

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Диссертация
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Титов Георгий Алексеевич

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ
БЮДЖЕТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Н.А. Поветкина

Москва – 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
1.1 Правовые основы регулирования бюджетного администрирования	17
1.2 Принципы, функции и пределы бюджетного администрирования	36
1.3 Стадии бюджетного администрирования	48
ГЛАВА 2. ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
2.1 Понятие и структура механизма администрирования бюджетов бюджетной системы в Российской Федерации	56
2.2 Система органов бюджетного администрирования, пределы их компетенции. Правовое положение лиц, содействующих бюджетному администрированию	63
2.3 Государственный финансовый контроль в механизме администрирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	88
ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ БЮДЖЕТНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ	
3.1 Администрирование доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	102
3.2 Администрирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	119
3.3 Администрирование бюджетов государственных внебюджетных фондов	133
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	143
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	147

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Современное развитие финансовой системы Российской Федерации характеризуется формированием риск-ориентированного подхода к механизму управления бюджетными ассигнованиями государства. Еще в 2015 году Президентом Российской Федерации была поставлена задача «улучшить бюджетное администрирование»¹. Многолетней практикой бюджетного управления выработаны различные формы и методы управления в бюджетной сфере. Развитие и смена этих форм предопределяются развитием экономических и правовых институтов. Несмотря на внешние вызовы, достижение национальных целей развития страны остается ключевой задачей бюджетной политики, на решение которой в том числе направлено изменение структуры и повышение результативности расходов².

Новые политико-экономические правила и условия государственного управления в бюджетной сфере обуславливают поиск наиболее эффективных способов и инструментов такого управления. В этой связи значительная роль отводится институту бюджетного администрирования, который призван обеспечивать экономическую устойчивость государства, контролируемость и эффективность бюджетного управления.

Однако уровень государственного управления в бюджетной сфере указывает на необходимость совершенствования системы и механизма бюджетного администрирования. Например, по данным заместителя председателя Счетной палаты РФ Изотовой Г.С., по итогам аудита с начала 2023 года выявлено нарушений и недостатков на сумму около 1,5 трлн. рублей.

¹См.: https://www.1tv.ru/news/2015-09-22/10719-vladimir_putin_prizval_chinovnikov_uluchshit_administrirovanie_i_povysit_sobiraemost_nalogov?ysclid=m6q191p9xo321626776.

² См.: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://minfin.gov.ru/> по состоянию на 28.09.2023.

70% из завершенных мероприятий были направлены на проверку исполнения федерального бюджета. По итогам первого полугодия 2023 года в части выявленных нарушений и недостатков выявлено порядка 1,5 трлн. рублей. Основной группой нарушений являются нарушения требований к бюджетному учету, в том числе бюджетной и бухгалтерской отчетности - более 400 фактов нарушений на сумму около 1,2 трлн. рублей, или 97,2%, нарушения при исполнении федерального бюджета - 650 фактов на сумму 14,4 млрд. рублей. Среди них преобладают нарушения при предоставлении и использовании субсидий юридическими лицами - 10,9 млрд. рублей³. Одной из причин, способствующей допущению указанных нарушений, является низкий уровень организации администрирования бюджетных процессов.

Востребованность исследования проблематики, связанной с бюджетным администрированием, обусловлена необходимостью выработки единого подхода к определению места бюджетного администрирования в системе правового регулирования бюджетных отношений, выявления его сущности и межотраслевых связей. В тоже время усложнение архитектуры бюджетных правоотношений требует правовой терминологической определенности, комплексного исследования механизма бюджетного администрирования.

Недостаточное освещение в юридической литературе специальных научных подходов к выявлению сущности администрирования в бюджетной сфере требует внести ясность в правовое понятие данной категории, а также исследовать различные аспекты его проявления в бюджетно-финансовой деятельности государства.

До настоящего времени в российской юридической науке специального исследования бюджетного администрирования, его содержания, форм и средств реализации на уровне диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук не предпринималось. Вместе с тем только комплексное рассмотрение данной финансово-правовой категории позволит в полном объеме выявить внутренние взаимосвязи и взаимодействие таких явлений и

³ См.: <https://tass.ru/ekonomika/18046061?ysclid=m6q2wtc09g788817772>

процессов, как собственно бюджетное администрирование, государственный финансовый (бюджетный) контроль и др.

В последнее время некоторые стороны бюджетного администрирования были исследованы Грачевой Е.Ю., Болтиновой О.В., Кучеровым И.И., Поветкиной Н.А., Ильиным А.Ю. и др. Однако имеющиеся подходы затрагивали лишь отдельные институты бюджетного администрирования и вследствие этого не могли составить целостное, комплексное учение о бюджетном администрировании, его полное содержание и правовое регулирование. Между тем, в свете проводимых государством реформ своевременность такого исследования очевидна.

Актуальность исследуемой темы вытекает из сложного переплетения конституционных, финансово-правовых и административных функций бюджетной сферы и определяется необходимостью как теоретического осмысления места бюджетного администрирования в системе бюджетного права, так и уяснения правовой природы бюджетного администрирования, а также поиском путей повышения эффективности государственного управления в бюджетной сфере. В современных условиях эти и другие вопросы имеют важное значение как для финансово-правовой, так и для юридической науки в целом.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании теоретических и практических положений, направленных на совершенствование института бюджетного администрирования и его правовой индивидуализации.

Изложенная цель предопределила постановку и решение следующих **задач**:

- исследовать и раскрыть понятие, содержание и элементы института бюджетного администрирования;
- идентифицировать финансово-правовые механизмы функционирования института бюджетного администрирования;

- сформулировать и исследовать принципы, функции и пределы бюджетного администрирования;
- проанализировать систему органов бюджетного администрирования, пределы их компетенции;
- дать характеристику правовому положению лиц, содействующих бюджетному администрированию;
- определить основные перспективы развития института бюджетного администрирования.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе правового регулирования администрирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Предметом исследования выступают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения, а также иные нормативные акты, регламентирующие отношения, возникающие как смежные процессу бюджетного администрирования, труды ученых в области общей теории права, доктринальные работы по финансовому (бюджетному) праву, другим отраслям права, посвященные исследуемой проблематике, официальные данные и правоприменительная практика судебных и иных государственных органов.

Степень научной разработанности темы исследования. Тематика управления в бюджетной сфере точно затрагивалась в трудах многих ученых-финансистов, однако, комплексный анализ института бюджетного администрирования предпринят впервые.

Вместе с тем необходимо отметить, что существенное влияние на содержание работы оказали труды русских финансистов прошлого: М.И. Боголепова, А.А. Исаева, В.А. Лебедева, И.Х. Озерова, М.Ф. Орлова, М.М. Сперанского, А.А. Тривуса, Н.И. Тургенева, И.И. Янжула и др.

Теоретической основой исследования послужили труды К.С. Бельского, В.В. Бесчеревных, О.В. Болтиновой, А.В. Брызгалина, И.И. Веремеенко, Т.А. Вершило, Д.В. Винницкого, Л.К. Вороновой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, Г.С. Гурвича, В.И. Гуреева, А.А. Жданова, С.В. Запольского, Н.И. Землянской,

М.Ф. Ивлиевой, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова, Н.А. Куфакowej, Е.В., А.Г. Пауля, Н.А. Поветкиной, Е.В. Покачаловой, С.Г. Пепеляева, Г.В. Петровой, М.И. Пискотина, Е.А. Ровинского, Г.П. Толстомятенко, Г.А. Тосуняна, Т.Я. Хабриевой, Р.О. Халфиной, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова, И.А. Цинделиани, С.Д. Цыпкина, С.О. Шохина, А.А. Ялбулганова и других ведущих ученых в области финансового права.

При исследовании межотраслевых вопросов анализировались и, будучи интерпретированы, использовались положения и выводы, содержащиеся в трудах ученых не только по финансовому праву, но и по административному праву (Ю.А. Тихомирова), гражданскому праву (М.И. Брагинского, В.В. Витрянского), конституционному (государственному) праву (А.Б. Венгерова).

При анализе общей теории права автор обращался к работам таких ученых по теории права, как С.С. Алексеев, С.Н. Братусь, А.Б. Венгеров, Н.И. Матузов, В.Н. Хропанюк.

При подготовке диссертации изучены и проанализированы также труды ученых в области финансов и экономики (Данилевского Ю.А., Мезенцева Т.М., Делягина М.Г., Кочергина Е.А., Поршнева А.Г., Панскова В.Г., Черника Д.Г., Шаталова С.Д.), а также результаты фундаментальных и прикладных исследований других экономистов, философов и социологов.

При исследовании законодательной техники автор обращался к работам Керимова Д.А., Тихомирова Ю.А.

Полезными также оказались классические и современные работы иностранных авторов-экономистов и юристов, в частности, А. Смита, А. Вагнера, С. Сюррея, Р. Берда, М. Касанегра, А. Файоля и некоторых других.

Теоретическая основа исследования. Теоретической базой исследования явились научные работы отечественных и зарубежных ученых, содержащие отдельные аспекты исследуемой проблемы. Использованы в качестве теоретической базы существенные наработки, имеющиеся в трудах ученых, исследующих вопросы общей теории государства и права,

конституционного права: Алексеева С.С., Венгерова А.Б., Гаджиева Г.А., Тихомирова Ю.А., Топорнина Б.Н., Халфиной Р.О. и других.

Существенное влияние на формирование научных взглядов автора оказали труды ученых в области финансового и бюджетного права: Бельского К.С., Бесчеревных В.В., О.В. Болтиновой, Брызгалина А.В., Т.А. Вершило, Винницкого Д.В., Вороновой Л.К., Гуреева В.И., Годме П.М., Горбуновой О.Н., Грачевой Е.Ю., Запольского С.В., Н.И. Землянской, Ивлиевой М.Ф., Карасевой М.В., Кашина В.А., Козырина А.Н., Кучерова И.И., Куфаковой Н.А., А.Г. Пауля, Поветкиной Н.А., Пепеляева С.Г., Петровой Г.В., Пискотина М.И., Е.В. Покачаловой, Ровинского Е.А., Слома В.И., Толстопятенко Г.П., Топорнина Б.Н., Тосуняна Г.А., Т.Я. Хабриевой, Химичевой Н.И., И.А. Цинделиани, Цыпкина С.Д., Ялбулганова А.А. и других.

В работе использованы труды известных российских и зарубежных ученых финансистов и юристов, исследующих бюджетные правоотношения, администрирование в бюджетной сфере. Автором отмечаются работы Данилевского Ю.А., Мезенцева Т.М., Делягина М.Г., Кочергина Е.А., Поршнева А.Г., Панскова В.Г., Черника Д.Г., Шаталова С.Д., А. Смита, А. Вагнера, С. Сюррея, Р. Берда, М. Касанegra, А. Файоля.

Методологическую основу исследования составляет комплекс общенаучных и специальных методов, которые позволяют достичь искомые теоретические результаты в процессе исследования роли бюджетного администрирования в финансовой деятельности государства: диалектический, системно-структурный, сравнительно-правовой, философский, формально-логический метод, методы дедукции и индукции, методы анализа и синтеза, а также системный, юридико-догматический, историко-правовой методы. Используемые в диссертации методы не исключают возможности в отдельных случаях простого изложения фактов с целью придания соответствующей аргументации необходимой доказательственной силы.

Нормативная база исследования включает Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, а

также нормативные акты Президента РФ, Правительства РФ, Минфина России и других органов государственной власти, регулирующие общественные отношения, выступающие объектом диссертационного исследования.

Эмпирическую базу исследования составили материалы судебной практики Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, официальные аналитические и статистические материалы Минфина России, Счетной палаты РФ, Федерального казначейства и иных государственных органов.

Научная новизна исследования определяется разработкой и решением научной задачи, имеющей значение как непосредственно для теории финансового (бюджетного) права, так и для смежных отраслей права, и заключается в расширении научных правовых представлений об институте бюджетного администрирования, бюджетно-правовых инструментах государственного управления в бюджетной сфере, совершенствовании категорийно-понятийного аппарата, выработке предложений, направленных на совершенствование правового регулирования бюджетного администрирования.

Научная новизна диссертационного исследования, свидетельствующая о личном вкладе автора в науку, также отражена **в положениях, выносимых на защиту:**

1. Бюджетное администрирование представляет собой деятельность финансовых органов государства в пределах установленной бюджетной компетенции по управлению бюджетными ассигнованиями с целью создания благоприятных условий по обеспечению бюджетными ресурсами конечных получателей, оптимизации, прозрачности, доступности и эффективности использования бюджетных средств. Полномочия по администрированию в бюджетной сфере осуществляют только специальные государственные (муниципальные) органы (органы, обладающие специальной право- и дееспособностью, определённой в их статусных документах) посредством особых приемов и методов, с использованием цифровых технологий, а также различного рода правовых стимулов, преференций, обеспечиваемых мерами государственного принуждения.

2. Особенностью бюджетного администрирования является специфический состав объектов и субъектов администрирования. Объекты администрирования имеют смешанный правовой статус, управление осуществляется не только в отношении публичных финансов, но может и затрагивать сферу частных финансов, например, при реализации требований государственных программ. В последнем случае определяющим является изменение правового статуса денежных средств (бюджетные средства переходят в собственность частных субъектов), но при этом, сохраняется возможность для реализации полномочий именно бюджетного контроля, а не иного вида финансового контроля.

3. Элементами системы бюджетного администрирования являются финансово-правовые нормы, из которых состоят нормативные правовые акты, регулирующие деятельность бюджетных администраций и устанавливающие бюджетные предписания, акты официального толкования, юридические факты (например, факт уменьшения бюджетного финансирования государственной программы, влечет за собой трансформацию бюджетного правоотношения), собственно бюджетное правоотношение, межведомственное взаимодействие, в том числе в области нормотворческой деятельности, правосознание. Каждый элемент системы бюджетного администрирования обеспечивает эффективное выполнение бюджетно-правовой задачи, а также влияет на поведенческую функцию субъектов бюджетного администрирования и бюджетно-правовое отношение в целом свойственным для каждого элемента методом.

