О субъектах правоотношений по осуществлению бюджетных расходов

С. А. Шорин

*Российский государственный университет правосудия
Москва, Россия*

Аннотация

Актуальность исследования продиктована наличием недостатков законодательства, не позволяющих государству в достаточной мере удовлетворить ожидания общества в реализации его интересов за счет бюджетных расходов. Данные недостатки рассматриваются с позиции их воздействия на осуществление правоотношений по расходованию бюджетных средств субъектами этих отношений. Целью статьи является научный поиск правовых средств устранения недостатков законодательства или снижения их негативного влияния на деятельность субъектов указанных правоотношений. Исследование проведено с помощью анализа, синтеза, сравнения, формально-догматического, системного и исторического методов. В результате работы показана проблема несоответствия миссии государства и дифференцированных задач субъектов, осуществляющих бюджетные расходы, проанализированы текущие итоги реформирования бюджетного процесса и отдельные проблемы его правового обеспечения. Сделаны выводы о том, что Бюджетный кодекс Российской Федерации, иные нормативные правовые акты, программные и проектные документы должны содержать нормы, обеспечивающие взаимосвязь бюджетных расходов и целей государства, а также интересов общества. В том числе требуется установить ответственность за недофинансирование мероприятий по достижению целей государства.

Ключевые слова

субъекты осуществления бюджетных расходов, система субъектов, государственные органы, эффективность, целеполагание, целевые программы, бюджетный процесс, ответственность

Для цитирования

Шорин С. А. О субъектах правоотношений по осуществлению бюджетных расходов // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 3. С. 69–78. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-69-78

On the Subjects of Legal Relations for the Implementation of Budget Expenditures

S. A. Shorin

*The Russian State University of Justice
Moscow, Russian Federation*

Abstract

The relevance of the research is due to the existence of legislative shortcomings that do not allow the state to sufficiently meet the expectations of society in the realization of its interests at the expense of budget funds. These shortcomings are considered from the position of their influence on the implementation of legal relations on the expenditure of budget funds by the subjects of these relations. The purpose of the article is the scientific search for legal means to eliminate legislative shortcomings or reduce their negative influence on the activities of the subjects of these legal relations. The research was conducted using analysis, synthesis, comparison, formal-dogmatic, systemic and historical methods. As a result of the work, the problem of the discrepancy between the state mission and the differentiated tasks of entities carrying out budget expenditures is shown, the current results of the reform of the budget process and some problems of its legal framework are analyzed. It is concluded that the Budget Code of the Russian Federa-

tion, other normative legal acts, program and project documents must contain norms that ensure the interconnection of budget expenditures and the goals of the state, as well as the interests of society. In particular, it is required to establish responsibility for underfunding of measures to achieve the purposes of the state.

Keywords

subjects of budget expenditures, system of subjects, state bodies, efficiency, goal-setting, target programs, budget process, responsibility

For citation

Shorin S. A. On the Subjects of Legal Relations for the Implementation of Budget Expenditures. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 3, p. 69–78. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-69-78

Расходы бюджета служат достижению интересов общества в целом. Каждый член общества ожидает от государства как от единого деятельного субъекта удовлетворения своих потребностей. Данные ожидания основываются на правах физических и юридических лиц и обязанностях государства, установленных законодательством. Фактически для общества не имеет значения, каким образом ему будут оказаны государственные (муниципальные) услуги, выполнены работы, предоставлены те или иные экономические блага за счет бюджетных средств. Между тем на внутригосударственном уровне государство выполняет свои обязательства не напрямую, а через государственные органы, вступающие для этой цели в правоотношения по осуществлению бюджетных расходов (в противоположность международному уровню, где государство выступает как единый субъект). В свою очередь, за указанными органами закреплены дифференцированные по сферам ведения цели, задачи, функции и полномочия. Данная дифференциация во многом происходит бюрократически (механически), а сами органы стремятся ограничить меру своей ответственности, стараясь дистанцироваться от решения тех проблем общества, которые не делегированы им напрямую. Без дифференциации сфер ведения, естественно, не обойтись. Тем временем, удовлетворение основных интересов общества, как правило, требует комплексного подхода – на это должна работать вся система государственных органов, государство в целом. Однако вследствие дифференциации сфер ведения в том виде, который сложился на текущий момент, между государственными органами необходимого синергического взаимодействия, в том числе по поводу осуществления бюджетных расходов, не происходит. Из этого взаимодействия фактически исключается само государство как целостный субъект с его наиболее общими целями, определяемыми в соответствии с интересами общества. В таких обстоятельствах страдают интересы общества, что актуализирует задачу обеспечения достаточных правовых оснований для достижения государством конечных общественно полезных результатов, выраженных в количественных и качественных показателях.

