиция. – 2009. – № 4. – С. 13 – 15.

287. *Ершов В.В.* Конкретизация права // Российское правосудие. – 2014. – № 7 (99). – С. 10.

288. *Ершов В.В.* Основополагающие принципы российского права // Российское правосудие. – 2008. – № 11. – С. 7–15.

289. *Ершов В.В.* Правовая природа, функции и классификация принципов национального и международного права // Российское правосудие. – 2016. – № 3 (119). – С. 48 – 79.

290. *Ершова Е.А.* Сущность, источники и формы трудового права в Российской Федерации. – М. : РАП, 2008.

291. *Зайцев М.М.* Теоретические основы модели бюджетно-налогового федерализма в Российской Федерации: сущность, принципы, генезис // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 1. – С. 109–115.

292. *Захаров А.Л.* Межотраслевые принципы права. – Самара, 2005.

293. *Захаров А.Л.* Принципы права: вопросы теории и практики. Принципы права. – Самара, 2010.

294. *Землянская Н.И.* Правовая природа таможенных платежей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005.

295. *Земцов А.С.* Принципы финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации (финансово-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2014.

296. *Зорькин В.Д.* Цивилизация права и развитие России: монография / *Зорькин В.Д.* – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2016. – 416 с.

297. *Зуев В.М.* Бюджетный процесс и его стадии в Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: http://journals.tsu.ru/uploads/import/793/files/283-020.pdf (дата обращения: 05.08.2018).

298. *Зюзин С.Ю., Юдина А.Б., Карташова Ю.А., Гребенникова А.А.* Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Н.И. Воробьева // СПС «КонсультантПлюс». – 2014 (дата обращения: 03.05.2018).

299. *Игнатюк Е.В.* Правовое регулирование прозрачности бюджетного процесса // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 42–51.

300. *Игонина Н.А.* Пути совершенствования механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Право и экономика. – 2012. – № 7. – С. 51–56.

301. Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография / С.А. Васильев, Е.Ю. Грачева, Е.Н. Дорошенко и др.; отв. ред. В.И. Фадеев. – М. : НОРМА, ИНФРА-М, 2016. – 208 с.

302. История финансового законодательства России. – М., 2003.

303. Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. – М. : Наука, 2014.

304. *Калинин П.А.* Принципы российского законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2013.

305. *Керимов Д.А.* Методология права // Предмет, функции, проблемы философии права. – М. : Аванта+, 2000.

306. *Кленова Т.В.* Кодификация и текущее уголовно-правовое регулирование. – Самара, 1995.

307. *Князев С.Д.* Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 39–47.

308. *Кобзева С.В.* Демократизация государственного управления и электронное правительство // Информационное право. – 2018. – № 2. – С. 4–9.

309. *Козырин А.Н.* Понятие, сущность, функции и принципы финансового права // Публично-правовые исследования: электрон. журн. – 2016. – № 4.

310. *Козырин А.Н.* Правовые основы бюджетного федерализма в России. Модернизация экономики России, итоги и перспективы. – Кн. 2. – М. : ГУ-ВШЭ, 2003.

311. *Колесников Е.В., Пажетных Д.В.* Взаимодействие Государственной Думы и Совета Федерации в законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 10. – С. 60–64.

312. *Колесникова Н.В.* Аксиологический аспект правовой природы бюджетного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. – С. 96–100.

313. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, Е.М. Ашмарина и др.; под ред. Е.Ю. Грачевой. – 2-е изд. – М. : Проспект, 2014.

314. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А.Н. Козырина. – М., 2002.

315. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации: постатейный / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, Е.М. Ашмарина и др.; под ред. Е.Ю. Грачевой. – М.: Проспект, 2009. – 576 с.

316. *Комягин Д.Л.* Бюджетное право России: бюджетное устройство и бюджетная система // Публично-правовые исследования. – 2011. – № 3-4. – С. 132–133.

317. *Комягин Д.Л.* Бюджетное право: учебник для вузов. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. – 590 с.

318. *Комягин Д.Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. – 2012. – № 4. – С. 19–31.

319. *Комягин Д.Л.* Современный военный бюджет: правовой аспект. – СПб, 2009.

320. *Кондрат Е.Н.* Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия. – М. : Юстицинформ, 2014. – 928 с.

321. Контроль в финансово-бюджетной сфере: науч.-практ. пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. – М. : ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. – 320 с.

322. *Коптелов А.Е., Пугин В.Б., Шилова Е.Г.* Философия качества. – Архангельск, 2016.

323. *Коробеев А.И.* Соотношение принципов уголовно-правовой политики и принципов уголовного права // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 3. – С. 76.

324. *Краснова Н.В.* Специальный срок исковой давности в бюджетном праве России // Российский судья. – 2016. – № 9. – С. 17–21.

325. *Краснова Н.В.* Сроки в бюджетном праве. – М. : Рос. гос. ун-т правосудия, 2017. – 208 с.

326. Краткий политический словарь. – М. : Политиздат, 1988. – С. 112.

327. Краткий французско-русский учебный словарь / сост. Н.Б. Кобрина, Ф.Е. Ройтенберг, Э.А. Халифман, В.Г. Гак. – М.: Гос. изд-во ин. и нац. словарей, 1963. – С. 541.

328. *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм. – М., 2001. – 169 с.

329. *Крохина Ю.А.* Особенности проявления принципа разделения властей в финансовой деятельности Российской Федерации (на примере бюджетного процесса) // Российская юстиция. – 2013. – № 12. – С. 2–5.

330. *Крохина Ю.А.* Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2001.

331. *Крохина Ю.А.* Системообразующие категории бюджетного права // Правоведение. – 2002. – № 5. – С. 65.

332. *Крохина Ю.А.* Финансовое право России: учебник. – М., 2004.

333. *Кряжков В.А.* Развитие института непосредственной демократии за современный период // Советское государство и право. – 1988. – № 9.

334. *Кубатаев М.Г.* Правовые акты Президента Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М. 2000.