4. Архитектоника построения системы бюджетного администрирования предполагает наличие самостоятельной процедуры управления, состоящей из свойственных только бюджетной сфере этапов, определенных нами как планирование, организационный и распорядительный этапы, а также контрольный этап бюджетного администрирования. Несмотря на логическое выделение указанных этапов, их совокупность представляет собой монолитный (целостный) процесс бюджетного администрирования, каждый из этапов

выполняет строго определенные задачи управления бюджетными ассигнованиями.

5. Обосновано, что бюджетное администрирование наряду с общими признаками управления, такими как власть и ответственность, дисциплина, единоначалие, единство действий, подчинённость интересов, централизация, иерархия, стабильность персонала и т.п., а также общеправовыми принципами, использует принципы, свойственные исключительно бюджетному администрированию, например, принцип территориальной организации бюджетного администрирования; принцип определения экономической выгоды, согласно которому использование бюджетных ассигнований должно предполагать удаленную финансовую (культурную, историческую, политическую и т.д.) выгоду для государства; территориально-экономические пределы выделения и использования бюджетных ассигнований (принцип границы механизма бюджетного администрирования); принцип восстановления (очень близко граничит с принципом экономической выгоды) – сам факт выделения бюджетных ассигнований, например, в целях активизации развития сельско-хозяйственных угодий какого-либо региона предполагает восстановление фонда бюджетных ассигнований (возврата в соответствующий бюджет субвенций, субсидий и т.п.) в виде налоговых/неналоговых доходов; принцип управления целевыми конфликтами может быть использован при финансировании объекта бюджетного администрирования из нескольких источников (различного уровня бюджетов бюджетной системы государства, частных, в т.ч. принадлежащих к иностранной юрисдикции); принцип содействия как межотраслевой принцип бюджетного администрирования, состоящий в межведомственном оказании содействия, помощи и создании режима наибольшего благоприятствования в реализации своего отраслевого правового статуса, субъектами, относящимися к различным отраслевым ведомствам; принцип сотрудничества как отраслевой принцип, реализующийся во внутриотраслевой консолидации аппарата бюджетного администрирования; принцип инновационности, определяющий приоритеты по введению новых,

прогрессивных процессов и методов в организации системы бюджетного администрирования.

6. Система органов бюджетного администрирования имеет свою внутреннюю организацию и структуру, определённую правовыми актами, регулируемыми не только административное подчинение органов внутри системы, но и актами, устанавливающими правила бюджетно-финансовых правоотношений между органами бюджетного администрирования. Данная система объединяет в себе государственные органы непосредственно реализующие государственно-властные полномочия в сфере бюджетного администрирования, а также органы, реализующие отдельные государственные полномочия в бюджетной сфере, не являющиеся их основным направлением деятельности (например, органы прокуратуры).

7. Лица, содействующие бюджетному администрированию, обладают двойным бюджетно-правовым статусом. С одной стороны, они выступают в качестве субъектов, осуществляющих бюджетно-правовое содействие государственным органам, составляющим ядро органов бюджетного администрирования, с другой стороны, они сами являются объектами государственно-властного воздействия органов бюджетного администрирования. Обосновано, что под субъектами, содействующими бюджетному администрированию, следует понимать систему государственных органов, учреждений и организаций (в том числе общественных), а также граждан, оказывающих содействие органам бюджетной администрации в силу закона и на договорной основе в части обеспечения реализации отдельных полномочий бюджетных администраций в бюджетной сфере либо обеспечения их деятельности в рамках осуществления координационно-совещательного аспекта принятия императивного государственного решения в бюджетной сфере.

8. Разработано авторское определение понятия «Администрирование доходов», под которым предлагается понимать «бюджетно-правовую деятельность специализированных государственных (муниципальных) органов

и организаций, позволяющая обеспечить постоянный оперативный контроль за поступлением доходов в соответствующие бюджеты; реализовать предусмотренные законодательством финансово-правовые меры государственного принуждения по отношению к плательщикам, не исполняющим свои обязанности; упростить процедуру уточнения невыясненных платежей; минимизировать затраты (в том числе временные) по возврату излишне уплаченных или неправильно уплаченных сумм; обеспечить контроль за полной и своевременностью поступления соответствующих доходов бюджета».

9. В целях систематизации процесса администрирования доходов, предложена авторская классификация, которая позволяет структурировать взаимоотношения субъектов администрирования доходов как внутри системы, так и в правоотношениях, складывающихся в между администратором доходов и плательщиком, в частности, в зависимости от видов доходов администрирование доходов можно подразделить на: 1) администрирование налоговых доходов, 2) администрирование неналоговых доходов, 3) администрирование безвозмездных поступлений, а также 4) администрирование доходов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, 5) администрирование платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, 6) администрирование средств безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчетности о его исполнении, 7) администрирование доходов бюджетов от штрафов, неустоек, пеней, процентов и платежей, поступающих от реализации конфискованного имущества, компенсации ущерба, возмещения вреда окружающей среде, 8) администрирование собственных доходов бюджетов.

В зависимости от уровня соответствующего бюджета администрирование доходов можно подразделить на: 1) администрирование доходов федерального бюджета, 2) администрирование доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, 3) администрирование доходов местных бюджетов.

В зависимости от уровня и значимости администратора доходов выделяется: 1) Министерство финансов Российской Федерации, 2) органы управления государственными внебюджетными фондами, 3) финансовые органы субъектов Российской Федерации, 4) финансовые органы муниципальных образований.

В зависимости от вида плательщика можно выделить: администрирование доходов от экономической деятельности физических лиц, администрирование доходов от экономической деятельности юридических лиц, которые, в свою очередь, делятся на лиц, относящихся к предпринимательскому сообществу, некоммерческие организации, органы публичной власти, а также бюджетные и казенные учреждения.

10. Правовой механизм администрирования доходов позволяет утверждать, что администрирование доходов представляет собой замкнутый процессуальный цикл правоотношений, который предусматривает в себе не только деятельность по бюджетному учету поступающих доходов, но и деятельность, предполагающую реализацию полномочий по прогнозированию и планированию доходной части бюджета, оформляемая в виде различного рода нормативно-правовых актов, включая как акты высшей юридической силы, так и акты ведомственного нормотворчества.

11. Администрирование расходов бюджета представляет собой совокупность взаимосвязанных процедур, осуществляемых специальными государственными органами и организациями в пределах своей компетенции, направленную на доведение предусмотренных законом о бюджете бюджетных ассигнований в установленных объемах конечным получателям бюджетных средств согласно требованиям бюджетной классификации и бюджетной дисциплины.

Теоретическая и практическая значимость диссертации заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и предложения вносят вклад в бюджетно-правовую науку, способствуют созданию системного представления о сущности, роли и месте института бюджетного

администрирования в системе бюджетного права, развивают понятийный аппарат бюджетно-правовой науки, позволяют расширить представления о бюджетно-правовом статусе лиц, осуществляющих и участвующих в бюджетном администрировании, расширяют и конкретизируют применение института риск-ориентированного подхода расходования бюджетных ассигнований как элемента механизма бюджетного администрирования и в целом развивают ряд правовых положений, приводящих к новым доктринальным выводам.

Результаты исследования могут найти свое применение в нормотворческой деятельности, практической юридической работе, в том числе в правоприменительной деятельности органов государственной власти, государственных органов. Материалы и теоретические положения диссертации могут быть использованы для последующей разработки теоретических и практических проблем бюджетного права в Российской Федерации и послужить основой для совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации, в научно-исследовательской деятельности, а также в процессе преподавания соответствующих учебных дисциплин, в частности, при чтении базовых учебных курсов по финансовому и бюджетному праву, специальных магистерских курсов, связанных с темой диссертации, в ходе осуществления учебного процесса аспирантами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее – ИЗиСП).

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Теоретические положения диссертации и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе 8 из них по теме диссертации опубликованы в изданиях, включенных в перечень ведущих

рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России.

Основные теоретические положения и полученные в результате проведенного исследования выводы также использовались:

- при проведении практических занятий в магистратуре ИЗаСП;
- в выступлениях с докладами на научных конференциях со следующими темами: Особенности бюджетного администрирования в новейших условиях //Актуальные проблемы финансового права в эпоху цифровизации (Сборник международной научно-практической конференции) г. Уфа, 20 апреля 2022 года; Правовое регулирование администрирования «электронного бюджета»//Актуальные проблемы административного и финансового права (Сборник всероссийской научно-практической конференции), г. Казань, 1 декабря 2022 года; Бюджетный контроль как элемент бюджетного администрирования»//Актуальные проблемы административного и финансового права (Сборник II Всероссийской научно-практической конференции), г. Казань, 30 ноября 2023 года и др.

Структура работы обусловлена его целью и задачами и состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и библиографического списка.

Глава 1. Теоретико-правовые основы администрирования бюджетов бюджетной системы

§1. Правовые основы регулирования бюджетного администрирования⁴

Мониторинг генезиса бюджетных правоотношений за последние десятилетия показывает динамичное развитие этого сегмента финансового права. На наш взгляд, это обусловлено многими факторами, в частности, относящимися к экономическому развитию государства, пристальному осуществлению контроля в области бюджетных отношений, выстраиванию прочных вертикальных взаимоотношений в межбюджетной юрисдикции и многое другое. Одним из направлений развития бюджетных правоотношений является постоянное совершенствование бюджетного администрирования, являющегося гарантом своевременного, точного и полнокровного исполнения государством своих бюджетных обязательств. В этой связи большое внимание уделяется государством и научным сообществом вопросам создания и реализации оптимального механизма бюджетного администрирования, характерной чертой которого на современном этапе его развития является отсутствие приобретения окончательной формы и содержания, но вместе с этим этот институт подвержен постоянным изменениям, которые обусловлены эволюцией финансовой системы, особенностями историко-политического развития государства.

Бюджетное администрирование неразрывно связано с бюджетом, содержание которого представляет собой состав доходов и расходов, предусмотренный в установленный законодательством период. Как отмечал И.И. Янжул, «всякое хозяйство, как частное, так и государственное, состоит из двух групп операций: учение о расходах и учение о доходах государства,

⁴ Параграф подготовлен на основе статей «Бюджетное администрирование как правовая категория» / Титов Г.А. // Финансовое право. 2022. № 5. – С. 39-44, а также «Основные направления совершенствования правовых механизмов бюджетного администрирования»/ Титов Г.А. //ж. Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, 2024. № 1. С. 176-182.

причем учению о расходах отводится по порядку первое место в системе науки, так как вообще размер расходов является решающим моментом в государственном хозяйстве»⁵. Институт бюджетного администрирования же в данном случае является универсальным инструментом, позволяющим соотносить материальный аспект бюджета (состав доходов и расходов) с цифровыми данными доходной части бюджета государства, а также цифровыми данными планируемой расходной части бюджетных обязательств, которые закреплены в соответствующих правовых нормах, что, в свою очередь, вызывает возникновение финансовых правоотношений, имеющих юридическое значение.

Исследование института бюджетного администрирования, на наш взгляд, целесообразно начать с лексического анализа понятия администрирования. Словарь русского языка С.И. Ожегова дает несколько значений определения термина «администрировать» – во-первых, об администрации: управлять, руководить чем-либо, во-вторых, управлять чем-нибудь бюрократически, формально, не входя в существо дела⁶. Таков подход русского языка к значению слова «администрировать». Однако юридическая техника в своем развитии шагнула очень далеко и правовой багаж новейшей истории России является тому доказательством. Современное многообразие смыслов и значений, в которых используется понятие «администрирование» достаточно обширен. Например, бюджетное⁷, налоговое администрирование⁸, таможенное администрирование⁹, судебное администрирование¹⁰, третейское

⁵ См.: Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М., «Статут», 2022, с.52.

⁶ См.: С.И. Ожегов Словарь русского языка //Под редакцией Н.Ю. Шведовой, М., «Русский язык»,1989, с.26;

⁷ См.: Ильин А.Ю., Куфенко А.С. Правовое регулирование процедуры администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации // Финансовое право. 2018. № 7. С. 34 - 37.

⁸ См.: А.С. Титов Налоговое администрирование и контроль. М.: ВК, 2007. – 410 с.; А.С. Титов Правовые коллизии в законодательстве, регулирующем деятельность по налоговому администрированию//Реформы и право, 2008, № 1.

⁹ См.: Ворона А.А., Дианова В.Ю. Таможенное администрирование как важнейший фактор перехода к цифровой таможне//Таможенное дело. 2021. № 3. с. 15–21; Мильшина И.В. Повышение качества таможенного администрирования: правовой аспект//Административное право и процесс. 2021. № 1. с. 77 – 79; Мильшина И.В. Администрирование в деятельности таможенных органов//Административное право и процесс. 2020. № 12. с. 52 - 54.

¹⁰ См.: Латышева Н.А. Традиции и новации судебного администрирования в ходе обеспечения кассационного и апелляционного обжалования судебных решений в судах общей юрисдикции//Администратор суда. 2021. № 1.

администрирование и многое другое. Термин «администрирование» свойственен различным отраслям права и может быть объединен общим институтом – государственного администрирования, которое в настоящее время не имеет нормативного закрепления¹¹.

В основе первичной характеристики бюджетного администрирования находится понятие управления как совокупности юридических приемов и правовых методов целенаправленного воздействия на определенный объект или область правоприменения для достижения искомого итога. При этом, соответствующие полномочия по администрированию осуществляют только специальные государственные органы (органы, обладающие специальной правом и дееспособностью, определённой в их статусных документах). Реализация же полномочий по администрированию осуществляется в форме особых приемов и методов, а также различного рода стимулов, преференций, обеспечиваемых мерами государственного принуждения, определяемых в соответствующих санкциях, тем самым понуждая субъект администрирования к легитимному поведению. Эффективность бюджетного администрирования зависит от правильности и своевременности выбора соответствующих приемов и методов регулирования. Аналогичная правовая позиция содержится и в научных исследованиях, посвященных теории управления финансами, согласно которой «искусство управления состоит в выборе наиболее эффективного метода из числа имеющихся или создании условий для рационального использования применяемых методов с целью быстрого решения поставленной задачи»¹². Например, еще В.И. Ленин ставил знак равенства между управлением и администрированием как видом деятельности¹³.

