



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

О.В. Болтинова*

К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: Одним из элементов повышения эффективности бюджетных расходов является система правового регулирования эффективности бюджетных расходов в условиях бюджетирования ориентированного на результат, обоснование приоритетов и ожидаемых результатов через расчеты их результативности, принципы финансирования автономных, бюджетных и казенных учреждений, способствующие целевому и эффективному использованию бюджетных средств, программный метод планирования финансовой деятельности, вопросы совершенствования законодательства по государственным и муниципальным заказам, правовой режим формирования стабильной финансовой основы для исполнения расходных обязательств на основе современных принципов эффективного управления государственными и муниципальными финансами, а также нормативные акты, научные труды и нормы зарубежного законодательства, регулирующие аналогичные отношения, является совокупность общенаучных и специальных способов познания правовой действительности. При проведении исследования были использованы методы анализа и синтеза, системно-структурного и сравнительно-правового анализа, а также диалектический метод. Научная новизна состоит в исследовании эффективности бюджетных расходов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, как одного из методов повышения эффективности расходов. Установлено, что расходы привязываются к программам, услугам, видам деятельности и их результатам. Выявлены общие и специальные принципы финансирования бюджетных, казенных и автономных учреждений. Доказано, что предоставление межбюджетных трансфертов обеспечивает реализацию единой бюджетной политики, при этом субсидии являются одной из форм государственной поддержки, стимулирующей активность субъектов Российской Федерации в решении вопросов развития региональной экономики и социальной сферы, привлечения средств федерального бюджета на приоритетные направления инвестиционных расходов, что способствует региональному развитию по приоритетным направлениям государственной поддержки. Повышение качества оказания государственных услуг осуществляется через механизм делегирования федеральных полномочий на уровень субъектов Российской Федерации с предоставлением субвенций в качестве финансового обеспечения указанных полномочий.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система РФ, расходы, расходное обязательство, эффективность, бюджетирование, результативность, государственные услуги, межбюджетные трансферты, программно-целевой метод

DOI: 10.7256/1994-1471.2014.3.10953

© Болтинова Ольга Викторовна

* Доктор юридических наук, профессор, Ученый секретарь, заместитель заведующего кафедрой финансового права, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) [o.boltinova@mail.ru]
123995, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9.



На протяжении последних лет в Российской Федерации реализуется концепция «бюджетирования, ориентированного на результат» (БОР). Бюджетирование, ориентированное на результат, является наиболее известным современным методом повышения эффективности бюджетных расходов. Безусловно, результативное бюджетирование является частью более широкой и общей модели результативного управления и предполагает, что выделение бюджетных ресурсов должно в обязательном порядке подразумевать достижение определенных целей. В Российской Федерации система бюджетирования, ориентированного на результат, начала приобретать свою актуальность с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004–2006 гг.¹ Инструментами БОР являются доклады о результатах деятельности главных распорядителей бюджетных средств, программно-целевой метод бюджетного планирования, реестр расходных обязательств и реформирование бюджетной классификации.

Применение бюджетирования, ориентированного на результат, предоставляет большую свободу распорядителям бюджетных средств в выполнении поставленных перед ними задач, а также позволяет измерять эффективность и результативность бюджетных расходов. По сути, данные преимущества ведут к отказу от практики затратного финансирования, стимулируют критический анализ структуры и объема расходования бюджетных средств, способствуют выбору расходных направлений в соответствии с поставленными стратегическими целями.

Задача бюджета при системе бюджетирования, ориентированного на результат, заключается в установлении приоритетов расходов, предоставлении простора для оперативного управления, создании стимулов для экономии средств, тесной увязки бюджетных расходов с приоритетами государственной политики. Расходы привязываются к функциям, программам, услугам, видам деятельности и их результатам. Исходным при планировании деятельности является обоснование приоритетов и ожидаемых результатов через расчеты их результативности. Основным становится программный метод планирования. Устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой. Проводится мо-

нитинг и последующий аудит финансов и результатов деятельности².