335. *Кудрявцев В.Н.* Ускорение социально-экономического развития и задачи ученых-юристов // Советское государство и право. – 1986. – № 7.

336. Кузнецов С.П. Принципы построения местных бюджетов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 10. – С. 37 – 40.

337. *Кузнеченкова В.Е.* Принцип системности – основа государственного и муниципального финансового контроля // Финансовое право. – 2010. – № 3. – С. 21–24.

338. *Кучеров И.И.* Бюджетное право России: курс лекций. – М. : АО «Центр ЮрИнфоР». – 2002. – 317 с.

339. *Лаврусь С.Ю.* Реализация принципов права в юридической практике: дис. … канд. юрид. наук. – Самара, 2005.

340. *Лукашева Е.А.* Принципы социалистического права // Советское государство и право. – 1970. – № 6. – С. 107–108.

341. *Максимова М.А.* Информационное обеспечение контрактной системы как способ реализации отдельных принципов бюджетного права // Финансовое право. – 2014. – № 3. – С. 32–38.

342. *МалькоА.В., Струсь К.А* Принципы права как важнейшая составляющая правовых основ развития обществ // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н. И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010.

343. *Мамай Е.А.* Раскрытие финансовой информации как средство противодействия коррупции (на примере органов законодательной власти штата Мэрилэнд, США) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2013. – № 24. – С. 133–138.

344. *Мартыненко В.Е.* Правовое регулирование бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации: на примере Санкт-Петербурга: дис. ... канд. юрид. наук // Научная библиотека диссертаций и авторефератов disserCat [Электронный ресурс] // URL:http://www.dissercat.com/content/pravovoe-regulirovanie-byudzhetnogo-protsessa-v-subekte-rossiiskoi-federatsii-na-primere-san#ixzz5Na7yxgnN (дата обращения: 02.08.2020).

345. *Марченко М.Н.* Общая теория государства и права / под ред. М.Н. Марченко. – М., 2007.

346. *Марченко М.Н.* Проблемы теории государства и права: учебник. – М. : Проспект, 2001.

347. *Матузов Н.И.* Принципы права как объект научного исследования // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010.

348. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. – М., 2009.

349. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: курс лекций. – Саратов, 1995.

350. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник / 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2004.

351. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. – М. : Юрист, 2005.

352. *Медведева Н.В.* Принцип транспарентности и гарантии прав участников публичных закупок // Публичные закупки: проблемы правоприменения. – Матер. Третьей Всерос. науч.-практ. конф. (9 июня 2015 г., МГУ им. М.В. Ломоносова). – М. : Юстицинформ, 2015. – 250 с.

353. *Мельников С.И.* Бюджетная система Российской Федерации: финансово-правовой механизм обеспечения эффективного функционирования: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.

354. *Милушева Т. В.* Принцип справедливости в контексте проблемы правового ограничения государственной власти // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010.

355. *Мирошник С.В.* Суверенные фонды в системе бюджетного права // Финансовое право. – 2016. – № 8. – С. 27–29.

356. *Михеева Т.Н., Михеев Д.С.* Институт публичных слушаний в контексте принципа гласности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 6. – С. 17–22.

357. Модели диалога власти и общества в интернет-коммуникациях: метод. пособие / под общ. ред. Л.А. Василенко, Е.В. Тарасовой. – М. : Проспект, 2015. – 112 с.

358. *Мордовец А.С., Рагузина О.В.* Уважение как принцип прав человека и принцип права // Юридическая справедливость: проблемы теории и практики / под ред. И.В. Ростовщикова, В.А. Рудковского, Ю.А. Гавриловой. – Волгоград, 2017.

359. *Морозова Е.А.* Модели бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их применения в Российской Федерации: дис. ... д-ра экон. наук. – М., 2009.

360. *Морозова Л.А.* Теория государства и права: учебник / 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Российское юридическое образование, 2010. – 384 с.

361. *Мюллер Р., Райтер Х.* Государственное финансовое хозяйство в Германии // Учебные тексты для поддержки сотрудничества государственных администраций: сб. 3. – М. : Трансформ, 1996.

362. Наша государственная роспись. Исторический обзор законов и правил о государственной росписи в России (1862–1918 гг.). – М., 1919.

363. *Незнамова Е.А.* Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее. – М.: РАГС, 2009.

364. *Нерсесянц В.С.* Право и закон. – М., 1983.

365. *Нестеренко Т.Г.* Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации // Реформы и право. – 2007. – № 1.

366. *Николаев М.Б., Ромашова Н.А., Осокин В.В.* Перевод бюджета региона на казначейскую систему исполнения // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2004. – № 2. – С. 223.

367. Однотомный большой юридический словарь. 2012 // Словари, энциклопедии и справочники [Электронный ресурс] // URL: https://slovar.cc/pravo/slovar/2464465.html (дата обращения: 09.11.2018).

368. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. – М., 1999.

369. *Омелехина Н.В.* Бюджетная система Российской Федерации в системе институтов финансовой безопасности государства // Журнал российского права. – 2017. – № 7. – С. 81–93.

370. *Орехова Н.Л.* Законотворчество: теоретико-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук – М., 2003. – С. 165. [Электронный ресурс] // URL: https://www.dissercat.com/content/zakonotvorchestvo-teoretiko-pravovye-aspekty (дата обращения: 18.02.2019).

371. *Осадчий Г.Н.* Задачи государства по повышению эффективности реформирования бюджетного процесса // Налоги (журнал). – 2007. – № 6.

372. *Осипов М. Ю.* Принципы правового регулирования и их социально-юридическая обусловленность // Право и государство: теория и практика. – 2006. – № 12.

373. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2007–2009 годах» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2011. – № 10 (166).

374. *Палозян О.А.* Правовые принципы финансирования государственных и муниципальных расходов // Финансовое право. – 2013. – № 12. – С. 42–46.

375. *Парыгина В.А., Тедеев А.А.* Бюджетное право и процесс: учебник. – М., 2005. – 384 с.