В научной литературе проблемы, связанные с функционированием государственных органов как субъектов правоотношений по осуществлению бюджетных расходов, зачастую рассматриваются отдельно от вопроса системной связи данных органов между собой. Характерно, что о системе этих органов говорят лишь для демонстрации полной картины предмета познания и ограничиваются простым описанием ее элементов, а далее проводится исследование каких-либо бюджетных процедур и их правового обеспечения уже абстрагированно от указанной системы. Хотя в действительности данные бюджетные процедуры представляют собой связи между элементами системы уполномоченных государственных органов, осуществляющих расходы бюджета (в данном случае эти органы и являются элементами системы).

В работе Ю. А. Колесникова выделяются такие проблемы, как субъективизм и отступление от принятой методики при распределении финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, неупорядоченность создания, упразднения и финансового обеспечения сверхаппаратных органов и структур [1. С. 102, 117] и др. Данное исследование проведено довольно давно (в 2000 году), но частично сохранило актуальность. Однако автор обращал лишь эпизодическое внимание на полномочия участников

бюджетного процесса и концентрировался, главным образом, на других проблемах, абстрагируясь от влияния этих проблем на взаимодействие субъектов правоотношений по осуществлению бюджетных расходов.

Ю. Л. Смирниковой в своем исследовании в качестве одного из выводов высказывается, что «финансовая деятельность субъектов Федерации осуществляется соответствующими государственными органами как Федерации в целом, так и ее субъектов». Названный автор приводит довольно краткие сведения о правовом обеспечении данных органов и указывает, что они требуют отдельного исследования [2. С. 43, 55]. Здесь есть потенциал развития научной работы. Если подробно рассмотреть государственные органы, в том числе на предмет выполнения ими роли субъектов правоотношений по осуществлению бюджетных расходов и признаков системности их взаимодействия, весьма вероятно получение дополнительных научных результатов.

В учебнике по бюджетному праву Д. Л. Комягина верно отмечается, что уполномоченные на составление и исполнение бюджета государственные органы (участники бюджетного процесса) должны действовать, исходя из принципа результативности и эффективности бюджетного процесса, который предполагает, в частности, повышение их ответственности и расширение самостоятельности. При этом проблемой на пути реализации данного принципа Д. Л. Комягин считает сложность и неопределенность категорий «эффективность» и «результативность» [3. С. 70–71]. Здесь также напрашивается продолжение исследования в отношении самих государственных органов особенно с точки зрения той проблемы, что каждый орган пытается реализовать указанный принцип только в рамках собственной деятельности, тогда как этот принцип требует распространения на весь бюджет как целое, на деятельность государства как единого субъекта.

Е. Н. Кондрат считает целесообразным для уменьшения угроз финансовой безопасности от дезорганизации бюджетного механизма «дать классификацию правонарушений в бюджетной сфере применительно к деятельности органов власти, поскольку с их деятельностью, прежде всего, связаны недостатки в бюджетной сфере» [4. С. 263]. Основанием классификации указанный автор предлагает считать объем негативных последствий правонарушения. Между тем, представляется, что ответственность должна наступать в том числе и за недостижение цели осуществления бюджетных расходов, за недофинансирование. Эти негативные явления в настоящее время, к сожалению, не становятся поводом для проведения оценки на предмет наличия правонарушений.

Также уместно обозначить заслуживающее поддержки мнение А. В. Ильина о том, что решения компетентных органов государственной власти о распределении бюджетных средств должны надлежащим образом обеспечивать реализацию конституционных прав и свобод граждан. Данный автор верно пишет, что вся деятельность органов власти по расходованию бюджетных средств ориентирована на обеспечение прав и свобод, а это подразумевает предоставление каждому общественных благ [5. С. 186, 192].