На современном этапе развития финансового законодательства следует выделить общие и специальные принципы финансирования бюджетных, казенных и автономных учреждений.

К общим принципам необходимо отнести:

- Принцип федерализма в осуществлении бюджетных расходов.

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации обусловлено разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых должно происходить в очередном финансовом году за счет средств соответствующих бюджетов;

- Принцип приоритетности государственных и муниципальных публичных расходов.

Государственные и муниципальные расходы направляются на финансирование основных направлений государственной и муниципальной деятельности. На современном этапе формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством РФ разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству РФ, международным и иным договором и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году за счет средств соответствующих бюджетов.

Расходное обязательство представляет обязанность публичного образования по предоставлению средств бюджетов субъектам, имеющим право на их получение. Существенен тот факт, что в предоставлении средств бюджета определяющим является не право на получение, а обязанность по их предоставлению. В силу новой редакции ст.65 БК РФ расходы бюджета на соответствующий финансовый год образует совокупность расходных обязательств.³

Расходы федерального бюджета можно разграничить на две группы:

- расходы, которые могут осуществляться только из федерального бюджета;
- расходы, которые вынуждены, осуществляются из федерального бюджета.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

² Шподаренко Д.В., Михайлова О.И. Бюджетирование, ориентированное на результат // Сб. науч. трудов СевКавГТУ. Серия «Экономика». 2007. № 6.

³ Шевелева Н.А. Бюджетная система России: проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ. Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук, СПб., 2005. С.27.



Расходы первой группы обусловлены предметами исключительного ведения РФ (ст.71 Конституции РФ). Расходы второй группы предназначены для обеспечения сбалансированности всех бюджетов и вытекают из особого положения федерального бюджета в бюджетной системе РФ, выступающего финансовой гарантией конституционных прав граждан на всей территории.⁴

Бюджетное законодательство указывает на правовые основы возникновения расходных обязательств, что представляет собой юридические факты, на основе которых они возникают, таковыми являются законы определенного публичного образования, иные нормативно-правовые акты, договоры или соглашения (ст. 84–87 БК РФ).

Бюджетное законодательство РФ установило (ст.69 БК РФ) следующие бюджетные ассигнования:

оказание государственных (муниципальных) услуг, в том числе ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;

социальное обеспечение населения; предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями; предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг;

предоставление межбюджетных трансфертов; предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;

обслуживание государственного (муниципального) долга;

исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

– Принцип подведомственности расходов бюджетов.

Данный принцип выражается в том, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджет-

ных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся. Главные распорядители бюджетных средств не могут распределять ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств. Данные положения позволяют исключить дублирование отдельных полномочий, а также обеспечить прозрачность и строгую подведомственность расходов бюджетов.

– Принцип единства кассы.

Хотя данный принцип и является одним из принципов современной бюджетной системы, он находит свою действительную реализацию в ходе движения денежных средств бюджета. Процедура осуществления кассовых выплат за счет средств бюджета состоит в передаче органом казначейства в учреждение банка, в котором открыт счет для учета операций со средствами, расчетных и кассовых документов, оформленных органом казначейства, на основании представленных в надлежащем порядке получателями средств, то есть государственными учреждениями платежных документов, и в списании учреждением банка сумм платежей со счета казначейства с отражением операций на лицевом счете соответствующего получателя средств.

– Принцип планирования финансовой деятельности казенных, бюджетных и автономных учреждений.

Финансовое планирование – это система научно обоснованных мероприятий по определению источников образования, критериев распределения средств и направлений использования финансовых ресурсов.⁵ Переход на рыночные отношения и новые принципы государственного управления существенно изменил концепцию и инструментарий плановой деятельности российского государства, но не отменил ее⁶.

Финансовое планирование, осуществляемое вышеуказанными субъектами, представляет собой планирование всех источников доходов и направлений расходования денежных средств, конечной целью которых является обеспечение осуществления организацией основных ее функций, а также ее дальнейшее развитие. Финансовые планы государственных учреждений составляются с целью определе-

⁵ Бекерская Д.А. Управление финансовой деятельностью бюджетных учреждений. Одесса: ОГУ. 1986. С.14.