376. *Петров Д.Е.* Отрасль права / под ред. М.И. Байтина. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2004. – 298 с.

377. *Пешкова Х.В.* Принципы бюджетного права и бюджетное устройство России // Финансовое право. – 2010. – № 11. – С. 5–8.

378. *Пешкова Х.В.* Принципы бюджетного права и бюджетное устройство России: монография. – М. : ИНФРА-М, 2018.

379. *Пилипенко А.А.* Принципы финансового права России и их нормативное закрепление: дис. … канд. юрид. наук. – М., 2013.

380. *Пинаевская М.В.* Общественное участие в бюджетном процессе: зарубежный опыт и российская практика // Вопросы экономики и управления. – 2017. – № 3. – С. 5–9;

381. *Поветкина Н.А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации // Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И.И. Кучерова. – М. : ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016.

382. *Поветкина Н.А., Хазова Е.В.* Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. – 2014. – № 9. – С. 11–17.

383. *Погорелко М.Ю.* Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик // Научный эксперт: науч. электрон. журнал. – 2008. – Вып. 5. – С. 29–49.

384. *Подшибякина А.А.* Понятие принципов финансового права // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2012. – № 3. – С. 146 – 148.

385. *Подъяблонская Л.М.* Государственные и муниципальные финансы. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009.

386. *Покацкая Е.В.* К вопросу о понятии принципов бюджетного права // Финансовое право. – 2016. – № 7. – С. 40–43.

387. Политология. Словарь / В.Н. Коновалов. 2010 [Электронный ресурс] // URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/politology/2896/ (дата обращения: 09.11.2018).

388. *Полякова В.Э.* Вступление в силу нормативных актов субъектов РФ, муниципальных правовых актов. Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2018 // СПС «КонсультантПлюс: Комментарии законодательства» (дата обращения: 15.10.2018).

389. Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А.Н. Козырина. Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2002.

390. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс: Проекты законов» (дата обращения: 10.10.2018).

391. Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / М.М. Аносова, А.А. Аюрова, Ю.Н. Беляева и др.; отв. ред. А.В. Габов, Н.В. Путило. – М. : ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. – 272 с.

392. Правовые проблемы противодействия коррупции / отв. ред. Л.В. Андриченко, О.О. Журавлева. – М. : Юриспруденция, 2012.

393. Правовые средства противодействия коррупции / Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк; отв. ред. Н.А. Власенко. – М. : Юриспруденция, 2012.

394. *Прошина И.А.* Понятие «принцип права» глазами сторонников нормативистской теории [Электронный ресурс] // URL: http://dx.doi.org/10.14420/ru.2014.3.5 (дата обращения: 17.01.2018).

395. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / С.А. Белов, Е.В. Гриценко, Д.А. Жмулина и др.; под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелевой. – М.: Инфотропик Медиа, 2015. – 528 с.

396. 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.

397. *Пузакова Е.Н.* О соотношении некоторых принципов бюджетного права и бюджетной системы РФ: теоретические и практические проблемы: сб. науч. трудов, посвящ. 80-летию д-ра юрид. наук, профессора, академика МАН ВШ Н.И. Химичевой. – Саратов : ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009.

398. *Пыхова И.* Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения на территории // Федерализм. – 2001. – № 3. – С. 167 – 188.

399. *Пьянов Н.А.* О понятии и классификации функций права // Сибирский юридический вестник. – 2000. – № 4.

400. *Пятковская Ю.В.* Прозрачность как основополагающий принцип публичных расходов: правовой механизм реализации // Российская юстиция. – 2016. – № 10. – С. 19–22.

401. *Радько Т. Н.* Методологические вопросы правоведения. – Саратов : «Наука», 1998. – 284 с.

402. *Радько Т.Н.* Теория государства и права в схемах и определениях. – М., 2011.

403. Региональное финансовое право: монография / Н.М. Артемов, А.В. Богданова, Н.В. Васильева и др.; отв. ред. И.Б. Лагутин. – М. : Юстицинформ, 2017.

404. Рецензия на книгу Козырина А.Н. «Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах» // Финансовое право. – 2010. – № 3. – С. 39–40.

405. *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. – М., 1960.

406. *Ружьева Е.Н.* Принцип единства в налоговом праве: теоретико-правовой аспект // Налоги. – 2016. – № 3. – С. 6–8.

407. *Садовникова Г.Д.* Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М. : Юрайт-Издат, 2006.

408. *Сайфуллин И.Ф.* О системе принципов бюджетного права // Финансовое право. – 2017. – № 2. – С. 36–42.

409. *Сайфуллин И.Ф.* Особенности нормативного закрепления принципов бюджетного права в российском законодательстве // Финансовое право. – 2017. – № 5. – С. 43–47.

410. *Сарбукова А.С.* Способы обеспечения принципа прозрачности (открытости) бюджетов Российской Федерации // Право. – 2011. – № 4. – С. 71.

411. *Саттарова Н.А.* Меры государственного принуждения в бюджетной сфере как фактор эффективного функционирования финансовой системы // Lex russica. – 2015. – № 8. – С. 97.

412. *Селезнев А.З., Чередниченко Л.Г.* Бюджетная система в механизме макрорегулирования экономики и социальной сферы: учеб. пособие. – М. : ФГБУ ВПО «РЭУ им. Плеханова», 2013.

413. *Селюков А.Д.* Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. – 2012. – № 6. – С. 19–23.

414. *Селюков А.Д., Бочкарева Е.А.* Правовые проблемы обеспечения принципа эффективности финансового контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 7. – С. 22.

415. *Семерджян К.А.* Политико-правовая природа послания // Философия права. – 2009. – № 4.

416. *Сенякин И.Н.* Принципы права и принципы законодательства: соотношение и взаимосвязь // Принципы российского права: монография / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2010.

417. *Синкина А.А., Фадейкина Н.В.* О бюджете для граждан и модернизации бюджетного процесса на основе принципов прозрачности и открытости. – Новосибирск : САФБД. 2016.