С. 38 – 43; Журавлева О.Р. О некоторых вопросах, возникающих в практике арбитражных судов в связи с передачей полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование налоговым органам с 1 января 2017 года//Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». 2020. № 1. С. 17 - 27.

¹¹ См.: Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы: Монография//Коллектив авторов; под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Юстиция, 2018. 306 с.

¹² См.: Финансы//Под редакцией профессора В.М. Родионовой, М., «Финансы и статистика», 1993, с.68.

¹³ См.: Ленин В.И. Полное собрание сочинений. М.: Политиздат, 1967. Т. 45. С. 198.

Как и любая управленческая деятельность, бюджетное администрирование в своей структуре имеет определенный объектный и субъектный составы. К объектному категорированию относятся, прежде всего, государственные финансы, являющиеся непосредственным (основным) объектом бюджетного администрирования. Наряду с государственными финансами, имеющими публично-правовую среду, к объектам бюджетного администрирования относятся также финансы предприятий, организаций и учреждений всех форм собственности, как правило, относящиеся к частно-правовой регламентации, а также страховые правоотношения, имеющие смешанный правовой статус (например, регулирование страховых отношений отнесено к публично-правовым полномочиям, в то время как порядок страховых выплат, определение их размеров, система медиации может быть отнесена в известной степени к частно-правовому сегменту регламентации).

Субъектный состав органов и организаций, осуществляющих бюджетное администрирование определен статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации¹⁴ (далее по тексту БК РФ). Законодателем состав бюджетных администраторов классифицирован по принципу значимости каждого субъекта в процессе осуществления полномочий по бюджетному администрированию. Наиболее важное место занимают финансовые органы, к которым отнесено Министерство финансов Российской Федерации (далее по тексту – Минфин России), а также территориальные и местные органы исполнительной власти, отвечающие за формирование и исполнение соответствующих бюджетов.

Второй уровень субъектов бюджетного администрирования составляют главные распорядители бюджетных средств, к которым законодатель отнес иные, не финансовые, государственные органы, органы местного самоуправления и управления государственным внебюджетным фондом. В эту же категорию входят научные и образовательные учреждения, а также культуры и здравоохранения, к компетенции которых отнесены полномочия по

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

распределению выделенных бюджетных средств по подчиненным органам и организациям.

Третий уровень составляют распорядители средств соответствующего бюджета.

Четвертый уровень субъектного состава органов, осуществляющих бюджетное администрирование, представлен соответствующими органами государственной власти и управления, а также отдельными казенными учреждениями, к компетенции которых отнесена возможность исполнения бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего уровня бюджета.

Отдельным субъектом бюджетного администрирования является Центральный банк Российской Федерации¹⁵, как орган, обладающий особым правовым статусом и полномочиями.

Развитие системы бюджетного администрирования, его субъектного состава, а также юридической техники правового регулирования бюджетных правоотношений позволяет констатировать, что субъектный состав органов бюджетного администрирования не ограничен собственно органами и организациями, олицетворяющими собой публично-правовую сферу. Наряду с собственно публично-правовыми субъектами полномочия по бюджетному администрированию могут осуществлять и иные организационно-правовые образования. Например, Конституционный Суд Российской Федерации в своих правовых позициях сформулировал возможность использования отдельных органов и организаций для реализации специфических публично значимых задач, в том числе и полномочий по бюджетному администрированию¹⁶. В этой связи Конституционный Суд РФ признал законным наделение публично-

¹⁵ См.: федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 23.04.2024) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»// Собрание законодательства РФ, 15.07.2002, № 28, ст. 2790.

¹⁶ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате»//СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева»//СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.

правовым статусом нотариальных палат, саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, которые в силу своего статуса выполняют отдельные функции публично-правового оттенка¹⁷.

Более обстоятельно субъектный состав органов бюджетного администрирования нами будет исследован в последующих разделах настоящего диссертационного исследования, посвященных системе органов бюджетного администрирования и пределов их компетенции.

Неотъемлемой частью характеристики бюджетного администрирования является его система или механизм. В широком смысле определение понятия механизма бюджетного администрирования можно сформулировать как систему различных по своей отраслевой принадлежности, правовой природе, а также набору юридических инструментов, эффективно позволяющих добиваться запланированного результата.

Элементами системы бюджетного администрирования являются финансово-правовые нормы, из которых состоят нормативные правовые акты, регулирующие деятельность бюджетных администраций и устанавливающие бюджетные предписания¹⁸; акты официального толкования¹⁹, юридические

¹⁷ См.: Воронов А.М. К вопросу правовой регламентации государственного администрирования//Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 38 - 43.

¹⁸ См., например, Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»//Собрание законодательства РФ, 14.12.2020, № 50 (часть I), ст. 8030 (Закон, прил. 1 - 10, прил. 12 (начало)), Собрание законодательства РФ, 14.12.2020, № 50 (часть II), ст. 8030 (прил. 12 (продолжение), прил. 15, 17 (начало)), Собрание законодательства РФ, 14.12.2020, № 50 (часть III), ст. 8030 (прил. 17 (продолжение), прил. 20, 22, 24, 27, 31 - 33, 35 - 40); Постановление Правительства РФ от 09.12.2020 № 2050 (ред. от 19.10.2021) «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»// Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 14.12.2020; Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 995 (ред. от 14.09.2021) «О порядке осуществления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также государственными корпорациями, публично-правовыми компаниями и Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 14.01.2008, № 2, ст. 116.

¹⁹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.2021 № 37-П «По делу о проверке конституционности подпункта 1 пункта 3 статьи 158 и пункта 10 статьи 242.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также части 1 статьи 358 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Ю.А. Рейнхиммеля»//Собрание законодательства РФ, 26.07.2021, № 30, ст. 5884; Постановление Конституционного Суда РФ от 03.07.2019 № 26-П «По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма»//Собрание законодательства РФ, 08.07.2019, № 27, ст. 3655.

факты (например, факт уменьшения бюджетного финансирования государственной программы, влечет за собой трансформацию бюджетного правоотношения)²⁰, собственно бюджетное правоотношение, межведомственное взаимодействие, в том числе в области нормотворческой деятельности, правосознание. Каждый элемент системы бюджетного администрирования обеспечивает эффективное выполнение бюджетно-правовой задачи, а также влияет на поведенческую функцию субъектов бюджетного администрирования и бюджетно-правовое отношение в целом, свойственным для каждого элемента методом.

Характеризуя элементный состав механизма бюджетного администрирования следует особо выделить нормативные правовые акты, регулирующие деятельность бюджетных администраций и устанавливающие бюджетные предписания, поскольку сущность бюджетного администрирования заключается в эффективном управлении бюджетной сферой и единственным публично-правовым средством, устанавливающим правила поведения в этой сфере, является как раз волевое решение соответствующего государственного органа, облеченное в установленную форму, отвечающее признаку общеобязательности применения, и подкрепленное определенной мерой государственного принуждения.

Общей теорией права достаточно подробно изучены и классифицированы виды нормативных правовых актов, однако, для целей настоящего исследования целесообразно обратить внимание на отдельные виды нормативных правовых актов, наиболее всесторонне характеризующие сущность бюджетного администрирования. Статическое состояние бюджетного администрирования (т.е. период сбалансированного, планового, без объективных внешних влияний на экономическое развитие как внутри страны, так и при отсутствии внешнего субъективного воздействия отдельных иностранных государств), как правило, сопровождается изданием законов и

²⁰ См.: Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. 400 с.

подзаконных актов, предусмотренных в плановом порядке для реализации повседневных задач на соответствующий финансовый год или плановый период. С точки зрения классификации видов нормативных правовых актов, свойственных для рассмотренной категории бюджетного администрирования, можно отметить акты общего действия, акты специального действия и локальные акты. Что касается временного периода действия нормативных актов, свойственных для статичности, то для рассматриваемой категории свойственно издание актов неопределенно-длительного действия.

Стрессовое состояние экономики, наличие активных и негативных внешних факторов внешнеполитической и экономической жизни активизирует систему бюджетного администрирования, переводя ее в динамическое состояние. Оно характеризуется изданием наряду с вышеуказанными видами нормативных правовых актов, актов временного действия, которые призваны для урегулирования наиболее актуальных и не терпящих отлагательства задач, прекращающих свое действие по мере прекращения негативного воздействия. Например, в свете февральских событий 2022 года бюджетное администрирование приобрело еще большее значение, нежели оперативное управление и фиксация правовыми средствами проходящих экономических процессов. Новый оттенок характеристики института бюджетного администрирования заключается в создании условий для минимизации публично-правового контроля экономической сферы в условиях санкционного ограничения экономических процессов, проводимых в Российской Федерации, и тем самым создание наиболее комфортных условий для экономического развития страны. Например, реализацией нового направления бюджетного администрирования явилось принятие Правительством Российской Федерации постановления от 10 марта 2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»²¹.

²¹ См.: Текст постановления опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 10 марта 2022 г. № 0001202203100013.

Следующим элементом механизма бюджетного администрирования являются акты официального толкования. Важность «аутентического толкования», а также официального толкования специально уполномоченными государственными органами обосновывается влиянием результата толкования на правоприменительную практику и созданием условий для эффективного совершенствования качества принятия управленческих решений в бюджетной сфере. В основном примерами актов официального толкования являются официальные разъяснения финансовых органов²², а также судебные акты Конституционного Суда Российской Федерации, который в соответствии со статьей 125 Конституции²³, дает толкование Конституции Российской Федерации и проверяет конституционность законов и иных нормативно-правовых актов.

Центральным местом механизма бюджетного администрирования является бюджетное правоотношение, которое мы рассмотрим в совокупности с межведомственным взаимодействием, в том числе в области нормотворческой деятельности. Само бюджетное правоотношение не относится к предмету настоящего диссертационного исследования, но тем не менее без обращения к нему невозможно всестороннее рассмотрение правовой природы бюджетного администрирования как совокупности правовых способов и методов реализации правомочий субъектного и объектного составов бюджетного правоотношения. В этом смысле бюджетное администрирование выступает в

²² См., например, письмо Минфина России от 31.08.2021 № 09-01-10/70276 «О направлении Методических рекомендаций» (вместе с «Методическими рекомендациями проведения анализа проектов нормативных правовых актов, определяющих правила предоставления субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг»)// Документ опубликован не был; Информационное письмо Минфина России «Информирование участников внешнеэкономической деятельности в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID 2019) о необходимых действиях для не привлечения резидентов к административной ответственности в случае неисполнения нерезидентами - иностранными контрагентами сроков поставки (оплаты) товаров по внешнеторговым договорам (контрактам), заключенным между резидентами и нерезидентами, или невозвращения нерезидентами ранее уплаченных им резидентами денежных средств в виде авансовых платежей»// Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://www.minfin.ru> по состоянию на 20.03.2020.

²³ См.: Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

качестве проводника, обеспечивающего легитимную реализацию существа бюджетного правоотношения. Иными словами, соотношение бюджетного правоотношения и бюджетного администрирования можно выразить как материю (материальное право, имеющее специфический характер, устоявшееся правило поведения в бюджетной сфере) и процессуальное право (бюджетное администрирование) как средство реализации материально-правового существа бюджетного правоотношения, повышающее его эффективность.

В статье 1 БК РФ законодатель классифицировал бюджетные правоотношения, выделив два их вида:

1) отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных (муниципальных) заимствований, регулирования государственного (муниципального) долга;

2) отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности²⁴.

Бюджетные правоотношения имеют два основных признака, во-первых, государственно-властный, и, во-вторых, имущественный²⁵. Бюджетное администрирование всегда осуществляется путем издания государственных (муниципальных) актов. Таким образом, с одной стороны, бюджетно-публичная воля государства проявляется в принятых нормативных правовых актах, а с другой стороны, органы бюджетной администрации, проводящие волю государства, возлагают на себя соответствующие бюджетно-имущественные обязанности.

²⁴ См.: Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

²⁵ См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. М., 1996. С. 43.

В этом смысле, бюджетное администрирование проявляется не только как особая деятельность специально уполномоченных органов, но и как публично-правовая деятельность по вменению бюджетно-имущественных обязанностей органам государственной власти, уполномоченным в области осуществления бюджетного администрирования.

Основанием возникновения, изменения и прекращения бюджетных правоотношений являются юридические факты, т.е. предусмотренные нормами бюджетного права действия или события, вызывающие возникновение, изменение или прекращение бюджетных правоотношений²⁶. Как правило, бюджетное правоотношение возникает в силу принятия соответствующего нормативного правового акта, которым, например, может являться федеральный закон о федеральном бюджете, закон субъекта РФ о бюджете субъекта, решение муниципального образования о местном бюджете на соответствующий финансовый период. В свою очередь, изменение бюджетного правоотношения от волеизъявления его участников не зависит. Оно совершается на основе нормативного акта в связи с изменением предусмотренных в нем фактов и событий²⁷.

Государство, реализуя свою внутреннюю функцию, осуществляет императивное правовое регулирование, включая нормотворческую деятельность (right to regulate)²⁸, которая осуществляется субъектами бюджетного администрирования в пределах их компетенции, определённой законодательными актами и статусными документами.

Как известно, основным нормативным правовым актом, устанавливающим бюджетные правоотношения в части регулирования доходов и расходов государства, является федеральный закон о бюджете на соответствующий финансовый год. Бюджетное законодательство относит

²⁶ См.: Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. 400 с.; Бюджетное право: учебник / А.Е. Абрамова, И.И. Кучеров, М.А. Моисеенко и др.; под ред. Н.А. Саттаровой. М: Деловой двор, 2009. 296 с.

²⁷ См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. М., 1996. С. 45.

²⁸ См.: The Development Dimension of FDI: Policy and Rule-Making Perspectives: Proceedings of the Expert Meeting held in Geneva from 6 to 8 November 2002 / UNCTAD. NY; Geneva: UN, 2003. P. 189 – 223.