⁶ Матненко А. С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности. Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2009. С.3.

⁴ Там же. С. 32.



ния объема финансовых ресурсов и направлений их использования в рамках осуществления организациями уставной деятельности по предоставлению социально-культурных, научных, образовательных и иных услуг.⁷

Стоит подчеркнуть, что финансирование расходов государственных учреждений, как финансирование в целом осуществляется на основе единых принципов: безвозвратности и безвозмездности отпуска денежных средств; целевого использования финансовых средств; получения максимального эффекта при минимуме затрат; соблюдения финансовой дисциплины; финансирования по мере выполнения работ, услуг с учетом использования ранее отпущенных ассигнований.

Строгое соблюдение принципов финансирования расходов способствует целевому и эффективному использованию бюджетных средств, осуществлению финансовыми органами действенного финансового контроля, соблюдению финансовой дисциплины.⁸

Кроме того, можно выделить и *специальные принципы* финансирования бюджетных, казенных и автономных учреждений. К ним следует отнести:

- Программно-целевой метод бюджетного планирования.

Данный метод заключается в системном выделении бюджетных средств в соответствии с утвержденными целевыми программами, которые необходимы для решения как экономических, так и социальных задач, имеет строгую целевую направленность и обеспечивается финансовым контролем за использованием денежных средств.

- Нормативный метод планирования.

Нормативный метод предусматривает разработку научно обоснованных нормативов расходов и выплат.

В настоящее время в Бюджетном кодексе РФ предусмотрено получение финансовых средств из бюджета на основе бюджетных смет, либо финансирование расходов государственных или муниципальных учреждений бюджетными средствами становится выполнение государственного задания, которое формируется и утверждается в соответствии с предусмотренными учредительными документами видами деятельности.

Статья 6 БК РФ, определяя государственные (муниципальные) услуги, допускает возможность их оказания не только органами государ-

ственной власти (местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями, но и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами. При этом вопрос о финансировании (возмещении) затрат юридическим лицам в случае оказания ими таких услуг потенциально может быть разрешен в рамках ст. 78 БК РФ.

Государственные нужды – это обеспечиваемые в соответствии с расходными обязательствами РФ или субъектов РФ за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов, а также различных внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации (субъектов) в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций Российской Федерации (субъектов), для исполнения международных обязательств Российской Федерации. В соответствии с действующим законодательством принято считать, что государственные нужды выражаются: в обеспечении обороны и безопасности страны, жизни и здоровья граждан, в необходимости реализации федеральных государственных программ; формировании государственных материальных резервов; реализации экспортных поставок во исполнение международных соглашений с участием Российской Федерации.

Под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований потребности муниципальных образований в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации.⁹

С января 2014 г., Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹⁰, создана контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, которая включает участников контрактной системы и осуществляемые ими действия, направленные на удовлетворение государственных и муниципальных нужд.

⁷ Писарева Е.Г. Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов. Монография /под ред. Н.И. Химичевой. М., 2011. С.174.

⁸ Там же. С.144.

⁹ Маркелов К.Б. Финансово-правовые аспекты государственных и муниципальных закупок// СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 44-ФЗ.



Следует отметить, что отношения по расходованию бюджетных средств имеют характер бюджетных обязательств. Однако Ю.Б. Бабкова правильно отмечает, что предусмотренное в БК РФ определение бюджетного обязательства лишь указывает на то, что расходное обязательство подлежит исполнению в финансовом году и не в полной мере отражает сущность данного явления, поскольку самый важный критерий – факт наличия средств, которые предусмотрены в бюджете на исполнение расходного обязательства, фактически остается не закрепленным нормативно¹¹.

Финансовое законодательство на современном этапе является ведущей отраслью системы российского законодательства, которая отражает экономические и политические изменения в государстве путем правового регулирования финансовых отношений в области образования, распределения и использования фондов денежных средств.

В этой связи важнейшее значение имеет реализация принципов результативности и эффективности использования бюджетных средств, прозрачности (открытости) бюджетного процесса.