418. *Скляров Г.Н.* Последствия бюджетного дисбаланса на уровне муниципальных образований (на примере Алтайского края и Новосибирской области) // Современное право. – 2016. – № 2. – С. 69–73.

419. *Скурко Е.В.* Принципы права: монография. – М., 2008.

420. Словари и энциклопедии на Академике [Электронный ресурс] // URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/business/20373 (дата обращения: 23.03.2018).

421. *Смирнов Д.А.* Классификация принципов налогового права: постановка проблемы // Финансовое право. – 2006. – № 4. – С. 3.

422. *Смирнов Д.А.* Принципы российского налогового права: теоретические и практические аспекты формирования и реализации: дис. … д-ра юрид. наук. – Саратов, 2011.

423. *Снегирева В.Н.* Принципы бюджетного процесса в науке российского финансового права // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 9. – С. 66–73.

424. Современный энциклопедический словарь. 2012 [Электронный ресурс] // URL: https://slovar.cc/enc/sovremenniy/1838118.html; БСЭ. Современный толковый словарь, БСЭ. 2003 [Электронный ресурс] // URL: https://slovar.cc/rus/bse/484787.html (дата обращения: 09.11.2018).

425. *Соколова Э.Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юриспруденция, 2019. – 272 с.

426. *Соколова Э.Д.* Система принципов финансового права // Финансовое право. – 2012. – № 8. – С. 7–8.

427. *Соколова Э.Д.* Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований / под ред. Е.Ю. Грачевой. – М. : Юриспруденция, 2007.

428. *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права: элементный состав. – Т. 1. – М., 2004.

429. Теория государства и права / под ред. О.В. Мартышина. – М., 2009.

430. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов : СВШ МВД РФ, 1995.

431. Теория государства и права: учебник / под ред. В.К. Бабаева; 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2007.

432. Теория государства и права: учебник / под редакцией В.Н. Корнева. – М. : РАП, 2014.

433. *Тирских М.Г., Черняк Л.Ю.* Место принципов права в системе российского права // Академический юридический журнал. – 2009. – № 2 (36). – С. 6–10.

434. *Титов К.* XXVII съезд Коммунистической партии Советского Союза (КПСС). ТАСС-ДОСЬЕ [Электронный ресурс] // URL: http://tass.ru/info/2691509 (дата обращения: 26.03.2019).

435. Толковый словарь Ефремовой / Т.Ф. Ефремова. 2000. [Электронный ресурс] // URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/efremova/280179/(дата обращения: 09.11.2018).

436. *Толстик В. А.* Общепризнанные принципы и нормы международного права в правовой системе России // Журнал российского права. – 2000. – № 8.

437. *Тулупова М.В.* Публичные финансы Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию / под ред. А.Н. Козырина. – М. : ЦППИ, 2007.

438. *Урубкова И.А.* Принцип справедливости в налоговом праве (на примере налога на доходы физических лиц): дис. … канд. юрид. наук. – М., 2011.

439. Федерализм // Энциклопедический словарь. – М.,1997. – С.251.

440. *Федосов В.А.* Повышение открытости бюджетов и общественного участия в бюджетном процессе в Российской Федерации // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2017. – № 9. – С. 17–25.

441. Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя. – М., Политиздат, 1975.

442. Финансовое право: учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. С. В. Запольского; 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во Юрайт, 2015. – 491 с.

443. Финансовое право: учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др.; отв. ред. С.В. Запольский; 2-е изд., испр. и доп. – М. : ВолтерсКлувер, 2011. – С. 792.

444. Финансовое право: учебник / под общ. ред. Э.Д. Соколовой; отв. ред. А.Ю. Ильин. – М. : Проспект, 2019. – 592 с.

445. Финансовое право: учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. – М.: Юристъ, 1996.

446. Финансовое право: учебник для бакалавров / Б.Г. Бадмаев, А.Р. Батяева, К.С. Бельский и др.; под ред. И.А. Цинделиани; 3-е изд. – М. : Проспект, 2016. – 656 с.

447. Финансовое право: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. И.Ш. Килясханова, Н.Д. Эриашвили; 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007.

448. Финансы. Толковый словарь / 2-е изд.; под общ. ред. И.М. Осадчей. – М. : «ИНФРА-М», Изд-во «Весь Мир»; Брайен Батлер, Брайен Джонсон, Грэм Сидуэл и др., 2000 [Электронный ресурс] // URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/34970/ (дата обращения: 09.11.2018).

449. *Фоменко О.В., Храмченко А.А., Захарян А.В.* Бюджетная политика и особенности бюджетного процесса в Российской Федерации // Новая наука: проблемы и перспективы. – 2016. – № 121-1. – С. 218–221.

450. Функции права // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько; 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001.

451. *Химичева Н.И.* Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. – 2009. – № 2. – С. 4–5.

452. *Химичева Н.И.* Основные принципы финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Финансовое право: учебник / под ред. Н.И. Химичевой. – М., 1999.

453. *Химичева Н.И.* Принципы российского финансового права // Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева; 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2012.

454. *Химичева Н.И., Покачалова Е.В.* Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. – 2013. – № 6. – С. 8–18.

455. *Ходский Л.В.* Государственное хозяйство и финансовая наука. Основные принципы и особенности государственного хозяйства и классификация государственных доходов // Публично-правовые исследования: электрон. журн. – 2016. – № 2. – С. 122–175; № 3. – С. 108–158.

456. *Хохлова Е.А.* Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни: конституционно-правовое регулирование и практика применения // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 47–59.

457. *Христенко В.Б.* Межбюджетные отношения и управление региональными финансами. Опыт, проблемы, перспективы. – М. : Дело, 2002.

458. *Худяков А.И., Бродский М.Н., Бродский Г.М.* Основы налогообложения. – СПб, 2002.

459. *Цыбулевская О.И.* Принципы права: нравственное измерение // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты: монография / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2010.