В связи с этим представляется целесообразным произвести попытку поиска недостатков в деятельности государственных органов как субъектов осуществления бюджетных расходов, выявить негативные эффекты, обусловленные этими недостатками, и найти правовые средства исправления сложившегося состояния дел. Логичным было бы в рамках правовой науки исследовать, составляют ли указанные субъекты систему, имеет ли она целостность, способность к реализации ее функционального назначения, эффективен ли порядок взаимодействия ее элементов, поскольку любая система представляет собой «определенный порядок, основанный на планомерном расположении и взаимной связи частей чего-либо» [6. С. 1189], то есть содержит некие объекты и связи между ними.

Осуществление расходов бюджета, как и любая деятельность какого-либо субъекта, носит целенаправленный характер. Начальным моментом процедуры расходования бюджетных средств является постановка ее цели, после чего данная процедура подчиняется достижению этой цели. В качестве цели бюджетных расходов, исходя из норм Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (далее – БК РФ) (ред. от 26 июля 2019 г.),

закреплено выполнение задач и функций государства и муниципальных образований¹. Такая цель отличает бюджетные расходы от иных присутствующих в экономической сфере видов расходов: расходов физических лиц, семьи, коммерческих организаций и др. Между тем, бюджетным законодательством перед субъектами, осуществляющими бюджетные расходы, ставится цель прикладного характера – соблюдение законности процедуры планирования и использования бюджетных средств. Иными словами, происходит подмена цели осуществления расходов бюджета, что ведет к нерезультативному и неэффективному расходованию бюджетных средств. В конечном счете потребности общества остаются обеспеченными далеко не в полной мере.

Причиной проблемы оторванности этапа первоначального целеполагания от содержания деятельности субъектов, осуществляющих бюджетные расходы, в первую очередь, представляется то, что БК РФ не предусмотрено включение государства как целостного явления в состав указанных субъектов. Тем временем, согласно ряду статей Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ), именно государство как единое публично-правовое образование должно обеспечивать достойную жизнь, свободное развитие людей, получение каждым человеком некоторого набора общественных благ, соответствующих гарантированным правам человека, в числе которых права на социальное обеспечение, охрану здоровья, благоприятную экологию, образование² и т. д. Естественно, данные общественные блага создаются за счет использования бюджетных средств. Однако адекватного отражения целей государства, следующих из положений Конституции Российской Федерации, в нормах бюджетного права не происходит.

Практически с самого начала становления нового российского государства в процессе распада Советского союза законодателями и разработчиками бюджетного законодательства предпринимались попытки достижения взаимосвязи целей государства и направлений бюджетных расходов. Это было продиктовано необходимостью в условиях перехода к рыночной экономике создать альтернативу прекратившей свое существование системе Госплана Советского союза. Так, в 1991 году в основу бюджетного процесса в соответствии с Законом РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» уже была заложена разработка целевых программ, предшествовавшая составлению проектов бюджетов. В соответствии с этими целевыми программами происходило постатейное санкционирование бюджетных расходов³. В первоначальной редакции принятого в 1998 году БК РФ (ред. от 31 июля 1998 г.) предусматривалась разработка долгосрочных целевых программ, имевших высокий правовой статус, так как они утверждались законодательными (представительными) органами государственной власти или местного самоуправления⁴. Бюджетная реформа 2007 года существенно изменила правовое обеспечение долгосрочных целевых программ, в результате чего был усовершенствован порядок их формирования и исполнения, а также планирования бюджетных расходов на реализацию этих программ. Однако полномочие по их утверждению было передано на более низкий уровень – органам исполнительной власти. Одновременно Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ (ред. от 30 сентября 2017 г.) «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» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2018 г.) были предусмотрены

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

² Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201408010002> (дата обращения 06.08.2019).

³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

новеллы о формировании федеральной адресной инвестиционной программы и ведомственных целевых программ, финансируемых за счет бюджетных средств⁵. При очередной реформе бюджетного процесса, проведенной в 2013 году, на смену долгосрочным целевым программам в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» пришли государственные и муниципальные программы⁶. Тем не менее, весь этот длительный процесс изменений бюджетного законодательства не привел к должному состоянию бюджетной деятельности государства, которая по-прежнему недостаточно результативна и малоэффективна. Об этом свидетельствует введение с 2018 года по Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 19 июля 2018 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» нового инструмента бюджетирования – национальных проектов⁷, включающих в себя федеральные проекты. Данный инструмент не понадобился бы, будь программное бюджетирование способным решить задачи государства.