разработку проекта бюджета к исключительной компетенции Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местных администраций муниципальных образований. В свою очередь, сам процесс непосредственного составления проектов бюджетов отнесен к компетенции Минфина России, органов управления государственными внебюджетными фондами, а также финансовых органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В целях определения порядка составления проектов бюджетов на очередной финансовый год и плановый период, Правительством Российской Федерации установлены соответствующие Правила²⁹, которыми определены субъекты бюджетного планирования. К перечню этих субъектов отнесены органы исполнительной власти - федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации; законодательные органы - палаты Федерального Собрания Российской Федерации; государственные органы, осуществляющие и обеспечивающие судебную власть - Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации; а также иные государственные органы и государственные корпорации - Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», Счетная палата Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и др.

²⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 24.03.2018 № 326 «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 02.04.2018, № 14, ст. 1976.

Подобное значительное представительство государственных органов призвано создать наиболее благоприятные условия для обмена и получения необходимых бюджетозначимых сведений от всех участников бюджетного планирования с целью их эффективного использования в рамках межведомственного взаимодействия. Само же межведомственное взаимодействие используется для получения наиболее полной и объективной информации о нуждаемости конкретных субъектов бюджетного процесса в объеме бюджетного финансирования, а также участии в определенных государственных программах.

Заключительным элементом механизма бюджетного администрирования мы определили правосознание несмотря на то, что эта категория больше относится к общетеоретическому аспекту характеристики правовой природы бюджетного администрирования. Однако, анализируя институт бюджетного администрирования мы пришли к выводу о необходимости его оценки еще и через призму «недобросовестности». Осуществление полномочий по бюджетному администрированию должно быть легитимно. Это аксиома. Любое отклонение от норм и правил правомерного поведения позволяет говорить о нарушении тех или иных легитимных границ, определенных для соответствующего бюджетного правоотношения. В этой связи высокий уровень правосознания государство поддерживает арсеналом мер государственного принуждения, которые призваны обеспечить легитимное поведение бюджетобязанных субъектов и удержать их от неправомерного поведения.

Так, действующее бюджетное законодательство имеет в своем арсенале только лишь четыре состава бюджетных правонарушений, определенных главой 30 БК РФ, среди которых предусмотрена ответственность за нецелевое использование бюджетных средств; ответственность за невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита; ответственность за не перечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом, а также ответственность за нарушение условий предоставления бюджетного кредита. Административное же законодательство,

в свою очередь, содержит 19 видов составов правонарушений в бюджетной сфере³⁰.

Как мы видим перечень видов бюджетной ответственности весьма ограничен и сводится в основном к мерам государственного принуждения за нарушение целей бюджетного финансирования и нарушение требований бюджетного кредитования, тогда как меры государственного принуждения абсолютно отсутствуют в сфере бюджетного администрирования, также, как и отсутствует основной критерий оценки бюджетного администрирования - эффективность. В этой связи актуальным вопросом является введение института недобросовестного бюджетного администрирования как самостоятельного состава оценки эффективности управления в бюджетной сфере, тем более что принцип эффективного использования бюджетных средств напрямую установлен статьей 34 БК РФ.

Таким образом, правосознание как один из видов общественного сознания, представляющий собой психическое отражение правовой действительности, т.е. совокупности идей, взглядов, суждений, представлений, требований, убеждений, мнений, оценок, эмоций, настроений, чувств и т.п. относительно субъективных прав и обязанностей, объективного права, а также опосредующих их социальных институтов (государства, правопорядка, юридически значимого поведения и т.п.)³¹ является гарантом от не совершения действий или бездействия, относящихся к недобросовестному бюджетному администрированию.

В этой связи, обоснованным будет определить понятие недобросовестного бюджетного администрирования, которое представляет собой нечестную (несправедливую), небрежную, некомпетентную, содержащую проволочки деятельность (действие или бездействие) уполномоченного государственного органа (должностного лица) в области

³⁰ См.: Глава 15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 № 195-ФЗ//Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

³¹ См.: Юридическая энциклопедия / Под общей редакцией академика Б.Н. Топорнина. М., Юристъ, 2001, С. 819.

бюджетного администрирования, существенно снижающую уровень и эффективность бюджетного управления, влекущую за собой уменьшение бюджетной активности, несвоевременное и неполное доведение бюджетных ассигнований, а также неэффективное их использование.

По нашему мнению, отсутствие недобросовестного бюджетного администрирования должно являться следствием высокого уровня правосознания субъектов бюджетного администрирования и их должностных лиц и поэтому правосознание как элемент механизма бюджетного администрирования имеет право на существование.

Активное развитие бюджетных правоотношений позволяет выделить во всем многообразии граней правовой природы бюджетного администрирования еще одну немаловажную сторону, которая представляет собой цифровой механизм (систему) управления в бюджетно-правовой сфере.

Стартовым правовым актом развития цифровой формы бюджетного администрирования является Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 года № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»³², как правовое закрепление достижения определенного уровня автоматизации управления общественными финансами. По прошествии 4 лет Правительством Российской Федерации принято постановление, которым утверждается Положение о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», которая предназначена для обеспечения прозрачности, открытости и подотчётности деятельности государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также для повышения качества их финансового менеджмента за счёт формирования единого информационного пространства и применения

³² См.: Собрание законодательства РФ, 01.08.2011, № 31, ст. 4773.

информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными (общественными) финансами³³.

Обращение к цифровым технологиям при осуществлении бюджетного администрирования обусловлено тем, что бюджетная сфера характеризуется обработкой очень большого количества бюджетозначимой информации и поэтому цифровые технологии в этом сегменте государственного управления очень востребованы, поскольку существенно снижаются трудозатраты на обработку поступающей информации, а также оптимизируется возможность информационного обмена между участниками бюджетного процесса.

Всестороннее изучение необходимости использования цифровых технологий в бюджетном управлении, проведенное Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, показало высокую актуальность и востребованность развития данного направления бюджетного администрирования³⁴.

В этой связи можно обоснованно утверждать, что система бюджетного администрирования представляет собой не только управленческую деятельность уполномоченных государственных органов по изданию нормативных правовых актов в бюджетно-финансовой сфере, но и объективно существует и реализует возложенные на себя функции с области цифровых технологий, императивно устанавливая правила легитимного поведения при осуществлении бюджетного администрирования в цифровом формате³⁵.

Эффективность института бюджетного администрирования – это одно из условий успешного социально-экономического развития государства. Реализация этого принципа предполагает условное разделение процесса

³³ См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (вместе с «Положением о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»)/Собрание законодательства РФ, 13.07.2015, № 28, ст. 4228.

³⁴ См.: Поветкина Н.А. «Цифровой» бюджет: будущее или настоящее?// Финансовое право. 2019. № 8. С. 8 - 11.

³⁵ См., напр.: Поветкина Н.А., Леднева Ю.В. "Финтех" и "регтех": границы правового регулирования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2. С. 46 - 67; Поветкина Н.А. Бюджетно-правовые инструменты повышения эффективности государственного управления / Н.А. Поветкина // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4. С. 240 – 244; Поветкина Н.А. Правовая форма интеграции информационных систем и информационных технологий в сферу публичных финансов / Н.А. Поветкина // Журнал российского права. 2018. № 5. С. 96 - 112.

бюджетного администрирования на отдельные этапы, к числу которых можно отнести планирование, организационный и распорядительный этапы, а также контрольный этап бюджетного администрирования.

На этапе планирования бюджетные администрации осуществляют формулирование планов и целей бюджетно-правового развития объектов бюджетной сферы. Деятельность по планированию предполагает консолидацию усилий всех участников бюджетного процесса. В этой деятельности важное значение имеет высокий уровень межведомственного взаимодействия, в рамках которого приобретает особую значимость электронно-цифровые платформы, минимизирующие временные и трудовые затраты на анализ и финансовый мониторинг. Цель планирования – перспективно оценить рискованные ситуации. Такая деятельность осуществляется в форме издания концепций развития³⁶, основных направлений деятельности и развития³⁷, стратегии развития³⁸, планов³⁹, принципов⁴⁰, прогнозов⁴¹, программ⁴² и т.п.

Организационный этап предполагает планомерное, продуманное устройство бюджетно-правовых элементов субъектами бюджетного

³⁶ См., например, Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах»//Собрание законодательства РФ, 11.02.2019, № 6, ст. 542; Распоряжение Правительства РФ от 18.04.2018 № 694-р «Об утверждении Концепции модернизации бюджетного процесса с внедрением процедуры финансового аудита» (вместе с «Планом мероприятий по реализации Концепции модернизации бюджетного процесса с внедрением процедуры финансового аудита»)//Собрание законодательства РФ, 30.04.2018, № 18, ст. 2661.

³⁷ См., например, Основные направления деятельности бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов (утв. Минфином России)// Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://minfin.gov.ru> по состоянию на 01.10.2021.

³⁸ См., например, Основные направления деятельности Счетной палаты Российской Федерации на 2019 - 2021 годы (утв. Коллегией Счетной палаты РФ 26.04.2019 № ОНД 2019-2021, протокол от 23.04.2019 № 16К (1312))// текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://audit.gov.ru> по состоянию на 17.05.2019.

³⁹ См., например, Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике (одобрен Правительством РФ 23.09.2020, протокол № 36, раздел VII) (№ П13-60855 от 02.10.2020)// Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://pravdaosro.ru/> по состоянию на 28.10.2020.

⁴⁰ См., например, Приказ Минкультуры России от 31.05.2021 № 731 «Об основных принципах государственной финансовой поддержки кинопроизводства в 2021 году» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.07.2021 № 64104)// Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 05.07.2021.

⁴¹ См., например, Распоряжение Правительства РФ от 29.03.2019 № 558-р «Об утверждении Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года»// Собрание законодательства РФ, 08.04.2019, № 14 (часть IV), ст. 1602.

⁴² См., например, Федеральная адресная инвестиционная программа на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (утв. Минэкономразвития России 11.12.2018); Постановление Правительства Москвы от 10.10.2023 № 1930-ПП (ред. от 20.06.2024) «Об Адресной инвестиционной программе города Москвы на 2023-2026 годы»// Вестник Москвы», № 62, том 1, 14.11.2023.

администрирования, заключающееся в определении четких требований к бюджетной дисциплине, определении финансовых показателей, правового статуса отдельных участников бюджетного процесса, распределении прав и обязанностей, трудовых ресурсов, которые аналогичным образом устанавливаются в соответствующих нормативных правовых актах.

Распорядительный этап бюджетного администрирования предполагает реализацию волевого публично-правового полномочия бюджетной администрации, основанного на законе или ином нормативном правовом акте, по предъявлению требований к подчиненным бюджетобязанным субъектам, их координации относительно выполнения бюджетных правил, указаний, инструкций, распределение ответственности в соответствии с отведенным местом и ролью в бюджетном процессе. Основной целью распорядительного этапа администрирования является создание наиболее благоприятных условий для эффективного управления в бюджетной сфере.

Завершает процесс бюджетного администрирования контрольный этап, представляющий собой совокупность способов, мер и процедур, с помощью которых осуществляется соблюдение субъектами бюджетного процесса их обязанностей и обязательств в бюджетной сфере. Основной задачей контрольного этапа администрирования является мониторинг исполнения принятых на себя бюджетных прав и обязанностей, полноту и своевременность выполнения бюджетных обязательств, предусмотренных соответствующими нормативными актами в бюджетной сфере.

Таким образом, проведенный правовой анализ бюджетного администрирования позволяет нам высказать несколько выводов:

1. Бюджетное администрирование представляет собой деятельность финансовых органов государства в пределах установленной бюджетной компетенции по управлению бюджетными ассигнованиями с целью создания благоприятных условий по обеспечению бюджетными ресурсами конечных получателей, оптимизации, прозрачности, доступности и эффективности использования бюджетных средств. Полномочия по администрированию в

бюджетной сфере осуществляют только специальные государственные органы (органы, обладающие специальной право и дееспособностью, определённой в их статусных документах) в форме особых приемов и методов, в т.ч. цифровых, а также различного рода стимулов, преференций, обеспечиваемых мерами государственного принуждения, определяемых в соответствующих санкциях.

2. Особенностью бюджетного администрирования является специфический состав объектов и субъектов администрирования. Объекты администрирования имеют смешанный правовой статус, управление осуществляется не только в отношении публичных финансов. Администрирование затрагивает и сферу частных финансов, например, при реализации требований государственных программ. Трансформация государственных финансов проходит путем изменения их правового статуса, при этом, оставляя поле для реализации полномочий именно бюджетного контроля, а не иного вида финансового контроля.

3. Бюджетное администрирование имеет свой особый механизм реализации, заключающийся в использовании специфический приемов и методов, характерных только для бюджетно-правовой сферы регулирования.

4. Анализ механизма бюджетного администрирования позволил определить понятие недобросовестного бюджетного администрирования как нечестную (несправедливую), небрежную, некомпетентную, содержащую проволочки деятельность (действие или бездействие) уполномоченного государственного органа (должностного лица) в области бюджетного администрирования, существенно снижающую уровень и эффективность бюджетного управления, влекущую за собой уменьшение бюджетной активности, несвоевременное и неполное доведение бюджетных ассигнований, а также неэффективное их использование.

5. Особой формой бюджетного администрирования является управление в бюджетной сфере с применением цифровых технологий.

6. Логистическое построение системы бюджетного администрирования предполагает наличие самостоятельной процедуры управления, состоящей из

свойственных только бюджетной сфере этапов, определенных нами как планирование, организационный и распорядительный этапы, а также контрольный этап бюджетного администрирования.