460. *Чеботарева А.А.* «Электронный бюджет»: основные направления развития на современном этапе // Правовые вопросы связи. – 2012. – № 1. – С. 23–28.

461. *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права. – М., 2002.

462. *Чуклинов А.Е.* Прозрачность как антикоррупционный механизм в системе государственного управления [Электронный ресурс] // URL: http://transparency.org.ru/CENTER/DOC/article_01.doc (дата обращения: 17.02.2018).

463. *Швецова И.В.* Особенности применения мер ответственности за нарушение условий бюджетного кредитования в Российской Федерации // Налоги. – 2016. – № 6. – С. 37–40.

464. *Шевелева Н. А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. – СПб, 2004.

465. *Шеховцева Е.В.* К вопросу о едином портале бюджетной системы Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. – 2017. – № 2. – С. 152–159.

466. *Шмакова С.А.* Некоторые теоретико-правовые аспекты понятия бюджетного федерализма // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 8. – С. 17–22.

467. *Шмидт-Йортциг Е.* Свобода слова, мнений и информации // Государственное право Германии. – Т. 2. – М., 1994.

468. *Шуляк П.Н., Белотелова Н.П.* Финансы / 3-е изд., испр. и доп. – М. : Дашков и К^0 , 2002.

469. Энциклопедический словарь. 2009. [Электронный ресурс] // URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/es/149100/

470. *Юдельсон К.С.* Советское гражданское процессуальное право. – М., 1965.

471. *Яковлев Д.И.* Проблемы правового регулирования казначейского исполнения бюджетов в РФ / под. ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов : ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009.

472. *Ялбулганов А.А.* Государственный контролер В.А. Татаринов и реформа финансового контроля в России (1850–1860-е гг.) // Государственный финансовый контроль в России: история, теория, практика. – Курск, 2006. – С. 6.

473. *Ялбулганов А.А.* Законодательная реформа государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // Реформы и право. – 2013. – № 4. – С. 3–9.

474. *Янжул И.И.* Как англичане критикуют свои государственные расходы. – СПб : Книгоиздательское т-во «Просвещение», 1908.

475. *Янкевич С.В.* Финансово-правовые проблемы обращения драгоценных металлов и драгоценных камней в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / под ред. И.И. Кучерова. – М. : ИЗиСП, ИНФРА-М, 2016.

Электронные ресурсы

476. «Анализ реализации мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования в 2013–2015 годах» и «Проверка реализации мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования в 2013–2015 годах в правительстве Воронежской области» [Электронный ресурс] // URL: http://audit.gov.ru/press_center/video/#28900 (дата обращения: 30.09.2019).

477. Бюджет для граждан [Электронный ресурс] // URL: https://budget.open.gov.ru/upload/iblock/d49/d490da1fedbe17addc15eacbc6dc49dc.pdf (дата обращения: 12.12.2018).

478. Бюджетная классификация Российской Федерации. Методический кабинет [Электронный ресурс] // URL: https://www.minfin.ru/ru/perfomance/budget/classandaccounting/metod/ (дата обращения: 03.04.2017).

479. Бюджетный калькулятор для граждан. [Электронный ресурс] // URL: http://citizens-budget.ru/ (дата обращения 27.10.2018).

480. Государственная Дума РФ: официальный сайт [Электронный ресурс] // URL: http://www.komitet-bn.km.duma.gov.ru/Parlamentskie-slushaniya/item/16452108/(дата обращения: 18.02.2019).

481. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» [Электронный ресурс] // URL: http://budget.gov.ru(дата обращения: 10.06.2019).

482. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет»: Статистика посещаемости [Электронный ресурс] // URL:http://budget.gov.ru/epbs/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page301.jspx?_adf.ctrl-state=15db0k4629_118&regionId=3 (дата обращения: 01.06.2019).

483. Интерактивный бюджет для граждан города Канска [Электронный ресурс] // URL: http://kansk.interactive-budget.ru/ (дата обращения: 01.08.2019).

484. Информационно-аналитический материал Аналитического управления Аппарата Совета Федерации [Электронный ресурс] // URL: http://council.gov.ru/media/files/DxFOpx5WRPXFRcUwzxpQc76FwOESTa4K.pdf (дата обращения: 18.02.2019).

485. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере [Электронный ресурс] // URL: https://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/ rus/code2r.pdf (дата обращения: 09.11.2018).

486. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] // URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 03.04.2017).

487. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] // URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 29.08.2019).

488. Официальный интернет-портал правовой информации Государственная система правовой информации [Электронный ресурс] // URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&&nd=129013451&&page=1&rdk=3 (дата обращения: 25.08.2018).

489. Официальный портал администрации МО Кореновский район. [Электронный ресурс] // URL: http://www.korenovsk.ru/tablica-sootvetstvija-izmenjaemyh-kod/ (дата обращения: 15.09.2017).

490. Официальный сайт администрации Краснодарского края [Электронный ресурс] // URL: http://admkrai.krasnodar.ru (дата обращения: 17.07.2018);

491. Официальный сайт администрации Шимановского района. [Электронный ресурс] // URL: http://www.portal.shimraion.ru/organy-vlasti/administratsiya-rajona/finansy/item/1264-tablitsa-sootvetstviya-izmenyaemykh-kodov-byudzhetnoj-klassifikatsii-v-

chasti-tselevykh-statej-raskhodov-byudzheta-shimanovskogo-rajona-na-2016-2018-gg (дата обращения: 15.09.2017).

492. Официальный сайт Государственного Совета Республики Татарстан. Парламентские слушания [Электронный ресурс] // URL: // http://www.gossov.tatarstan.ru/activity/lawmaking/parlsl (дата обращения: 18.02.2019).

493. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. [Электронный ресурс] // URL: http://www.komitet-bn.km.duma.gov.ru/Parlamentskie-slushaniya (дата обращения: 18.02.2019).

494. Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях [Электронный ресурс] // URL: https://bus.gov.ru/pub/home (дата обращения: 07.12.2019).