Представляется, что для исправления сложившейся ситуации требуется следующее. Во-первых, включить в состав субъектов правоотношений по осуществлению бюджетных расходов государство как единый субъект, обязанный совершать расходы в целях создания нормальных условий функционирования общества. Во-вторых, предусмотреть правила, обеспечивающие прямую зависимость содержания и смысла деятельности уполномоченных органов по расходованию бюджетных средств от целей государства. Указанные правила должны брать свое начало из положений Конституции Российской Федерации, поскольку именно в ней решаются вопросы о том, что представляет собой государство и как ему надлежит действовать. Соответствующие правовые нормы необходимо закрепить в БК РФ, которому следует стать продолжением Конституции Российской Федерации в рамках соответствующей подотрасли права.

Существующее правовое обеспечение осуществления расходов бюджета не решает общие задачи удовлетворения интересов общества, целеполагания на общегосударственном уровне, результативности и эффективности расходов. Нормы бюджетного права регулируют только деятельность представителей государства и публично-правовых образований. От данного подхода законодателя к правовому обеспечению бюджетных отношений страдает функционирование всей бюджетной системы. В ней не учитывается взаимосвязь бюджетов. Содержание межбюджетных отношений сведено в основном к способам «перераспределения бюджетных средств из вышестоящего бюджета в нижестоящий» [7. С. 46–47]. В результате возникает разорванность между действиями публично-правовых образований, которая лишь «маскируется» межбюджетными трансфертами. Тем временем межбюджетный трансферт по своей сути должен служить, скорее, способом последовательного деления между публично-правовыми образованиями, во-первых, публично-правовых обязанностей, во-вторых, бюджетных доходов и, в-третьих, бюджетных расходов.

При таких обстоятельствах бюджетная система существует лишь в форме суммативной системы, что является одной из причин «неполного использования потенциала бюджета для развития общества» [8. С. 20–21]. Представляется, было бы более продуктивным определить бюджетную систему как «совокупность бюджетных и иных отношений, складывающихся между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями по поводу функционирования федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов и базирующихся на принципах бюджетного федерализма, автономии местных бюджетов и нормах права» [7. С. 36].

⁵ РГ. 2007. 28 апр.

⁶ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201305080039> (дата обращения 06.08.2019).

⁷ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805070038> (дата обращения 06.08.2019).

Что касается представителей государства и публично-правовых образований, то их можно рассматривать как суммативную систему, включающую Президента Российской Федерации, высших должностных лиц публично-правовых образований, законодательные (представительные) органы, исполнительные органы, Банк России, главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств. При этом реализация правоотношений по осуществлению бюджетных расходов с участием перечисленных субъектов неразрывно связана с деятельностью главных администраторов (администраторов) доходов и источников финансирования дефицита бюджета, а также финансово-контрольных органов. Часто один и тот же государственный орган совмещает функции двух и более из указанных субъектов. Все эти субъекты в БК РФ собирательно названы участниками бюджетного процесса, и для каждого из них закреплены бюджетные полномочия, то есть права и обязанности, связанные с осуществлением бюджетного процесса⁸. В целом такая система за ряд лет зарекомендовала себя достаточно работоспособной и устойчивой, в том числе в условиях неоднократных реорганизаций, когда создавались и упразднялись различные органы исполнительной власти. Кроме того, за счет имеющихся возможностей административного усмотрения и даже, можно сказать, «ручного управления» (хотя эти возможности представляются автору чрезмерными) она способна тонко подстраиваться под меняющиеся потребности рассматриваемых органов. Поэтому исследуемая система органов в немедленном корректирующем правовом воздействии не нуждается.

Однако данная система органов, описанная в БК РФ как круг участников бюджетного процесса с их правами и обязанностями, не является полной. На самом деле она должна быть намного шире и с точки зрения субъектного состава, то есть включать бюджетные и автономные учреждения, уполномоченные банки, субъектов бюджетного планирования (здесь требуется отдельное исследование), и в плане конкретизации правового регулирования взаимодействия субъектов. В первую очередь, необходимо отметить проблемы отсутствия процедуры определения общего объема бюджетных расходов на достижение интересов общества и ответственности за недофинансирование обязательств государства.