§1.2. Принципы, функции и пределы бюджетного администрирования⁴³

Исследование правовой природы бюджетного администрирования, проведенное в предыдущем параграфе, показало, что рассматриваемый институт бюджетного права занимает одно из основных, значимых мест в бюджетном процессе. Общий состав принципов бюджетной системы Российской Федерации определен законодателем в главе 5 БК РФ и содержит в себе 14 основных, исходных начал, идей, положений⁴⁴ построения и жизнедеятельности бюджетной сферы. Бюджетное администрирование как составная часть бюджетного права в полной мере руководствуется законодательными принципами, однако, его специфика позволяет утверждать, что наряду с принципами, содержащимися в БК РФ, институт управления в бюджетной сфере имеет и свои специфические принципы. Такое состояние дел обусловлено особым положением этого института, аккумулирующим в себе не только деятельность по подготовке бюджетно-управленческих решений, их претворению в жизнь, но и осуществлению контрольных полномочий в бюджетной сфере, которые также имеют свою специфику. Применительно к реализации контрольного аспекта бюджетного администрирования, например, И.И. Кучеров и Н.А. Поветкина отмечают, что принципы являются наиболее существенными идеями, требованиями, правилами и имеют общеобязательный характер⁴⁵ в указанной сфере, внешне выражаясь в соответствующих правовых нормах.

⁴³ Параграф подготовлен на основе статьи «Принципы, функции и пределы бюджетного администрирования» / Титов Г.А. // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2022. № 4. С. 140-145.

⁴⁴ См.: С.И. Ожегов Словарь русского языка //Под редакцией Н.Ю. Шведовой, М., «Русский язык»,1989, с.594.

⁴⁵ См.: Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / под ред. И.И. Кучерова, Н.А. Поветкиной. М., 2016. С. 46.

Принципы являются своеобразной системой координат для законодательных и правотворческих органов, другими словами, они (принципы) не устанавливают конкретное правило поведения, а являются основой для формулирования других правовых норм, действующих в тех или иных ситуациях⁴⁶. Принципы не статичны и не являются прерогативой научных изысков, прежде всего, принципы представляют собой самостоятельные правовые нормы-ориентиры и «первостепенное значение этих принципов должно иметь именно их правовое закрепление»⁴⁷.

Рассматривая понятие «бюджетное администрирование» следует констатировать его более широкое, объемное значение, нежели понятие «бюджетного управления», поскольку первое понятие включает в себя гораздо больший объем функций и полномочий, более широкий субъектный состав, реализующий свои властные прерогативы в отношении широкого круга финансово-бюджетных объектов. Поэтому ограничиться стандартным набором принципов, свойственных для исключительно бюджетно-правовых отношений, бюджетное администрирование не может. Например, основоположник теории управления А. Файоль в свое время сформулировал 14 принципов управления, определив их следующим образом - разделение труда, власть и ответственность, дисциплина, единоначалие, единство действий, подчинённость интересов, вознаграждение, централизация, иерархия, порядок, справедливость, стабильность персонала, инициатива, корпоративный дух⁴⁸. 100-летняя история развития и использования этих принципов показывает их актуальность и в наши дни, в т.ч. и для бюджетного администрирования.

Как мы уже отмечали, бюджетное администрирование является более широким понятием, нежели государственное управление в бюджетной сфере. В

⁴⁶ См.: Сидоркин А.С. Принципы права: понятие и роль в правовом регулировании // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2009. № 4. С. 5 – 12.

⁴⁷ См.: Лагутин И.Б. Бюджетный контроль и бюджетный аудит в Российской Федерации: проблемы системности и особенности правового регулирования: монография / отв. ред. и авт. пред. д-р юрид. наук, проф. Н.М. Артемов. М., 2015. С. 187.

⁴⁸ См.: Файоль А. Общее и промышленное управление / пер. Б.В. Бабина-Кореня; предисл. А.К. Гастева. М.: Центральный институт труда, 1923. С. 14.

этой связи и совокупность принципов, характеризующих механизм бюджетного администрирования, является более широким.

Принципы бюджетного администрирования не статичны, они трансформируются либо получают новое наполнение⁴⁹ в зависимости от изменения ситуации, условий деятельности. Определение перечня принципов бюджетного администрирования является одним из существенных аспектов, от которых зависит эффективность бюджетного администрирования. Как справедливо отмечает С.Я. Боженко, «генезис системы доходов государства происходил в двух направлениях: экстенсивном - за счет увеличения количества источников доходов и интенсивном - путем повышения эффективности администрирования уже существующих. Последнее направление, по мнению большинства ученых, является наиболее прогрессивным, т.к. обеспечивает создание эффективной системы доходов государства»⁵⁰. Таким образом, развитие бюджетного администрирования возможно в двух направлениях – экстенсивном и интенсивном, и для каждого из приведенных направлений свойственны свои группы принципов. Например, для интенсивного состояния бюджетного администрирования характерно наличие таких принципов, как консолидация всех уровней бюджета, прозрачность (открытость и доступность информации, за исключением секретных статей), либерализация или минимизация бюджетной ответственности, приоритет использования цифровых технологий, стабильность (преимущество бюджетной классификации). Экстенсивное же направление характеризуется детализацией источников финансирования, тотальным учетом внутренних источников доходов, репрессивным подходом к мерам принуждения в бюджетной сфере – реализации принципа высокой ответственности, наличием наибольших предпочтений в областях, связанных с

⁴⁹ См.: Рыбакова С.В., Савина А.В. Изменение содержания принципа прозрачности (открытости) в условиях функционирования бюджетной системы с применением цифровых технологий // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10. С. 38 – 46.

⁵⁰ См.: Боженко С.Я. Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации: Монография. М.: Проспект, 2011. С. 4.

безопасностью и обороной государства, а также уклон в сторону самообеспечения государства как приоритет финансирования (остальные общественные нужды финансируются по остаточному принципу).

Характеризуя процесс бюджетного администрирования в Российской Федерации, можно выделить устойчивые принципы, отражающие содержание администрирования, а также методологические принципы, согласно которым строится работа по эффективному и оптимальному достижению целей бюджетного администрирования.

К числу устойчивых принципов можно отнести, например, придание актам бюджетного администрирования исчерпывающей четкости; создание кодифицированных норм, исключая их бланкетность и отсылочность; оптимизация организационной структуры бюджетных администраций; оперативность контроля за соблюдением бюджетного законодательства; активное использование цифровых технологий в бюджетной сфере, в т.ч. на межведомственном уровне; повышение эффективности использования бюджетных ассигнований; добросовестное бюджетное администрирование.

Методологические принципы призваны обеспечивать процесс реализации механизма бюджетного администрирования. К таким принципам возможно отнести, например, принцип территориальной организации бюджетного администрирования; принцип определения экономической выгоды, согласно которому использование бюджетных ассигнований должно предполагать пусть и удаленную финансовую (культурную, историческую, политическую), но выгоду для государства; территориально-экономические пределы выделения и использования бюджетных ассигнований (принцип границы механизма бюджетного администрирования); принцип восстановления (очень близко граничит с принципом экономической выгоды) – сам факт выделения бюджетных ассигнований, например, в целях активизации развития сельскохозяйственных угодий какого-либо региона предполагает восстановление фонда бюджетных ассигнований (возврата в соответствующий бюджет субвенций, субсидий и т.п.) в виде налоговых/неналоговых доходов; принцип

управления целевыми конфликтами может быть использован при финансировании объекта бюджетного администрирования из нескольких источников (различного уровня бюджетов бюджетной системы государства, частных, в т.ч. принадлежащих к иностранной юрисдикции); принцип содействия как межотраслевой принцип бюджетного администрирования, состоящий в межведомственном оказании содействия, помощи и создании режима наибольшего благоприятствования в реализации своего отраслевого правового статуса, субъектами, относящимися к различным отраслевым ведомствам; принцип сотрудничества как отраслевой принцип, реализующийся во внутриотраслевой консолидации аппарата бюджетного администрирования; принцип инновационности, определяющий приоритеты по введению новых, прогрессивных процессов и методов в организации системы бюджетного администрирования.

Исследование правовой природы бюджетного администрирования позволяет сформировать классификацию принципов бюджетного администрирования, к которым, наряду с общими принципами бюджетного права, справедливо будет отнести межотраслевые, отраслевые и институциональные принципы бюджетного администрирования. Например, В.Н. Хропанюк определяет межотраслевые правовые принципы как «руководящие начала, которые выражают особенности нескольких родственных отраслей права»⁵¹, к их числу можно отнести гласность функционирования государственных органов, государственный язык делопроизводства, неотвратимость ответственности. К отраслевым принципам относятся, как правило, принципы, характерные для одной отдельно взятой отрасли права, определяющие ее отличительные стороны, специфику правоприменения, способы и методы правового регулирования. В рамках бюджетного администрирования к таким отраслевым принципам следует отнести, например, принцип деления бюджетных ассигнований по целевому

⁵¹ См.: Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.Г. Стрекозова. Изд. 5-е, стереотип. М.: Омега-Л, 2011. С. 218.

назначению на категории или дифференцированный подход к установлению соответствующего бюджетно-правового режима.

Институциональные принципы бюджетного администрирования отражают наиболее типичные характеристики структурных элементов бюджетного администрирования. Их значение заключается в образовании совокупности взаимосвязанных норм, которые определяют правоприменение качественно однородных бюджетных правоотношений. В части бюджетного администрирования к их числу относятся, например, принцип нормативности, поскольку бюджетное администрирование осуществляется исключительно путем издания нормативных правовых актов; осуществление бюджетного администрирования специально уполномоченными бюджетными администрациями; нормативно-правовое разграничение функций бюджетных администраций; принцип единоначалия, подконтрольности специально уполномоченных финансовых органов сверху донизу; принцип эффективности добросовестного бюджетного администрирования.

Государство как универсальная политико-управляющая система, выполняющая в интересах общества и на основе законов основные публичные дела⁵², реализует свои функции в финансово-бюджетной сфере посредством использования института бюджетного администрирования, который имеет свои особенные функции – «обязанности, круг деятельности чего-нибудь, подлежащая исполнению работа»⁵³.

Общие функции администрирования в 1916 году были определены основателем административной школы управления Анри Файолем, который их сформулировал в своей книге «Общее и промышленное управление»⁵⁴ как планирование (*prévoir*), организация (*organiser*), отдача распоряжений (*commander*), координация (*coordonner*), контроль (*contrôler*). При этом А.

⁵² См.: Тихомиров Ю.А. Государство. М., 2013. С.15.

⁵³ См.: Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка. М., 2014. С. 730.

⁵⁴ См.: Henri Fayol. *Administration Industrielle et Générale*, 1916. Анри Файоль. Общее и промышленное управление. Перевод на русский язык: Б. В. Бабина-Кореня. — М., 1923. // Электронная публикация: Центр гуманитарных технологий. — 28.08.2012. URL: <https://gtmarket.ru/library/basis/5783>.

Файоль не просто перечислил основные функции, он заложил основы особого направления в менеджменте - структурно-функционального подхода⁵⁵.

Действительно, сформулированные более 100 лет назад функции администрирования в полной мере свойственны и бюджетному администрированию. Однако жизнь не стоит на месте, постоянно развиваясь. В этом смысле новые витки генезиса государства, а вместе с ним и бюджетно-финансовой сферы предопределяют расширение функций бюджетного администрирования, детализацию используемых функций, уменьшения или укрупнения отдельных функций пропорционально возникающим перед бюджетной сферой задач.

Особенностью новейшей истории России является волнообразное развитие, наличие большого количества рискованных ситуаций как в геополитической, так и экономической сферах развития. Следствием этих обстоятельств является усложнение задач бюджетного администрирования, которое влечет за собой трансформацию функционального состава бюджетного администрирования. В этой связи концентрация функций бюджетного администрирования может быть сформулирована следующим образом:

- установление правовых мер и требований, направленных на повышение эффективности и результативности использования бюджетных ассигнований;
- образовательная функция, направленная на повышение качества бюджетного администрирования;
- оптимизация компетенции органов бюджетной администрации. Как справедливо отмечает Ю.А. Тихомиров, необходимость реализации данной функции обусловлена наличием в статусных документах органов бюджетной администрации текстовых повторений функций, «наполнение» функций отдельными правами, нарушение критерия однородности предметов ведения, отсутствие способов взаимодействия с другими органами⁵⁶.

⁵⁵ См.: Кравченко А.И. История менеджмента: учебное пособие/А.И. Кравченко. - М.: Академический проект, 2002. - 352 с.

⁵⁶ См.: Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы: Моногр./Под редакцией Ю.А. Тихомирова. М., Юстиция. 2018. С.19.

- обеспечение прозрачности, детализации бюджетных расходов в привязке к результативности бюджетно-финансовой политики. Как отмечает Цинделиани И.А., на стадии подготовки планового документа сложно предусмотреть все необходимые расходы в детальной классификации. Отсюда - приблизительность при составлении сметы, необходимость ее корректировки, в том числе перемещения назначений между статьями расходов⁵⁷. Однако обусловленность рассматриваемой нами функции заключается в необходимости проведения глобальной просветительской работы органами бюджетной администрации по информированию бюджетополучателей, всех заинтересованных лиц о приоритетных направлениях соответствующих бюджетных расходов, демонстрации результатов эффективного использования бюджетных средств.

- развитие информационных систем и внедрение цифровых сервисов, обучение персонала бюджетных администраций и кадрового состава бюджетополучателей.

- отдельной функцией бюджетного администрирования должна являться функция консультирования в бюджетной сфере, как инструмент текущего контроля и оказания необходимой помощи бюджетополучателям в эффективном использовании бюджетных ассигнований в качестве элемента добросовестного администрирования.

- функция сбора статистики, осуществления мониторинга и диагностики, и при необходимости, восстановления и сохранения системы бюджетного администрирования в условиях непланового изменения прикладных задач текущего финансирования (например, может быть использована при наличии внешней военной угрозе государству).

- обеспечение прозрачности, стабильности и конструктивности функционирования механизма бюджетного администрирования.

⁵⁷ См.: Финансовое право: Учебник для бакалавров (3-е издание)// Под ред. И.А. Цинделиани. М., Проспект, 2016. С.274.

Полагаем, что приведенный нами перечень функций бюджетного администрирования далеко не исчерпан и может быть более детально консолидирован и изучен в рамках отдельного научного исследования.