495. Официальный сайт Казначейства России [Электронный ресурс] // URL: https://www.roskazna.ru/upload/iblock/b8b/issai-10.-meksikanskaya-deklaratsiya-nezavisimosti-vofk_rus.pdf (дата обращения 18.09.2019).

496. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: www.minfin.ru (дата обращения: 20.09.2017).

497. Официальный сайт Министерства финансов РФ [Электронный ресурс] // URL: https://www.minfin.ru/ru/perfomance/budget/fin_quality/results/res2017/ (дата обращения: 01.06.2019).

498. Официальный сайт Минфина России [Электронный ресурс] // URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=121600 (дата обращения: 13.01.2018).

499. Официальный сайт Минэкономразвития России. [Электронный ресурс] // URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/201606070 (дата обращения 26.01.2020). Документ (http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/554c8cd6-7f52-4c33-98e0-9f78f38ed4c7/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4+%D0%BF%D0%BE+%D0%9A%D0%9D%D0%94+%D0%B7%D0%B0+2015+%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=554c8cd6-7f52-4c33-98e0-9f78f38ed4c7) (дата обращения: 26.01.2020).

500. Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс] // URL:http://kremlin.ru/acts/news/18332 (дата обращения: 18.02.2019).

501. Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам [Электронный ресурс] // URL: http://budget.council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/ (дата обращения: 18.02.2019).

502. Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам. «О прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации до 2016 года и параметрах проекта федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» [Электронный ресурс] // URL: http://budget.council.gov.ru/activity/activities/ parliamentary/ 35469/ (дата обращения: 18.02.2019).

503. Официальный сайт Счетной палаты РФ. Пресс-центр. Публикации в СМИ [Электронный ресурс] // URL:http://audit.gov.ru/press_center/publications-in-mass-media/ (дата обращения: 30.09.2019).

504. Официальный сайт Федерального агентства по рыболовству [Электронный ресурс] // URL: http://www.fish.gov.ru/opendata (дата обращения: 26.01.2020).

505. Официальный сайт Федерального дорожного агентства «Росавтодор» [Электронный ресурс] // URL: http://rosavtodor.ru/about/upravlenie-fda/finansovo-ekonomicheskoe-upravlenie/statisticheskaya-otchetnost-po-pokazatelyam-form-zakreplennyh-v-ustanovlennom-poryadke-za-Finansovo-ekonomicheskim-upravleniem/203231 (дата обращения: 26.01.2020).

506. Официальный сайт Федерального казначейства. Исполнение бюджетов. [Электронный ресурс] // URL: http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/ (дата обращения: 10.10.2018).

507. Официальный сайт Федерального Казначейства. Статистика государственных финансов РФ. [Электронный ресурс] // URL: http://www.roskazna.ru/ ispolnenie-byudzhetov/statistika-gosudarstvennykh-finansov-rf/ (дата обращения: 10.10.2018).

508. Официальный сайт ФНС России [Электронный ресурс] // URL: https://www. nalog.ru/rn23/about_fts/fts/activities_fts/in_fin/

509. Официальный сайт ФСИН России [Электронный ресурс] // URL: http://fsin. su/structure/inspector/IUIS/rezultaty-inspektirovaniya/2015/informatsiya-ob-itogakh-inspektirovaniya-ufsin-rossii-po-altayskomu-krayu.php (дата обращения: 26.01.2020).

510. Портал открытых данных Росси [Электронный ресурс] // URL: https:// data.gov.ru/opendata/7707211418-rezprov (дата обращения: 26.01.2020).

511. Портал Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: https://portalkso.ru/ (дата обращения: 10.10.2016).

512. Портал Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации. Статистика библиотеки [Электронный ресурс] // URL: https://portalkso.ru/library/stats (дата обращения: 10.02.2020).

513. Последняя редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации. Юридическая помощь. Судебная практика [Электронный ресурс] // URL:http://budkod.ru/chast-2/razdel-1/glava-5/st-36-bk-rf (дата обращения: 25.08.2018).

514. Потенциал российской экономики и инновационные пути его реализации: матер. междунар. науч.-практ. конф. студентов и аспирантов: в 2 ч. / под ред. В.А. Ковалева и А.И. Ковалева. – 2018. – Часть 1 [Электронный ресурс] // URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_35391828_10987069.pdf (дата обращения: 17.07.2018).

515. Программный комплекс «РМО-СМАРТ» Подсистема регулирования межбюджетных отношений (РМО-СМАРТ) [Электронный ресурс] // URL:https://www.keysystems.ru/products/budget/interbudgetary/ (дата обращения: 20.08.2019).

516. Развитие цифрового сервиса «Интерактивный бюджет для граждан» в 2019 г. [Электронный ресурс] // URL: http://fpcenter.ru/news/razvitie-cifrovogo-servisa-interaktivnyy-byudzhet-dlya-grazhdan-v-2019-g (дата обращения: 01.08.2019).

517. Сайт Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478721/ (дата обращения: 09.11.2018).

518. Сайт контрольно-счетной палаты Краснодарского края. [Электронный ресурс] // URL: www.kspkuban.ru (дата обращения: 05.11.2018).

519. Сайт открытых данных Министерство сельского хозяйства Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL:http://opendata.mcx.ru/opendata/ (дата обращения: 26.01.2020).

520. Сайт Счетной палаты РФ [Электронный ресурс] // URL:http://www.ach. gov.ru/ (дата обращения: 13.10.2016).

521. Сайт Счетной палаты Чеченской Республики [Электронный ресурс] // URL: http://spalata-chr.ru/2-uncategorised/1-glavnaya (дата обращения: 13.10.2016).

522. Сайт Счетной палаты Чеченской Республики [Электронный ресурс] // URL: http://spalata-chr.ru/?type=8 (дата обращения: 10.02.2020).

523. Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество») [Электронный ресурс] // URL:http://sozd.duma.gov.ru/bill/274618-7 (дата обращения: 25.08.2018).