Под эффективностью и результативностью использования бюджетных средств понимается достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема денежных средств.

Прозрачность (открытость) в бюджетном процессе состоит в том, что происходит всестороннее обсуждение бюджета на очередной год и плановый период на всех стадиях бюджетного процесса, а также итогов по бюджетам прошедшего года и доведению для сведения населения.

Пискотин М.И. в своей монографии «Советское бюджетное право»¹² писал о том, что с принципом ежегодности бюджета неразрывно связан принцип гласности бюджета. Оба они имеют идею народного суверенитета, служат важнейшими институтами демократии: только выборные представители народа утверждают бюджет. Поэтому гласность бюджета пришла вслед за установлением права представительных органов утверждать бюджет. Так обстояло дело при историческом рождении этого принципа. На своей первой родине – Англии он действительно вырос из парламентского утверждения бюджета.

Принцип прозрачности (открытости) означает:

- во-первых, обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения 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;
- во-вторых, обязательную открытость для общества и средств массовой информации, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе и вопросам, вызывающим разногласия либо внутри представительного органа государственной власти, либо между представительным и исполнительными органами государственной власти.

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).

В соответствии с принципом прозрачности граждане могут получить информацию о выборе, сделанном от их имени депутатами при утверждении бюджета, из средств массовой информации. Единственным исключением являются секретные статьи, допускаемые лишь в составе федерального бюджета. Кроме того, в соответствии со ст. 265 БК РФ представительные органы государственной власти могут самостоятельно или посредством созданных ими контрольных органов осуществлять контроль исполнения бюджетного процесса.

В Бюджетном послании на 2012–2014 гг.¹³ Президент поставил задачу Правительству Российской Федерации о необходимости утверждения Концепции создания и развития интегрированной информационной системы управления общественными финансами (электронный бюджет), направленную на повышение открытости, прозрачности и подотчетности финансовой деятельности публично-правовых образований, обеспечение доступности и достоверности информации для всех заинтересованных пользователей, повышение качества финансового менеджмента в секторе государственного управления.

Президент отмечает о необходимости обеспечить прозрачность и открытость бюджета

¹¹ Бабкова Ю.Б. Расходные обязательства в бюджетном праве. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 25.

¹² Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М.: Юридическая литература. 1971. С.284.

¹³ См.: Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2012–2014 годах. URL: [http:// news.kremlin.ru/ acts/ 11779](http://news.kremlin.ru/acts/11779).



и бюджетного процесса для общества. В этих целях предлагается создать единый портал бюджетной системы Российской Федерации, посредством которого сделать доступной в режиме реального времени необходимую информацию для всех заинтересованных пользователей. Это должен быть портал, который охватывает всю Россию, все регионы и всех бюджетополучателей. Информация должна быть представлена в едином формате, максимально удобном и простом для анализа. Должна появиться возможность проследить по каждому получателю (региону, муниципалитету или отдельной организации), сколько средств он получает из всех бюджетных источников, насколько эффективно эти средства израсходованы. Портал должен быть доступен для населения и предоставлять возможность участия граждан в управлении бюджетным процессом.

В этой связи важное значение имеет представление отчетов об исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и доведение их до широких слоев населения. В ряде научных работ¹⁴ предлагается введение Института публичных слушаний по проекту годового отчета об исполнении бюджета на стадии составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетности.

Принцип прозрачности выражается в открытости бюджета, его доступности для граждан. Он проявляется в нескольких требованиях к бюджетному процессу: предварительное обнародование проекта бюджета; обсуждение его на заседаниях парламента; обнародование утвержденного бюджета после принятия закона о нем; сообщение о ходе исполнения бюджета по месяцам, кварталам и т.д.