Что же касается данной работы, то целесообразно отметить возможность видовой классификации функций бюджетного администрирования, в основу которой может быть положена группировка функций в зависимости от их назначения (содержательного наполнения). Так, можно выделить собственно *финансовые функции*, которые представляют собой реализацию властных полномочий бюджетных администраций по обеспечению и проведению единой финансовой и денежно-кредитной политики⁵⁸, ведению реестра расходных обязательств Российской Федерации, осуществлению управления государственным долгом⁵⁹ и многое другое. Следующей группой функций целесообразно определить *учетные функции*, которые выражаются в учете представляемой органами, ведущими государственные долговые книги субъектов Российской Федерации, информации о долговых обязательствах⁶⁰. Немаловажной группой функций государственных органов, реализующих полномочия по бюджетному администрированию, являются *управленческие функции* – совокупность действий уполномоченных органов и их должностных лиц, направленных на обеспечение исполнения требований бюджетного законодательства, рационального и эффективного использования бюджетных ассигнований. Содержание этой группы функций заключается в создании системы органов управления, подзаконном нормотворчестве, координации деятельности по управлению бюджетной сферой, распоряжению бюджетными ассигнованиями, бюджетному планированию и нормированию, проведению бюджетно-финансовой экспертизы, аудированию, бюджетном мониторинге. Как справедливо отмечает, К.В. Андриевский реализация подобного рода функций «опирается на реальные возможности исполнительной власти, так как

⁵⁸ См., например, статья 19 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 09.11.2020, № 45, ст. 7061.

⁵⁹ См., например, статья 165 БК РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

⁶⁰ См.: там же.

возможность оперативного влияния на все процессы существования и реформирования общества»⁶¹.

Контрольные функции – это составная часть бюджетного администрирования осуществляется в двух взаимно дополняющих видах контрольных функций – внутрисистемных и внешних. Отдельные ученые, например, С.О. Шохин ставит обоснованные вопросы о смешении понятий и терминов, используемых в нормативном закреплении правовых границ внутреннего и внешнего бюджетного контроля⁶². На наш взгляд, такое состояние дел лишний раз доказывает наличие сплошного (тотального) бюджетно-финансового контролирования и выстраивания системы фильтрации, позволяющей минимизировать наличие пробелов в контрольной деятельности бюджетных администраций, позволяющее достичь целей повышения прозрачности бюджетной системы России⁶³.

Принцип, по которому пошла юридическая техника, заключается в том, что не «увидела» система внутреннего контроля⁶⁴ должна «рассмотреть» система внешнего контроля⁶⁵. Однако, приходится констатировать, что правоприменительная проблема все же имеется и мы попытаемся к ней обратиться в третьей главе настоящего диссертационного исследования при рассмотрении проблем бюджетного контроля.

Группа технических (обеспечивающих) функций позволяют бюджетному администрированию создавать наиболее благоприятные условия для

⁶¹ См.: Андриевский К.В. Бюджетно-правовые нормы как режимные гарантии бюджетного регулирования // Финансовое право. 2020. № 3. С. 26 – 31.

⁶² См.: Шохин С.О. Контроль, надзор и аудит в финансовой сфере // Финансовое право. 2018. № 12. С. 9 - 10.

⁶³ См.: 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.

⁶⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092 (ред. от 17.08.2020) «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю за использованием специализированными некоммерческими организациями, которые осуществляют деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, средств, полученных в качестве государственной поддержки, муниципальной поддержки капитального ремонта, а также средств, полученных от собственников помещений в многоквартирных домах, формирующих фонды капитального ремонта на счете (счетах) указанных специализированных некоммерческих организаций»//Собрание законодательства РФ, 09.12.2013, № 49 (часть VII), ст. 6435.

⁶⁵ См.: Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О Счетной палате Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1649.

реализации своей компетенции. К содержательной составляющей этого направления функционала бюджетного управления обоснованно можно отнести, например, функции по подбору и расстановке кадрового состава⁶⁶; материально-техническому обеспечению механизма бюджетного администрирования; социальному обеспечению персонала, занятого в сфере бюджетного управления; информационному обеспечению системы бюджетного администрирования.

Исследованная совокупность принципов и функций бюджетного администрирования очерчивает правовые пределы бюджетного администрирования. Круг правоотношений, относящихся к предмету правового регулирования института бюджетного администрирования, многогранен. Как справедливо отмечает Е.С. Зайцева, эффективность правового регулирования во многом обусловлена правильным установлением его границ⁶⁷. Например, В.И. Червонюк рассматривает пределы правового регулирования как «границы социального пространства, в пределах которых объективно возможно распространение регулятивного действия права». Он отмечает, что пределы правового регулирования есть некая «демаркационная линия», отделяющая область правового от неправового и очерчивающая границы распространения позитивного права, предельность его воздействия на сознание человека и его деяния»⁶⁸. Аналогичной позицией придерживается и В.М. Сырых, который под пределами правового регулирования понимает «границы государственно-властного вмешательства государства, его органов в систему общественных отношений»⁶⁹.

⁶⁶ См., например, Ведомственная целевая программа «Организационное, информационное и научное обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» (утв. Минтрансом России 16.06.2020)// Документ опубликован не был.

⁶⁷ См.: Зайцева Е.С. Установление пределов правового регулирования в правоприменении // Журнал российского права. 2021. № 4. С. 59 – 70.

⁶⁸ См.: Червонюк В.И. Элементарные начала общей теории права: Учеб. пособие для вузов. М., 2003. С. 79.

⁶⁹ См.: Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник. М.: Юстицинформ, 2007. С. 156.

Финансовое право и его основная подотрасль⁷⁰ - бюджетное право, имеющее в своем арсенале институт бюджетного администрирования, концентрирует предметную область своего правового регулирования общественными отношениями, формирующимися в рамках публично-правовой деятельности уполномоченных органов государства в бюджетной сфере, которая определена законодателем и ограничена общественными отношениями по образованию бюджетных и внебюджетных государственных фондов, их распределению и использованию⁷¹. В свою очередь, Ю.А. Крохина обоснованно указывает, что «предмет бюджетного права складывается из двух групп отношений: атрибутивных (исключительных) и примыкающих (смежных)»⁷². В этом смысле институт бюджетного администрирования имеет трансграничные пределы правового регулирования, поскольку императивное воздействие этого института на собственно бюджетные отношения не ограничивается только этими (бюджетными правоотношениями). Бюджетное администрирование вступает во взаимодействие и определяет нормативно-правовые требования по осуществлению, например, налогового или таможенного администрирования. Кроме этого, границы правового регулирования института бюджетного администрирования не ограничиваются исключительно правоотношениями по формированию и расходованию бюджета, они более широки. Например, бюджетно-финансовые правоотношения по государственному заимствованию, формированию и обслуживанию государственного долга обладают своей спецификой и относятся к особенной части финансового права⁷³, но и здесь мы можем наблюдать присутствие института бюджетного администрирования. В части примыкающих (смежных) групп общественных отношений в бюджетной сфере, бюджетное администрирование реализует свои компетенции в

⁷⁰ См.: Данной позиции придерживаются многие специалисты по финансовому и бюджетному праву. См., например: Кучеров И.И. Бюджетное право России: Курс лекций. М.: АО "Центр ЮрИнфоР", 2002. С. 52.

⁷¹ См.: Бюджетное право: учебник / А.Е. Абрамова, И.И. Кучеров, М.А. Моисеенко и др.; под ред. Н.А. Саттаровой. М: Деловой двор, 2009. 296 с.

⁷² См.: Крохина Ю.А. Финансовое право: Учебник. М., 2004. С. 205 – 206.

⁷³ См.: Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. М., 2000. С. 95.

образовательной, материально-технической и социальной сферах, которые являются обеспечивающими элементами механизма бюджетного администрирования.

Исходя из изложенного, полагаем, что бюджетное администрирование как правовой институт бюджетно-правовой сферы имеет свои специфические принципы и функции. Пределы бюджетного администрирования не ограничиваются собственно бюджетными правоотношениями. Учитывая специфичность правовой реализации публично-правовых (императивных) компетенций уполномоченных государственных органов, обоснованно можно утверждать, что бюджетное администрирование аккумулирует в себе возможность принятия императивных решений не только в бюджетной сфере, но и сферах, которые являются смежными с бюджетной (валютной, налоговой, таможенной), а также властного влияния на сферы, которые несут обеспечивающую функцию для основной (бюджетной) сферы.

§1.3. Стадии бюджетного администрирования

В предыдущих параграфах диссертационного исследования нами была предпринята попытка всесторонне исследовать правовые основы регулирования бюджетного администрирования, выделить принципиальные и функциональные особенности этого правового института. Данный раздел исследования будет посвящен правовому анализу стадийного процесса осуществления бюджетного администрирования.

Традиционный подход начального этапа анализа правового института стадийности предполагает обращение к его этимологическим особенностям, а также лексическому значению. Так, под стадией принято понимать период, ступень в развитии чего-либо⁷⁴. С точки зрения этимологии термин «стадия»

⁷⁴ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., Русский язык, 1989. С.760.

происходит от греческого слова «stadion», которое обозначало греческую путевую меру, предполагающую определенное количество шагов или футов⁷⁵.

Теория права не определяет понятие стадии как отдельной правовой дефиниции, используя этот термин в своем общелексическом значении, выделяя лишь отдельные особенности в зависимости от отрасли права. Например, выделяются стадии правотворческого процесса⁷⁶, стадии процесса применения права⁷⁷, стадии толкования норм права⁷⁸, стадии гражданского судопроизводства⁷⁹, стадии арбитражного судопроизводства⁸⁰ и т.п.

Анализ и материального, и процессуального российского законодательства позволяет прийти к выводу о том, что любой правовой процесс законодателем разделен на ряд взаимологических этапов, стадий, которые позволяют отслеживать и регулировать легитимные действия (или отклонение от легитимности) как правоприменительных органов, так и других правообязанных субъектов.

Не исключением является и бюджетное право. В этой отрасли российского законодательства стадийность сконцентрирована в основном вокруг составления проектов бюджетов, их рассмотрения и утверждения, а также последующего исполнения бюджетов с составлением соответствующей бюджетной отчетности, ее проверки и утверждения. Бюджетный процесс характеризуется своей четкой правовой регламентацией. В этой связи исследуемый нами правовой институт бюджетного администрирования также является составной частью бюджетного законодательства, занимающий свое место и имеющий свои логистические стадии. Однако особенность стадийной характеристики бюджетного администрирования, по нашему мнению,

⁷⁵ См.: Чудинов А.Н. Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка, М., 1910, С. 302.

⁷⁶ См.: Теория государства и права: Учебник для юридических вузов (под ред. А.С. Пиголкина) «Городец», 2003. С. 134.

⁷⁷ См.: Там же, С. 176.

⁷⁸ См.: Там же, С. 184.

⁷⁹ См.: Клабуков И.С. Особенности действия принципов состязательности и диспозитивности с участием органов государственной власти и органов местного самоуправления на проверочных стадиях гражданского судопроизводства // Российский судья. 2022. № 4. С. 23 – 28.

⁸⁰ См.: Ярков В.В. Доказывание злоупотребления процессуальным правом // Закон. 2022. № 7. С. 40 - 51.

заключается в выделении комплекса стадий бюджетного администрирования в зависимости от процесса администрирования доходной или расходной части бюджетов бюджетной системы России либо администрирования бюджетов государственных внебюджетных фондов и источников дефицита бюджета. Таким образом, на наш взгляд, целесообразно выделять стадии бюджетного администрирования, свойственные каждому виду бюджетно-процессуальной деятельности.

Исследуя бюджетное администрирование доходов бюджетов, можно констатировать, что в самом широком смысле стадии бюджетного администрирования доходной части бюджета в целом совпадают со стадиями бюджетного процесса, выполняя обеспечительную роль в бюджетном процессе. В этом сегменте можно выделить следующие стадии:

Во – первых, бюджетное администрирование на стадии подготовки и принятия закона о бюджете на очередной финансовый год. На этой стадии главенствующую роль в обеспечении бюджетного администрирования выполняет Минфин России, который организует составление и составляет проект главного финансового нормативного правового акта страны во взаимодействии с другими органами исполнительной власти, являющимися главными распорядителями бюджетных ассигнований⁸¹, субъектами бюджетного планирования. На этой стадии осуществляется разработка основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной финансовый год и плановый период, формируется прогноз доходов федерального бюджета, и разработка основных характеристик федерального бюджета и др. Правовой основой для реализации функций субъектами бюджетного планирования является в том числе статья 160.1 БК РФ, предусматривающая полномочия главного администратора доходов бюджета.

⁸¹ См.: постановление Правительства РФ от 24.03.2018 № 326 (ред. от 29.05.2023) «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.04.2018, № 14, ст. 1976.

Во-вторых, следующей стадией реализации полномочий соответствующими государственными органами в сфере бюджетного администрирования доходов является формирование и утверждение перечня администраторов доходов бюджета, подведомственных главному администратору доходов бюджета; обоснование прогноза поступления доходов бюджета, формирования бюджетной отчетности и т.п.⁸²

В-третьих, данная стадия предполагает деятельность Федерального казначейства по учету поступлений доходов в бюджетную систему Российской Федерации, а также их распределение между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации⁸³.

В-четвертых, финальная стадия бюджетного администрирования доходов заключается в формировании и представлении бюджетной отчетности в соответствующие контрольные органы⁸⁴.

Таким образом, стадии бюджетного администрирования на этапе формирования доходной части бюджета регламентируют деятельность специальных государственных органов по комплексному подходу к формированию доходной части бюджета, обеспечению тотального учета поступающих денежных ассигнований, их перераспределение между бюджетами, а также формирование единого учетного кластера полученных бюджетных доходов.

⁸² См.: постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 995 (ред. от 29.07.2023) «О порядке осуществления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также государственными корпорациями, публично-правовыми компаниями и Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 14.01.2008, № 2, ст.

⁸³ См.: Приказ Минфина России от 29.12.2022 № 198н (ред. от 30.06.2023) «Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.01.2023 № 72192)// Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 31.01.2023.