524. Совет Федерации РФ: официальный сайт [Электронный ресурс] // URL: http://budget.council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/ (дата обращения: 18.02.2019).

525. Федеральная служба исполнения наказаний [Электронный ресурс] // URL: http://fsin.su/opendata/7706562710-inspection-report/ (дата обращения: 26.01.2020).

526. Электронный музей конституционной истории [Электронный ресурс] // URL: http://www.rusconstitution.ru/library/constitution/articles/946/ (дата обращения: 09.11.2018).

Зарубежные источники

527. *Ababa A.* Ethiopia operational principles of budget transparency and demystification. May 19–20, 2008 (дата обращения: 01.08.2020).

528. *David Heald*, «Varieties of transparency», in Christopher Hood & Daniel Heald (eds), Transparency: The Key to Better Governance. – Oxford: Oxford University Press for the British Academy, 2006. – P. 25–43.

529. *G.J. van der Zwaan.* The principle of transparency in eu law: Het transparantiebeginsel in het recht van de EuropeseUnie (met eensamenvatting in het Nederlands). 2013 [Электронный ресурс] // URL: https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/269787/buijze+app.pdf (дата обращения: 29.07.2018).

530. HEALD, David, «Varieties of transparency», in Christopher HOOD & Daniel HEALD (eds), Transparency: The Key to Better Governance, Oxford, Oxford University Press for the British Academy, 2006. P. 25–43; Joël Félix. Paths to Fiscal Transparency Control, Knowledge and Communication in EarlyModern Polities. Histoire&Mesure, 2015. – XXX-2. – P. 3–22.

531. Internationa Budget Partnership. Website Open Budget Partnership [Электронный ресурс] // URL: http://survey.internationalbudget.org/#map (дата обращения: 15.09.2017).

532. *Joël Félix*. Paths to Fiscal Transparency Control, Knowledge and Communication in EarlyModern Polities. Histoire&Mesure, 2015. – XXX-2. – P. 3–22.

533. *Pekkonen A., Malena C.* Budget Transparency. Budget Transparency. Public Expenditure & Budgets [Электронныйресурс] // URL: https://www.civicus.org/documents/toolkits/PGX_G_Budget%20Transparency.pdf (дата обращения: 01.08.2018).

534. *Peters A.* The transparency turn of international law // The chinese journal of global governance. – Biggleswade, 2015. – Vol. 1. – № 1. – P. 3–15.

535. Representative Expenditures. Addressing the Neglected Dimension of Fiscal Capacity. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. An Information Report, December 1990. [Электронныйресурс] // URL: http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/information/m-174.pdf (дата обращения: 08.12.2019).

536. Vidal-NaquetA. Latransparence // L'influencedudroitsurlesdudroitpublic / Sousladir. deJ.-B. Auby. – Paris : Dalloz, 2010. – P. 643.

537. Website Open Budget Partnership [Электронный ресурс] // URL: http://survey.internationalbudget.org/#map (дата обращения: 10.02.2020).

538. What Is the Publicity of Local Self-Government? Publicity index of Local Self-Government [Электронный ресурс] // URL: http://publicityindex.org/en/metodologiya/ (дата обращения: 01.08.2018).

Приложение А

Направления информирования о работе Счетной палаты РФ на ее официальном сайте

(рекомендуемое)

Таблица А.1

Раздел 1	«Пресс-центр»			
Подраздел	«Новости»	Публикации в СМИ	Интервью	Фото и видео
Содержание	Информация о своей деятельности и деятельности КСО России, информация об утвержденных бюджетах, информация о принятых (рассматриваемых) законопроектах, а также размещение Бюллетеней Счетной палаты РФ, отчетов и анонсов о круглых столах, и др. информации о деятельности Счетной палаты.	Информация о своей деятельности в печатных изданиях. Отметим, что в журналах и газетах, таких как: «Российская газета», «Ведомости» «РБК», «Известия», «Коммерсантъ» и некоторых других только за период с апреля по сентябрь 2019 года было размещено 54 публикации[1].	Интервью Председателя Счетной палаты о мероприятиях, проводимых Счетной палатой, о деятельности Председателя счетной палаты, и в целом – об экономической ситуации в стране. В период с 2018 по 2019 год газетам, агентствам, радиостанциям, телеканалам, таким как, «Russia Today»«КоммерсантЪ», «Эхо Москвы», «Российской газете», «РБК», Татьяна Голикова и Алексей Кудрин дали более 29 интервью, которые и были размещены на сайте.	Информация о деятельности Счетной палаты в виде фотографий с активными ссылками на событие, указанное на кадре, а также в виде видеоролика -отчета о конкретном мероприятии или комплексе мероприятий, проводимых Счетной палатой в определенный период времени[2].
Раздел 2	«Деятельность»			

[1] Официальный сайт Счетной палаты РФ. Пресс-центр. Публикации в СМИ [Электронный ресурс] // URL:http://audit.gov.ru/press_center/publications-in-mass-media/ (дата обращения: 30.09.2020).

[2] Например, видеоматериалы по итогам экспертно-аналитического и контрольного мероприятий «Анализ реализации мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования в 2013–2015 годах» и «Проверка реализации мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования в 2013–2015 годах в правительстве Воронежской области» [Электронный ресурс] // URL: http://audit.gov.ru/press_center/video/#28900 (дата обращения: 30.09.2020).