Показатели бюджета должны быть прозрачными и понятными гражданам, бизнесу, субъектам федерации и местному самоуправлению, особенно те из них, которые направляются на решение региональных и местных проблем, поддержку предпринимательства.¹⁵

Принцип прозрачности проявляется и в зарубежных странах. Главным источником информации является так называемый бюджетный формат, представляющий вид обнародования сборника документов, относящихся к бюджету данного года. В США такой сборник включает сам бюджет (примерно 600 страниц), приложения к бюджету (1000), сжатый

бюджет США (60), специальные анализы (300). Всего насчитывается свыше 2-х тысяч страниц документов. В Англии ежегодно публикуются представление министра финансов парламенту, национальный бюджет, а также бюджеты военных и гражданских ведомств. Во Франции и Италии бюджеты публикуются вместе с бюджетными законами в вестнике законов с приложениями на несколько сот страниц.¹⁶

В Российской Федерации уже накоплены определенные заделы, пишет Мартыненко В.Е., по практической отработке новых принципов бюджетного процесса, например, имеется опыт внедрения сбалансированной системы показателей в разработку бюджетов г. Череповца и г. Петрозаводска, элементы целевого подхода в бюджетном процессе Санкт-Петербурга и т.п.

Наиболее ранние разработки появились еще в 1998 году в Санкт-Петербурге, где был принят Закон Санкт-Петербурга от 6 июля 1998 г. № 167-25 «О ежегодном послании Губернатора Санкт-Петербурга», установивший, что послание содержит иерархическую систему целей социально-экономического развития Санкт-Петербурга на перспективу в три-пять лет и назначает элементы системы целей, подлежащие реализации в предстоящем бюджетном году. Каждая из целей развития Санкт-Петербурга, входящих в систему целей, сопровождается изложением показателей или критериев, по которым предстоит оценивать достигнутые результаты¹⁷.

Бюджет должен быть наглядным и доступным для каждого человека. Лишь в этом случае принимаемые в рамках бюджетной политики решения будут одновременно отвечать критериям необходимости, экономичности и экономии средств.

В условиях глобализации экономики первостепенное значение для всех стран имеет эффективное и ответственное управление общественными финансами для обеспечения устойчивости национальных бюджетных систем.

Принципами эффективного и ответственного управления общественными финансами являются:¹⁸ финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность; стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов; эффективная и справедливая система межбюджетных отношений; консолидация бюджета и бюджетного процесса; среднесрочное финансовое планиро-

¹⁴ Савостьянова С.А. Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований. Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 2012.

¹⁵ Васильев А. В. Юридические аспекты формирования и использования государственного бюджета: теория, российская и зарубежная практика // Право и государство: теория и практика. 2007. № 7(31). С.9.

¹⁶ Анисимов А. А., Крылов Г. Основные принципы бюджетного процесса // Хозяйство и право. 1993. № 12. С.55.

¹⁷ Мартыненко В.Е. Процессуальные нормы бюджетного права и совершенствование бюджетного процесса в субъекте Федерации // Право и экономика. 2006. № 1. С.186–187.

¹⁸ <http://www1.minf...>



вание; бюджетирование, ориентированное на результаты; эффективный финансовый контроль, отчетность и мониторинг.

Выделяются три ключевых аспекта, определяющих эффективное и ответственное управление общественными финансами:

- а) прозрачность бюджетно-налоговой сферы, которая предполагает открытость для общественности информации о структуре и функциях органов управления, распределения между ними ответственности, характере воздействия правительства на функционирование экономики, задачах бюджетно-налоговой политики, финансовой отчетности государственного сектора и прогнозируемых бюджетно-налоговых показателей;
- б) «здоровье» системы общественных финансов, что предполагает ее стабильность и устойчивость, как в среднесрочном аспекте, так и более отдаленной перспективе, эффективные межбюджетные отношения, управление потенциальными рисками и, наконец, эффективность систем бюджетного и финансового контроля;
- в) эффективность и результативность бюджетной политики, что означает эффективность распределения ресурсов, эффективность деятельности органов государственной власти с точки зрения достижения, намеченных результатов, механизмы, обеспечивающие ответственность за результаты деятельности, а также использование мониторинга, оценки и аудита для извлечения уроков на будущее в целях дальнейшего повышения эффективности использования бюджетных средств.

Распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р¹⁹ утверждена Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, которая была направлена на создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребности граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития.

В настоящее время остро стоит вопрос о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства по государственным

и муниципальным заказам, включая финансовую составляющую. Развитие рассматриваемых отношений неразрывно связывается с созданием в России комплексной федеральной контрактной системы. При этом нельзя не учитывать то обстоятельство, что в целом правовое регулирование в рамках формируемой контрактной системы будет носить комплексный характер. Положения ФЗ «О контрактной системе в сфере госзакупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»²⁰ относятся к отраслям законодательства – «гражданское право», «административное право», «финансовое право». В целом речь идет о создании системы не только с позиции упорядочения гражданско-правовых отношений, связанных с заключением и исполнением государственных (муниципальных) контрактов, но административных правоотношений по государственному (муниципальному) управлению в рамках контрактной системы. Сюда же относятся финансовые (бюджетные) правоотношения, в которых поставка товаров (выполнение работ, оказание услуг) для публичных нужд рассматривается в качестве важнейшего института.

К направлениям последовательной системной модернизации рассматриваемой сферы отнесены развитие существующих стадий закупочного цикла, создание недостающих элементов управления «контрактуемыми» расходами, общая увязка всех элементов данной системы²¹.

Следует отметить, что распоряжением Правительством РФ 18 марта 2013 г. № 376-р²² утверждена Государственная программа РФ «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов». Мероприятия государственной программы направлены, прежде всего, непосредственно на формирование стабильной финансовой основы для исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на базе современных принципов эффективного управления государственными и муниципальными финансами, что, в свою очередь, будет способствовать социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

²⁰ Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст.1652.

²¹ Белов В.Е. Федеральная контрактная система как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов// СПС «КонсультантПлюс».

²² Собрание законодательства РФ. 2013. № 12. Ст.1377.

¹⁹ Собрание законодательства РФ. 2010. №28. Ст.3720.



В настоящее время в сфере бюджетного законодательства достигнуты следующие результаты:

- межбюджетные трансферты из федерального бюджета распределяются на основе единых методик исходя из объективных показателей, адекватно отражающих факторы, определяющие потребность в финансировании, в том числе установлен порядок распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, обеспечивающий гарантированный уровень доходов бюджетов субъектов Российской Федерации для финансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также сформированы единые методологические подходы к предоставлению субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и созданы условия для их эффективного использования, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 г. № 392²³ «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации»;
- бюджетным законодательством установлены различные условия осуществления бюджетного процесса субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в зависимости от доли межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в объеме собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований;
- субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям оказывается методологическая помощь по совершенствованию управления бюджетным процессом, разрабатываются проекты типовых нормативных правовых актов и методические рекомендации для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Основными тенденциями развития сферы государственной программы являются:

- повышение самостоятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- снижение зависимости консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от финансовой помощи, поступающей из федерального бюджета;
- развитие программно-целевых методов управления общественными финансами;
- повышение качества управления региональными и муниципальными финансами.

Предоставление межбюджетных трансфертов также обеспечивает реализацию единой бюджетной политики на всех уровнях публичной власти. Реализация указанных аспектов региональной политики обеспечивается, в том числе через различные формы межбюджетных трансфертов: дотации, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты.

Среди дотаций основными являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, которые обеспечивают финансовыми ресурсами региональные и местные бюджеты в объемах, гарантирующих минимальную потребность регионов в средствах на выплату заработной платы, оплату коммунальных услуг, социальное обеспечение.

Субсидии являются одной из форм государственной поддержки, стимулирующей активность субъектов Российской Федерации в решении вопросов развития региональной экономики и социальной сферы, привлечения средств федерального бюджета на приоритетные направления инвестиционных расходов, что способствует региональному развитию по приоритетным направлениям государственной поддержки.

В случае возникновения рисков неисполнения расходных обязательств и разбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации оказывается финансовая помощь в виде дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации или бюджетных кредитов.