⁸⁴ См.: Приказ Минфина России от 28.12.2010 № 191н (ред. от 23.05.2023) «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 03.02.2011 № 19693)// Российская газета, № 47, 05.03.2011; Приказ Минфина России от 23.05.2023 № 75н «О внесении изменений в Инструкцию о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденную приказом Министерства финансов Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 191н» (Зарегистрировано в Минюсте России 06.07.2023 № 74152).

Основную цель бюджетного администрирования при формировании доходной части бюджета можно сформулировать как консолидация усилий всех финансовых органов, иных государственных органов и организаций по обеспечению поступления всех видов налоговых, неналоговых доходов, а также безвозмездных поступлений в казну государства, используя при этом весь арсенал правовых и финансовых инструментов, находящихся в распоряжении соответствующих государственных органов.

Иная цель, на наш взгляд, проявляется у бюджетного администрирования при осуществлении управления процессом расходования бюджетных ассигнований. В этом сегменте бюджетного процесса администрирование направлено на создание и соблюдение комплекса условий для эффективного расходования бюджетных средств, возможной их экономии. Однако необходимо учитывать то, что эффективность и экономия не являются равнозначными понятиями⁸⁵, поскольку предполагают различный объем смыслового наполнения.

В этой связи формирование стадий процесса бюджетного администрирования расходной части бюджета имеет свою специфическую направленность исходя из обозначенной нами целевой установки.

Таким образом, первой стадией бюджетного администрирования расходной части бюджета должно являться формирование расходных обязательств и их отражение в соответствующей части закона о бюджете с учетом имеющейся дифференциации полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления. На этой стадии осуществляется деятельность бюджетных администраций, направленная на формирование правового и экономического обоснования существования тех или иных бюджетных обязательств, их целесообразность и экономическая обоснованность.

⁸⁵ См., подробн. Бойко Н.Н. К вопросу об определении понятия эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2014. № 1. С. 4 - 7.

Второй стадией бюджетного администрирования расходной части бюджета является их санкционирование - юридическое оформление свода расходных обязательств, которое осуществляется в форме Реестра расходных обязательств каждого уровня бюджета (федерального⁸⁶, субъекта РФ⁸⁷, муниципального образования) в порядке, установленном статьей 87 БК РФ⁸⁸, и ведется для учета расходных обязательств соответствующего уровня бюджета независимо от срока их окончания и определения объемов бюджетных ассигнований, необходимых для их исполнения, в форме⁸⁹, устанавливаемой Минфином России.

Третьей стадией бюджетного администрирования расходной части бюджета является осуществление финансирования расходов – фактическое выделение бюджетных средств в рамках исполнения бюджета. На данном этапе деятельность бюджетных администраций сводится к осуществлению мониторинга наполнения соответствующих расходных статей бюджетных обязательств, принятых на себя государством. Как справедливо отмечает А.Г. Пауль на стадии исполнения бюджетов могут возникать коллизии между нормами, обеспечивающим исполнение расходных обязательств, и нормативным массивом, предусматривающим эти расходные обязательства. Это связано с тем, что в основе составления проектов бюджетов находятся внесенные в соответствующий реестр расходные обязательства, а исполнение бюджетов базируется на соответствующем законе о бюджете. В этой связи основной коллизией является отсутствие достаточных бюджетных ассигнований в законе о бюджете для полного финансирования расходных

⁸⁶ См.: постановление Правительства РФ от 07.07.2014 № 621 (ред. от 24.03.2023) «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ № 28, ст. 4063.

⁸⁷ См., например, постановление Правительства Москвы от 26.11.2013 N 753-ПП (ред. от 08.04.2020) «О Порядке ведения реестра расходных обязательств города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 67, 03.12.2013.

⁸⁸ См.: Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

⁸⁹ См.: Приказ Минфина России от 27.02.2017 № 24н (ред. от 26.07.2021) «Об утверждении формы реестра расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации)» (Зарегистрировано в Минюсте России 20.03.2017 № 46035) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21.03.2017.

обязательств, поэтому возникает противоречие между законом о бюджете и законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением, предусматривающим соответствующее расходное обязательство. Причинами этого могут являться просчеты первоначального этапа обеспечения исполнения расходных обязательств, то есть невключение в закон о бюджете необходимого объема бюджетных ассигнований на стадии составления или на стадии рассмотрения и утверждения законов (решений) о бюджете⁹⁰. Эта проблематика является очень актуальной для всего процесса бюджетного администрирования в целом, поскольку именно система бюджетного администрирования призвана разрешать и предупреждать проблемы подобного рода.

Четвертой стадией бюджетного администрирования расходной части бюджета является стадия кассовых расходов, в рамках которой реализуется деятельность казначейской системы по обеспечению финансовой стабильности и дисциплины участников бюджетного процесса. Расходование бюджетных ассигнований, содержащихся в соответствующем реестре бюджетных обязательств, производится под контролем органов федерального казначейства с единого счета бюджета, обеспечивая бесперебойное движение денежных средств во времени и пространстве в рамках административной границы государства.

Правовое регулирование данной стадии имеет уже десятилетнюю историю и, в принципе, достигла высокой степени детальной регламентации механизма бюджетного администрирования, прав и обязанностей ее участников и состоит из постановления Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2011 года № 1121 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах»⁹¹ и приказа Казначейства России от 27.04.2023 № 10н «Об утверждении Порядка работы по размещению средств федерального бюджета, средств единого казначейского счета, резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев

⁹⁰ См.: Пауль А.Г. Соотношение предметов бюджетно-правового регулирования и правового регулирования государственных и муниципальных бюджетных расходов // Финансовое право. 2016. № 8. С. 31 - 36.

⁹¹ См.: Собрание законодательства РФ, 02.01.2012, № 1, ст. 161.

на производстве и профессиональных заболеваний и иных средств на банковских депозитах и форм документов, применяемых при размещении указанных средств»⁹². Основными участниками этой стадии выступают Минфин России, который сохраняет свои контрольные полномочия; Федеральное казначейство; Банк России; кредитные организации.

Особенность данной стадии проявляется еще и со стороны осуществления контрольных полномочий Федеральным казначейством. Общеизвестно, что каждой стадии исполнения бюджета свойственно наличие трехэтапной структуры бюджетного контроля: предварительный, текущий и последующий. Однако особенность рассматриваемой стадии бюджетного администрирования, обозначенной нами, как стадия кассовых расходов, характеризуется тем, что бюджетный контроль, осуществляемый органами федерального казначейства имеет сокращенную этапность и ограничивается двумя этапами: предварительным контролем, начинающимся с момента учета принятых бюджетных обязательств, и собственно текущий контроль, который осуществляется непосредственно на стадии кассовых расходов органами федерального казначейства, и заключается в проверке финансово-правовых документов, обосновывающих обязанность казны исполнить соответствующее бюджетное обязательство.

⁹² См.: зарегистрировано в Минюсте России 02.06.2023 № 73704 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 02.06.2023.

Глава 2. Правовой механизм администрирования бюджетов бюджетной системы в Российской Федерации

§2.1. Понятие и структура механизма администрирования бюджетов бюджетной системы в Российской Федерации⁹³

Институт бюджетного администрирования является составной частью механизма государства, который складывается из определенной системы органов, различных по своему функциональному назначению⁹⁴. Реализуя свои публично-правовые функции в бюджетной сфере органы бюджетного администрирования представляют собой сложную многоуровневую систему, опирающуюся на императивно-финансовые методы управления бюджетной сферой.

В понятийном аспекте термин «механизм» понимается как внутреннее устройство, система, определяющая порядок какого-либо вида деятельности⁹⁵. На наш взгляд, именно через характеристику основных компонентов бюджетного администрирования наиболее отчетливо проявляется его структура и содержание.

Понятие механизма бюджетного администрирования неразрывно связано с понятием государственного администрирования, которое состоит не только из профессиональной деятельности чиновничьего аппарата, но деятельности всех финансовых и административных институтов, осуществляющих свою деятельность в строгом соответствии с нормативно установленной субординацией и иерархией.

Механизм бюджетного администрирования представляет собой сложную, многоуровневую систему, бесперебойное функционирование которой обеспечивается управленческим аппаратом, являющимся проводником,

⁹³ Параграф подготовлен на основе статьи «Основные направления совершенствования правовых механизмов бюджетного администрирования / Титов Г.А. //ж. Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, 2024. № 1. С. 176-182.

⁹⁴ См.: Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / А.И. Абрамова, С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич и др.; под ред. А.С. Пиголкина. М.: Городец, 2003. 544 с.

⁹⁵ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., Русский язык. 1989. С.352.

контролером принятых императивных государственных решений в бюджетной сфере. Наличие управленческого аппарата является необходимым условием своевременного, безусловного и четкого выполнения поставленных задач. Управленческий аппарат представляет собой совокупность специальных государственных органов и организаций, осуществляющих свою профессиональную деятельность в бюджетной сфере. В целом его состав определен в соответствующем указе Президента РФ⁹⁶. Исходя из актуальной версии системы органов исполнительной власти, установленной упомянутым указом, следует, что финансово-бюджетную сферу представляет флагман финансовых органов – Минфин России, в ведении которого находятся ФНС России, ФТС России, Федеральное казначейство, Агентство по управлению государственным имуществом и др. Кроме этого, финансовый блок представлен также Министерством экономического развития Российской Федерации. Все приведенные нами государственные органы напрямую или косвенно осуществляют/участвуют в решении задач бюджетного администрирования, реализуя государственно-властные полномочия в управлении государственными финансами во взаимодействии друг с другом, а иногда и осуществляя контрольную деятельность, выступая в качестве главного распорядителя бюджетных средств.

Таким образом, основу механизма бюджетного администрирования составляет особая система (совокупность) финансово-бюджетных органов, осуществляющих финансово-бюджетные государственные управленческие функции, администрируя потоки бюджетных ассигнований, в русле легитимного использования бюджетных средств под страхом применения мер государственного принуждения за нарушение бюджетного законодательства.

Особенность механизма бюджетного администрирования заключается в том, что указанные нами государственные органы, являясь структурно и функционально самостоятельными, все же образуют целостную систему

⁹⁶ См.: Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 08.08.2023) «О структуре федеральных органов исполнительной власти»// Собрание законодательства РФ, 27.01.2020, № 4, ст. 346.

бюджетного администрирования, объединенную единой управленческой финансово-бюджетной целью. Однако, упомянутые нами государственные органы не единственные, кто участвует в сфере бюджетного администрирования. Исследование показало, что в сфере бюджетного администрирования необходимо выделять органы собственно осуществляющие функции бюджетного администрирования – специально созданные государством для реализации администрирования и органы, в т.ч. финансовые, сфера деятельности которых не исчерпывается реализацией функционала, ограниченного бюджетным администрированием. Нами они квалифицированы как государственные органы бюджетного администрирования и лица, содействующие бюджетному администрированию. На их правовом статусе мы сконцентрируем свое внимание в следующем параграфе диссертационного исследования.

Таким образом, реализация механизма бюджетного администрирования осуществляется специальными финансово-бюджетными органами государственной власти, лицами, содействующими бюджетному администрированию, административно-чиновничьим аппаратом, иными государственными учреждениями и организациями, с помощью которых государство проводит финансово-бюджетную политику.

На наш взгляд, рассматривая сущностную внутреннюю структуру бюджетного администрирования можно утверждать, что бюджетное администрирование состоит из трех, взаимосвязанных элементов, не существующих друг без друга: само бюджетное администрирование (состав специальных государственных бюджетно-финансовых органов, их правовое положение), механизм его реализации и бюджетная политика. Совокупность приведенных элементов является залогом комплексного и эффективного управления в бюджетной сфере, позволяющее администрировать бюджетные ассигнования на высоком профессиональном уровне и достигать высокий процент эффективности расходуемых бюджетных средств. В этой связи, механизм бюджетного администрирования предполагает управление в

бюджетной сфере, оказывая целенаправленное волевое воздействие на участника бюджетных правоотношений (получателя бюджетных ассигнований) и осуществления контроля за эффективным расходованием им бюджетных средств исходя из задач бюджетной политики, где механизм бюджетного администрирования является средством достижения этих задач.

Бюджетная политика, являясь неотъемлемой составной частью государственной экономической политики и структурным элементом механизма бюджетного администрирования, включает в себя несколько концептуальных составляющих. Во-первых, это разработка научно обоснованных концепций развития учения о доходах и расходах, исходя из требований объективных экономических законов, всестороннего анализа состояния экономического развития страны и потребностей населения. Во-вторых, определение основных направлений расходования бюджетных ассигнований на текущий период и перспективу с учетом макро и микроцелей государственной финансовой политики, факторов международной политики, а также финансово-ресурсных возможностей современного этапа экономического развития. В-третьих, как венец политико-правовой работы в бюджетной сфере - осуществление оперативной нормотворческой деятельности для легитимного оформления поставленных целей.

С точки зрения видовой характеристики бюджетную политику возможно классифицировать исходя из временного ценза – длительности осуществления и порядка решения поставленных задач. Таким образом, выделяется бюджетная стратегия⁹⁷ и бюджетная тактика.

Бюджетная стратегия – представляет собой прогнозную деятельность, направленную на разрешения задач, достижение глобальных или крупномасштабных целей, предполагающих длительные временные рамки.

⁹⁷ См.: Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И.И. Кучерова. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. 344 с.

Бюджетная тактика⁹⁸ менее глобальна, ее цель формирование механизмов для разрешения точечных вопросов, оптимально-эффективное достижение конкретной цели путем прямого финансирования или путем изменения финансовых потоков либо маневрированием финансовыми ресурсами.

Таким образом, бюджетная политика является неотъемлемым элементом механизма бюджетного администрирования, способствующая достижению целей эффективности системы бюджетного администрирования, которая, в свою очередь, оказывает воздействие на различные стороны жизни общества и происходящие в нем процессы.