Подраздел	Проверки	Экспертиза законопроектов	Аудит федерального бюджета
Содержание	Информация о результатах проведенных проверок в графе «Проверки»; информация об исполнении представлений по итогам проверки контрольного мероприятия в графе «Устранение нарушений»; заключений по отчетам, докладов, иной информации в графе «Отчеты».	Информация об осуществленных экспертизах проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, федеральных законов о внесении изменений в правовые акты, проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств Российской Федерации, государственных программ Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, а также об экспертизах по проектам нормативных правовых актов в форме заключений.	Информация о предварительном аудите и его результатах в графе «Предварительный аудит»; о результатах оперативного контроля исполнения федерального бюджета в текущем году, проверок, проведенных Счетной палатой, расходных расписаний и расчетных документов на осуществление операций с бюджетными средствами, а также данных отчетности Минфина России, Федерального казначейства, главных администраторов средств федерального бюджета и иных участников бюджетного процесса, обладающих бюджетными полномочиями в форме оперативного доклада в графе «Оперативный анализ»; о последующем контроле в форме заключений, подготовленных Счетной палатой РФ, на годовой отчет об исполнении федерального бюджета в графе «Последующий контроль».
Раздел 3	«Общественная приемная»		
Содержание	С помощью данного ресурса возможна реализация обратной связи между гражданами и Счетной палатой Российской Федерации		

Приложение А

Информация, предоставляемая органами исполнительной власти в сети «Интернет», о проведении ВФК

Таблица А.2

№ п/п	ОИВ	Предоставляемая информация					Соответствие размещенных данных о ВФК Концепции открытости органов исполнительной власти/ методическим рекомендациям по реализации принципа открытости в федеральных органах исполнительной власти
		Электронный ресурс	Количество проверок за год	Виды проверок	Нарушения/ процедуры принятия решений по результатам проверок	Другое	
1	Минюст РФ	Портал Data.gov.ru[1]	+	+	–	Проверка законности	Частично соответствует
2	ФСИН	Официальный сайт[2]	-	Раздел в разработке – дата последнего обновления: 01.03.2018 [3]	–	Статистические данные	Частично соответствует

[1] Портал открытых данных России [Электронный ресурс] // URL: https://data.gov.ru/opendata/7707211418-rezprov (дата обращения: 26.01.2020).

[2] Официальный сайт ФСИН России [Электронный ресурс] // URL: http://fsin.su/structure/inspector/IUIS/rezultaty-inspektirovaniya/2015/informatsiya-ob-itogakh-inspektirovaniya-ufsin-rossii-po-altayskomu-krayu.php (дата обращения: 26.01.2020).

[3] Федеральная служба исполнения наказаний [Электронный ресурс] // URL: http://fsin.su/opendata/7706562710-inspection-report/ (дата обращения: 26.01.2020).

3	Минсельхоз РФ	Собственный сайт «Открытых данных»[1]	-	-	-	Без установления специального новейшего программного обеспечения Microsoft Edge, не открываются; последние изменения за 2017 год[2]	Не соответствует
4	Минэкономразвития России	Официальный сайт	+	+	+	Последняя информация за 2015 год[3]	Соответствует
5	ФНС России	Официальный сайт	-	-	+	Последняя информация за 2017 год[4]	Частично соответствует
6	ФТС России	Официальный сайт[5]	-	+	+	Подробных статистических данных или информации о нарушениях не предоставлено. Указано лишь	Частично соответствует

[1] Сайт открытых данных Министерства сельского хозяйства Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: http://opendata.mcx.ru/opendata/ (дата обращения: 26.01.2020).

[2] См.: Паспорт набора данных [Электронный ресурс] // URL: http://opendata.mcx.ru/opendata/7708075454-proverki (дата обращения 26.01.2020 г.).

[3] Официальный сайт Минэкономразвития России [Электронный ресурс] // URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/201606070 (дата обращения: 26.01.2020). Документ (http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/554c8cd6-7f52-4c33-98e0-9f78f38ed4c7/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4+%D0%BF%D0%BE+%D0%9A%D0%9D%D0%94+%D0%B7%D0%B0+2015+%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=554c8cd6-7f52-4c33-98e0-9f78f38ed4c7) (дата обращения: 26.01.2020).

[4] Официальный сайт ФНС России [Электронный ресурс] // URL: https://www.nalog.ru/rn23/about_fts/fts/activities_fts/in_fin/

[5] URL: http://customs.ru/activity/results/rezul-taty-proverok/rezul-taty-vnutrennix-proverok (дата обращения: 26.01.2020).

						на наличие нарушений и недостатков в ходе проверки.	
7	Федеральное агентство по рыболовству	Официальный сайт	-	-	-	Имеется статистическая информация о проведенных проверках в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц [1].	Не соответствует
8	Федеральное дорожное агентство	Официальный сайт	+	-	+	Последняя информация за 2016–2017 гг.[2]	Частично соответствует
9	Ростуризм	Собственный сайт «Открытых данных»[3]	-	-	-	Информация только о внешнем контроле[4].	Не соответствует

[1]Официальный сайт Федерального агентства по рыболовству [Электронный ресурс] // URL: http://www.fish.gov.ru/opendata (26.01.2020 г.)

[2]Официальный сайт Федерального дорожного агентства «Росавтодор» [Электронный ресурс] // URL: http://rosavtodor.ru/about/upravlenie-fda/finansovo-ekonomicheskoe-upravlenie/statisticheskaya-otchetnost-po-pokazatelyam-form-zakreplennyh-v-ustanovlennom-poryadke-za-Finansovo-ekonomicheskim-upravleniem/203231 (дата обращения: 26.01.2020).

[3]URL: http://opendata.russiatourism.ru/ (дата обращения: 26.01.2020).

[4]URL: http://opendata.russiatourism.ru/7708550300-ProverkiRosturizm (дата обращения: 26.01.2020).

Приложение Б

(обязательное)

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации

Внести в Бюджетный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 31, ст. 3823; 2007, № 18, ст. 2117) следующие изменения:

а) содержание абзаца 9 статьи 28 «прозрачности (открытости)» изложить в следующей редакции:

«транспарентности;»;

б) наименование статьи 36 «Принцип прозрачности (открытости)», изложить в следующей редакции:

«Статья 36. Принцип транспарентности бюджетной системы»

в) абзац 3 пункт 1 статьи 36 изложить в следующей редакции:

«обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы публичной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией), и иной информации по требованию (заявлению) граждан Российской Федерации как на государственном языке Российской Федерации, так и на государственном языке соответствующей республики.».

Президент
Российской Федерации