Действительно, в нормативных правовых актах, регулирующих бюджетные отношения, закреплена процедура передачи денежных средств бюджета на заданные цели. Данная процедура включает в себя стадии прогнозирования, планирования, составления, рассмотрения, утверждения, исполнения бюджета, ведения учета, составления отчетности, контроля над всеми этими стадиями, реализации результатов контроля, в том числе привлечения должностных лиц и организаций к ответственности за нарушение правовых норм. Основными являются стадиями планирования и исполнения бюджета. На стадии планирования происходит постановка целей осуществления бюджетных расходов, при исполнении бюджета создается результат деятельности государства или публично-правового образования. В процессе планирования общий объем бюджетных расходов делится на части, для каждой из которых определяется ее цель. При этом в условиях закрепления за субъектами, уполномоченными осуществлять бюджетные расходы, большого количества функций, данные цели сильно дифференцированы, в связи с чем формируется множество мелких раздробленных целей бюджетных расходов. Здесь и возникает проблема, состоящая в том, что в процессе постановки таких целей практически теряется связь направленности бюджетных денег с достижением интересов общества. В таких обстоятельствах возникают огромные возможности использования бюджетных денег на цели, вообще никак не связанные с интересами общества, чем и пользуются недобросовестные представители российского чиновничества. В конечном итоге исполнение бюджета не приносит ощутимой и должной пользы для общества, заметны лишь мелкие точечные несистемные улучшения, быстро теряющиеся под валом нерешенных более крупных проблем и новых запросов общества. Представляется, что исправлению сложившейся ситуации могло бы способствовать определение на стадии планирования бюджета общего объема направленности бюджетных денег на достижение интересов общества. Эту

⁸ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

информацию следовало бы включить в состав приложений, утверждаемых законом (решением) о бюджете на очередной финансовый год.

Еще одним элементом стадии планирования бюджета, требующим совершенствования, является порядок принятия решений о выделении бюджетных ассигнований, в том числе дополнительных, на различные цели. Данный порядок, главным образом, включает в себя централизованный сбор финансовым органом предложений государственных органов, уполномоченных осуществлять расходы бюджета, о выделении бюджетных ассигнований на выполнение их функций, реализацию программ, проектов и т. п. Фактически речь идет о распределении бюджетных денег на выполнение обязательств государства и публично-правовых образований перед обществом через своих представителей. Указанные предложения можно подразделить на два типа: по базовому финансированию и по дополнительному финансированию. Оба эти типа предложений в установленном порядке обосновываются нормативными правовыми актами, на исполнение которых предполагается направить соответствующие бюджетные ассигнования. Как правило, включение в проект бюджета предложений по выделению базового финансирования – это лишь вопрос их надлежащего оформления. Однако финансовые органы стремятся от года к году сократить общий объем базового финансирования в целях экономии и, соответственно, доводят до главных распорядителей бюджетных средств все меньшие и меньшие объемы финансирования. Между тем, российская инфляция не только ведет к постоянному удорожанию всех видов экономических благ, но и регулярно превышает официальные прогнозные показатели. Эти две разнонаправленные тенденции ведут к возникновению проблемы недофинансирования различных потребностей, что означает недоисполнение обязательств государства или публично-правового образования перед обществом.

В то же время вопрос включения в проект бюджета каждого конкретного предложения по выделению дополнительных бюджетных ассигнований решается в индивидуальном порядке. Среди представленных предложений проводится некий отбор, ограниченный объемом бюджетных денег, оставшимся нераспределенным после формирования общего объема базового финансирования. В итоге часть данных предложений отсеивается. При этом не установлен ни детальный регламент такого отбора, ни критерии предпочтения одного предложения по выделению дополнительного финансирования перед другим, не предусмотрено раскрытие информации о ходе и результатах этапа планирования бюджета перед общественностью. Следует, однако, иметь в виду, что за указанными предложениями, не включенными в проект бюджета, скрываются все те же потребности и интересы общества, которые в данных условиях остаются неудовлетворенными, а определить конкретных ответственных за это крайне затруднительно.