Повышение качества оказания государственных услуг осуществляется через механизм делегирования федеральных полномочий на уровень субъектов Российской Федерации с предоставлением субвенций в качестве финансового обеспечения указанных полномочий.

Таким образом, предоставление межбюджетных трансфертов, а также проведение бюджетных реформ на всех уровнях бюджетной системы являются неотъемлемой частью региональной политики, а также федеральных задач по формированию эффективного государства с высоким качеством управления финансами и устойчивым развитием территорий.

Необходимо отметить, что в развитых зарубежных странах главной целью и важнейшей функцией органов власти в области предостав-

²³ Собрание законодательства РФ. 2008. № 22. Ст.2573.



ления межбюджетных трансфертов является создание стабильной системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, обеспечивающей их максимально эффективное использование для предоставления бюджетных услуг. В зарубежных странах большое внимание уделяется выравниванию региональных различий посредством использования налогов и трансфертов. Политика финансового выравнивания проводится во многих странах, но лишь в Германии, Канаде и Австралии выравнивающие трансферты играют ведущую

роль в межбюджетном регулировании. В США, в свою очередь, межбюджетные трансферты представлены системой грантов, а в Бразилии широкое распространение получил механизм перераспределения налоговых и неналоговых доходов между регионами через специально установленные нормативы.

На наш взгляд, использование зарубежного опыта с учетом специфики межбюджетных отношений в Российской Федерации будет способствовать совершенствованию бюджетного процесса и повышению эффективности бюджетных расходов.

Библиография

1. Анисимов А. А., Крылов Г. Основные принципы бюджетного процесса // Хозяйство и право. 1993. № 12.
2. Белов В.Е. Федеральная контрактная система как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов // СПС «КонсультантПлюс».
3. Бекерская Д.А. Управление финансовой деятельностью бюджетных учреждений. Одесса: ОГУ, 1986.
4. Мартыненко В.Е. Процессуальные нормы бюджетного права и совершенствование бюджетного процесса в субъекте Федерации // Право и экономика. 2006. № 1.
5. Матненко А. С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности. Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2009.
6. Писарева Е.Г. Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов. Монография / под ред. Н.И. Химичевой, М., 2011.
7. Шподаренко Д.В., Михайлова О.И. Бюджетирование, ориентированное на результат // Сб. науч. трудов СевКавГТУ. Серия «Экономика». 2007. № 8.
8. Шевелева Н.А. Бюджетная система России: проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ. Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук, СПб., 2005.

References

1. Anisimov A. A., Krylov G. Osnovnye printsipy byudzhetnogo protsessa // Khozyaistvo i pravo. 1993. № 12.
2. Belov V.E. Federal'naya kontraktnaya sistema kak instrument povysheniya effektivnosti byudzhetnykh raskhodov // SPS «Konsul'tantPlyus».
3. Bekerskaya D.A. Upravlenie finansovoi deyatel'nost'yu byudzhetnykh uchrezhdenii. Odessa: OGU, 1986.
4. Martynenko V.E. Protsessual'nye normy byudzhetnogo prava i sovershenstvovanie byudzhetnogo protsessa v sub'ekte Federatsii // Pravo i ekonomika. 2006. № 1.
5. Matnenko A. S. Pravovoe regulirovanie programmno-tselevogo metoda byudzhetnoi deyatel'nosti. Avtoref. diss. ... d-ra yurid. nauk. Omsk, 2009.
6. Pisareva E.G. Pravovoe polozhenie gosudarstvennykh uchrezhdenii v sfere finansov. Monografiya / pod red. N.I. Khimichevoi, M., 2011.
7. Shpodarenko D.V., Mikhailova O.I. Byudzhetrovanie, orientirovannoe na rezul'tat // Sb. nauch. trudov SevKavGTU. Seriya «Ekonomika». 2007. N 8.
8. Sheveleva N.A. Byudzhetnaya sistema Rossii: problemy pravovogo regulirovaniya v period intensivnykh reform. Avtoref. diss. ... d-ra yurid. nauk, SPb., 2005.

Материал поступил в редакцию 5 февраля 2014 г.