Аналогичная ситуация недофинансирования складывается на этапе исполнения бюджета, когда возникают непредвиденные расходы или стоимость оказания государственных (муниципальных) услуг, выполнения работ, реализации инвестиционных проектов по объективным и обоснованным причинам превышает запланированную.

Тем самым содержание законодательства и разрыв между миссией государства и характером реализации полномочий субъектов, осуществляющих бюджетные расходы, приводит к их низкой ответственности за достижение публичных интересов, связанных с потребностями общества в получении достаточной социальной поддержки, решения иных социальных проблем. Какой-либо вид прямой ответственности работников государственных органов за включение надлежащего количества бюджетных денег в проект бюджета на стадии его планирования и их передачу организациям, непосредственно реализующим цели, задачи, функции государства и публично-правового образования и интересы общества, на стадии исполнения бюджета российским законодательством не предусмотрен. Представляется, что введение такой ответственности необходимо, оно приведет к повышению удовлетворенности интересов общества и эффективности бюджетных расходов. Это должна быть личная ответственность руководителей указанных органов за недостижение конечных общественно полезных результатов, выраженных в количественных и качественных показателях, предпола-

гающая обязательное увольнение с должности, даже несмотря на отсутствие нарушения процедуры осуществления бюджетных расходов. Что касается данной процедуры, то ее одновременно можно было бы смягчить, предоставив участникам этой процедуры несколько больше свободы действовать, исходя из обстоятельств. Одновременно следовало бы обеспечить объективный контроль преимущественно за результативностью и эффективностью бюджетных расходов с точки зрения выполнения миссии государства, а не за соблюдением процедурных правил.

Кроме того, есть точечные проблемы правового обеспечения осуществления бюджетных расходов, которые также оказывают негативное влияние на реализацию бюджетных полномочий финансовых органов, главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств и иных субъектов с точки зрения эффективности бюджетных расходов, в том числе поиска и использования имеющихся резервов ее повышения. Например, существуют законодательные нормы, находящиеся вне бюджетного законодательства, и, тем не менее, регулирующие бюджетные отношения [9. С. 62]. Представляется, что бюджетно-правовые нормы «непрофильных» законов необходимо переносить в БК РФ, а содержание самих этих норм подчинить принципам универсальности (в противоположность казуальности) и стабильности. Отдельно следует отметить неединообразие региональных законов, регулирующих бюджетные отношения, которая вызывает большое удивление, учитывая, что данные отношения фактически складываются под действием объективных всеобщих экономических закономерностей и не могут сколько-нибудь заметно варьироваться в зависимости от территориального расположения. В данном случае было бы также уместным рассмотреть возможность универсализации правового обеспечения региональных бюджетных отношений, однако это требует дополнительного изучения.

Таким образом, в ходе исследования выявлено, что в научной литературе, как правило, рассматриваются лишь отдельные проблемы бюджетных расходов абстрагированно от системы субъектов, осуществляющих расходы бюджета. Поэтому в значительной степени затрудняется возможность комплексного подхода к поиску путей совершенствования правовых норм, регулирующих деятельность указанных субъектов, государства в целом. Однако сравнительно небольшим количеством научных методов удалось раскрыть недостаточно освещенные в литературе проблемные стороны бюджетной деятельности государственных органов с той точки зрения, что данные органы должны составлять единую систему. Такой подход позволил выработать рекомендации, касающиеся общего состояния этой системы, а не просто по отдельным недостаткам правового обеспечения указанной деятельности.

Показана проблема подмены целей государства целями субъектов правоотношений по осуществлению бюджетных расходов, в результате которой возникает разорванность процесса целеполагания в цепочке от интересов общества к целям государства и затем к содержанию деятельности государственных органов. Дана оценка сложившихся на текущий момент итогов реформирования бюджетного процесса, которые не привели к должному состоянию бюджетной деятельности государства, результативности и эффективности бюджетных расходов. Потенциал повышения эффективности системы субъектов осуществления бюджетных расходов, как представляется, ограничен такими обстоятельствами, как отсутствие государства как единого целого в составе этих субъектов, отсутствие процедуры определения общего объема бюджетных расходов на достижение интересов общества и ответственности за недофинансирование обязательств государства.

В связи с этим в целях эффективного удовлетворения интересов общества за счет осуществления расходов бюджета уполномоченными субъектами требуется, во-первых, включить в БК РФ положения, обеспечивающие отражение в законах (решениях) о бюджете взаимосвязь объемов бюджетных ассигнований и целей государства, определяемых нормами Конституции Российской Федерации. Во-вторых, БК РФ следует предусмотреть, что законом (решением) о бюджете на очередной финансовый год должно утверждаться отдельное приложение, содержащее информацию об общем объеме направленности бюджетных денег на достижение интересов общества. В-третьих, в состав участников процесса осуществления

бюджетных расходов необходимо включить государство как единый субъект, обязанный совершать расходы в целях создания нормальных условий функционирования общества. В-четвертых, бюджетные полномочия участников бюджетного процесса, нормативные правовые акты, устанавливающие расходные обязательства государства, программные и проектные документы должны предусмотреть зависимость содержания и смысла деятельности субъектов правоотношений по расходованию бюджетных средств от целей государства. В-пятых, требуется определить составы ответственности работников государственных органов, уполномоченных осуществлять бюджетные расходы, за планирование и передачу ненадлежащего количества бюджетных денег для реализации целей, задач, функций государства и публично-правового образования, направленных на реализацию интересов общества.

Список литературы

1. **Колесников Ю. А.** Конституционно-правовые основы бюджетного федерализма в России (вопросы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2000. 172 с.
2. **Смирникова Ю. Л.** Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 206 с.
3. **Комягин Д. Л.** Бюджетное право: Учебник для вузов / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: ИД Высшей школы экономики, 2017. 590 с.
4. Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые вопросы): Монография / Под ред. С. В. Запольского; рук. авт. коллектива Х. В. Пешкова. М.: Прометей, 2017. 392 с.
5. **Ильин А. В.** Расходы бюджета в конституционном государстве: Дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2016. 358 с.
6. Большой толковый словарь русского языка / Сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб.: Норинт, 2000. 1536 с.
7. **Селюков А. Д.** Правовое обеспечение оптимизации межбюджетных отношений в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. 387 с.
8. **Селюков А. Д.** Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. 2002. № 6. С. 19–23.
9. **Васянина Е. Л.** Правовые вопросы финансового обеспечения расходных обязательств // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 6. С. 60–63.

References

1. **Kolesnikov Yu. A.** Constitutional and legal foundations of fiscal federalism in Russia (theory and practice). Dis. ... cand. of law sciences. Rostov on Don, 2000, 172 p. (in Russ.)
2. **Smirnikova Yu. L.** Financial law status of the constituent entities of the Russian Federation. Dis. ... cand. of law sciences. Moscow, 2002, 206 p. (in Russ.)
3. **Komyagin D. L.** Budget Law: Textbook for High Schools. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2017, 590 p. (in Russ.)
4. Zapolsky S. V., Peshkova X. V. Management of budgetary resources and revenues (legal issues). Monograph. Moscow, Prometheus Publ., 2017, 392 p. (in Russ.)
5. **Ilin A. V.** Budget expenditures in a constitutional state. Dis. ... doc. of law sciences. St. Petersburg, 2016, 358 p. (in Russ.)
6. **Kuznetsov S. A.** Great Dictionary of Russian language. St. Petersburg, Norint Publ., 2000, 1536 p. (in Russ.)
7. **Selyukov A. D.** Legal framework for the optimization of interbudgetary relations in the Russian Federation. Dis. ... doc. of law sciences. Moscow, 2003, 387 p. (in Russ.)

8. **Selyukov A. D.** The system principle in budget law. *Financial Law*, 2002, no. 6, p. 19–23. (in Russ.)
9. **Vasyanina E. L.** Legal issues of financial support of expenditure obligations. *Arbitration and Civil Procedure*, 2013, no. 6, p. 60–63. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию

Received

04.05.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Шорин Сергей Александрович, аспирант, ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (ул. Новочеремушкинская, 69, Москва, 117418, Россия)

Sergey A. Shorin, Postgraduate Student, The Russian State University of Justice (69 Novocheremushkinskaya Str., Moscow, 117418, Russian Federation)

shorinsa@bk.ru

ORCID 0000-0002-5643-0988

SPIN 2394-3930