Как и любой правовой механизм – механизм бюджетного администрирования подчиняется как общетраслевым, классическим, так узкопрофильным принципам осуществления управления сферой государственных финансов. К общим принципам финансовая наука относит

а

к Приведенные принципы носят исключительно нормативный характер, позволяющий говорить о высокой степени их важности для системы бюджетного администрирования. Наряду с ними имеются и иные принципы, характеризующие особенности механизма бюджетного администрирования и позволяющие утверждать о высокой значимости бюджетного администрирования для экономической сферы государства, а также подчеркивающие эксклюзивность системы бюджетного администрирования.

н

ц

⁹⁸ См.: Ответственность за нарушение финансового законодательства: науч.-практ. пособие / Р.Ю. Абросимов, И.А. Акопян, Я.В. Буркацкова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров. М: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014. 225 с.

⁹⁹ См.: 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.

¹⁰⁰ См.: Рыбакова С.В., Савина А.В. Изменение содержания принципа прозрачности (открытости) в условиях функционирования бюджетной системы с применением цифровых технологий // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10. С. 38 – 46.

¹⁰¹ См.: Сайфуллин И.Ф. О системе принципов бюджетного права // Финансовое право. 2017. № 2. С. 36 – 42.

¹⁰² См.: Рябова Е.В. Развитие межбюджетных отношений в рамках бюджетно-налоговой политики, направленной на обеспечение финансовой устойчивости субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2023. № 7. С. 75 – 89.

а

к

За последнее десятилетие в отечественной и зарубежной научной литературе появился обширный пласт публикаций, касающийся определения приоритетных направлений эффективного управления бюджетными финансами. Отечественная наука исходит из использования в качестве приоритетного направления бюджетного администрирования – риск-ориентированного подхода¹⁰³ при планировании и непосредственном осуществлении расходования бюджетных ассигнований. Аналогичной позиции придерживаются и отдельные зарубежные авторы¹⁰⁴.

Имеющийся эмпирический материал позволяет сформулировать отдельные специфические принципы, свойственные эффективному механизму бюджетного администрирования. К таким принципам, по нашему мнению, целесообразно относить следующие:

- бюджетное администрирование должно иметь четкую и ясную цель на фоне достоверности и выполнимости имеющейся бюджетной задачи (четкий расчет бюджетной нагрузки, наличие запланированного объема бюджетных ассигнований, их доступность);
- финансово-правовая согласованность бюджетов всех уровней со среднесрочными стратегическими приоритетами правительства¹⁰⁵;
- обеспечение использования цифровых технологий при осуществлении

б

¹⁰³ См., например, Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее: монография / Н.Е. Абрамова, С.Я. Боженок, О.В. Веремеева и др.; под ред. И.И. Кучерова, Н.А. Поветкиной. Москва: ИЗиСП, Юриспруденция, 2022. 272 с.; Агамагомедова С.А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 4. С. 460 - 470.; Кикавец В.В., Цареградская Ю.К. Финансовый контроль публичных закупок в Российской Федерации: монография / под ред. В.В. Кикавца. Москва: Проспект, 2022. 208 с.

¹⁰⁴ См.: Anderson B., Minneman E. The abuse and misuse of the term "Austerity": Implications for OECD countries. OECD Journal on Budgeting, 2014, vol. 14, iss. 1, pp. 109 - 122. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-14-5jxrmxc6sq1>; Hawkesworth I., Klepsvik K. Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12. OECD Journal on Budgeting, 2013, vol. 13, iss. 1, pp. 105 - 140. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-13-5k3ttg15bs31>; Marcel M. Budgeting for fiscal space and government performance beyond the Great recession. OECD Journal on Budgeting, 2013, vol. 13, iss. 2, pp. 9 - 47. URL: <https://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9t0pd3>; Fiscal consolidation: targets, plans and measures. OECD Journal on Budgeting, 2011, vol. 11, iss. 2, pp. 15 - 67. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-11-5kg869h4w5f6>.

¹⁰⁵ См.: Богачева О.В., Смородинов О.В. Основные бюджетные принципы и исключения в международной практике управления бюджетом // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2023. № 2. С. 29 – 44.

¹⁰⁶ См.: Титов Г.А. Бюджетное администрирование как правовая категория // Финансовое право. 2022. № 5. С. 39 – 44.

- обеспечение мягкого замещения финансово-правовых норм, обновление правового массива¹⁰⁷;
- обеспечение открытости и доступности бюджетной документации; обеспечение всестороннего обсуждения с институтами гражданского общества альтернативных способов финансовой поддержки¹⁰⁸;
- доступность достоверной отчетности о состоянии общественных финансов;
- обеспечение высокой эффективности оперативного бюджетного администрирования во взаимосвязи с оперативным обновлением бюджетно-правовых норм;
- создание системы оценки эффективности бюджетного администрирования исходя из достигнутого результата;
- персонализация ответственности за прогнозные и проектные решения в бюджетной сфере. Должен работать принцип «одного окна» - принял проектное решение – должен лично ответить за результат его реализации.

Изложенное позволяет сформулировать несколько выводов.

Во-первых, основу механизма бюджетного администрирования составляет особая система (совокупность) финансово-бюджетных органов, осуществляющих финансово-бюджетные государственные управленческие функции, администрируя потоки бюджетных ассигнований, в русле легитимного использования бюджетных средств под страхом применения мер государственного принуждения за нарушение бюджетного законодательства.

Во-вторых, особенность механизма бюджетного администрирования заключается в том, что государственные органы, составляющие механизм бюджетного администрирования, являясь структурно и функционально самостоятельными, все же образуют целостную систему бюджетного

¹⁰⁷ См.: Поветкина Н.А. Трансформация бюджетного законодательства: причины, формы, перспективы / Финансовое право. 2021. № 12. С. 20 – 23.

¹⁰⁸ См.: Васянина Е.Л. Проблемы реализации механизма бюджетного финансирования // Финансовое право. 2021. № 4. С. 26 - 29.

администрирования, объединенную единой управленческой финансово-бюджетной целью.

В-третьих, реализация механизма бюджетного администрирования осуществляется специальными финансово-бюджетными органами государственной власти, лицами, содействующими бюджетному администрированию, административно-чиновничьим аппаратом, иными государственными учреждениями, с помощью которых государство проводит финансово-бюджетную политику.

В-четвертых, рассматривая сущностную внутреннюю структуру бюджетного администрирования можно утверждать, что бюджетное администрирование состоит из трех, взаимосвязанных элементов, не существующих друг без друга: само бюджетное администрирование (состав специальных государственных бюджетно-финансовых органов, их правовое положение), механизм его реализации и бюджетная политика. Совокупность приведенных элементов является залогом комплексного и эффективного управления в бюджетной сфере, позволяющее администрировать бюджетные ассигнования на высоком профессиональном уровне и достигать высокий процент эффективности расходующихся бюджетных ассигнований.

В-пятых, механизм бюджетного администрирования обладает персонифицированным набором принципов, отличающим его от смежных механизмов, например, механизма налогового, валютного, таможенного администрирования.

§2.2 Система органов бюджетного администрирования, пределы их компетенции. Правовое положение лиц, содействующих бюджетному администрированию¹⁰⁹

Рассмотренные в предыдущих параграфах содержательные аспекты бюджетного администрирования позволяют перейти к исследованию системы

¹⁰⁹ Параграф подготовлен на основе статьи «Особенности правового положения лиц, содействующих бюджетному администрированию / Титов Г.А. // ж. Финансовое право. 2022. № 12. – С. 42-45.

органов бюджетного администрирования, реализующих свои полномочия в бюджетной сфере. К сожалению, в российском законодательстве отсутствует нормативное определение понятия «системы органов». Лексическое значение слова «система» в русском языке означает «определенный порядок в расположении и связи действий»¹¹⁰. Например, В.М. Мандрица отождествляет бюджетное устройство с системой государственных органов, осуществляющих те или иные функции в области бюджета¹¹¹. В статье 152 БК РФ законодателем определен перечень участников бюджетного процесса, каждый из которых обладает четко определенной бюджетной компетенцией, установленной их статусными правовыми актами, но при этом ни один нормативный правовой акт не содержит в себе понятия системы органов бюджетного администрирования.

Систематический анализ нормативной базы как в бюджетной сфере, так и иных правовых актов, устанавливающих систему государственных органов всех ветвей власти, позволяет осуществить попытку формулирования понятия системы органов бюджетного администрирования, под которой понимается иерархическая совокупность законодательных и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных учреждений и организаций, имеющих в своем правовом статусе компетенции бюджетного администрирования в качестве основной сферы реализации государственно-властных полномочий.

Конституционный законодатель¹¹² закрепил в статье 10 Основного Закона Российской Федерации¹¹³ принцип разделения властей, выделив законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. Традиционное,

¹¹⁰ См.: С.И. Ожегов Словарь русского языка //Под редакцией Н.Ю. Шведовой, М., «Русский язык», 1989, с.717.

¹¹¹ См.: Финансовое право / Под ред. В.М. Мандрицы, И.В. Рукавишниковой. Ростов н/Д, 1999. С. 44 - 45; Мандрица В.М. Финансовое право. Ростов н/Д, 2003. С. 77 - 79.

¹¹² См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 23.03.2020, № 12, ст. 1855.

¹¹³ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)// Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

историко-политическое деление ветвей власти по направлениям предполагает основу классифицирования системы органов бюджетного администрирования среди которых выделяются органы, принимающие акты высшей юридической силы и осуществляющие парламентский контроль – Федеральное собрание Российской Федерации, высшие органы законодательной власти субъектов Российской Федерации; органы исполнительной власти – финансовые органы, созданные и специально уполномоченные государством для реализации государственной политики в бюджетной сфере (например, Минфин России, Федеральное казначейство и др.), судебные органы, осуществляющие правосудие и судебный контроль в бюджетной сфере, а также органы, не реализующие государственную власть, но реализующие отдельные государственные полномочия (прокуратура РФ, контрольно-счетные органы, Центральный банк РФ и т.д.)¹¹⁴ в бюджетной сфере. Все эти государственные органы обладают двойственным статусом – с одной стороны, они сами устанавливают правовые рамки легитимного поведения в бюджетной сфере, с другой стороны, в отношении их осуществляется государственное администрирование в бюджетной сфере, а также бюджетный контроль специально уполномоченными органами бюджетной администрации. Например, Минфин России, реализуя свои бюджетные полномочия, установленные статьей 165 БК РФ¹¹⁵, а также полномочия, содержащиеся в Положении о Минфине России¹¹⁶, сам является объектом бюджетного администрирования и контроля, осуществляемого Счетной палатой Российской Федерации¹¹⁷.

Персонифицированная система органов бюджетного администрирования имеет трехуровневую структуру, содержащую в себе федеральный, региональный и местный уровни. Каждому уровню системы соответствует

¹¹⁴ См.: Осетров С.А. Российская модель разделения власти: конституционное поправление // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 10 - 17.

¹¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

¹¹⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 (ред. от 18.06.2021) «О Министерстве финансов Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3258.

¹¹⁷ См.: статья 15 Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О Счетной палате Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1649.

перечень должностных лиц и специально уполномоченных государственных органов бюджетной администрации.

Федеральный уровень системы органов бюджетного администрирования возглавляет Президент Российской Федерации, что «объясняется широтой его компетенции, во многом совпадающей с публичными функциями государства»¹¹⁸. В соответствии с Конституцией Российской Федерации Глава государства определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, его ежегодные послания к Федеральному Собранию представляют собой программу совершенствования бюджетной политики, бюджетного администрирования и реформирования межбюджетных отношений и др. Президент России реализует свои бюджетные полномочия посредством издания соответствующих указов¹¹⁹. БК РФ закреплено полномочие Президента России по изданию указов, регламентирующих отношения, складывающиеся между субъектами бюджетных правоотношений по вопросам повышения эффективности бюджетных расходов, бюджетного планирования, реформирования межбюджетных отношений, сбалансированности бюджетов бюджетной системы, внутреннего долга публично-правовых образований и т.д.¹²⁰

Следующим по глобальности бюджетных полномочий федерального уровня органом бюджетного администрирования является Правительство Российской Федерации, чьи конституционные полномочия предусматривают обеспечение проведения в стране единой финансовой, кредитной и денежной политики. Бюджетное законодательство относит к исключительной прерогативе Правительства Российской Федерации составление проектов бюджетов, а также обеспечение исполнения федерального бюджета. Оно принимает нормативные правовые акты, определяющие содержание

¹¹⁸ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юстицинформ, 2001. С. 189.

¹¹⁹ См.: Долматова Н.Г. К вопросу о правовом регулировании полномочий участников бюджетных правоотношений в области обеспечения бюджетной безопасности // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 10. С. 30 - 34.

¹²⁰ См.: Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография / О.А. Акопян, С.Я. Боженко, О.В. Веремеева и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2018. 304 с.

бюджетной политики, обеспечивает совершенствование бюджетной системы, разрабатывает федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение¹²¹, а, следовательно, этот коллегиальный орган является одним из основных органов бюджетного администрирования. Нормативно-правовое обеспечение бюджетного администрирования Правительство Российской Федерации реализует путем издания постановлений, обязательных для исполнения на всей территории России.

В ходе проведения в России административной реформы был принят Указ Президента Российской Федерации № 314 от 09 марта 2004 года «О системе и структуре органов исполнительной власти»¹²², который нормативно закрепил за федеральным министерством функцию по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Реализуя положения упомянутого Указа, Правительством Российской Федерации в июне 2004 года было принято постановление¹²³, которым утверждено Положение о Минфине России (далее по тексту – Положение). В соответствии со своим статусным документом Минфин России является главным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в бюджетной сфере. Оценить важность и значение этого государственного органа можно через призму количества внесенных изменений в Положение, например, за прошедшие 18 лет срока его действия в него внесены изменения как минимум 17 раз, конкретизирующие, дополняющие и укрупняющие его статус как главного финансового органа страны, реализующего свою компетенцию в том числе и в рамках бюджетного администрирования.

¹²¹ См.: Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 09.11.2020, № 45, ст. 7061.

¹²² См.: Собрание законодательства РФ, № 11, 15.03.2004, ст. 945.

¹²³ См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 (ред. от 18.06.2021) «О Министерстве финансов Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3258.

В настоящее время Минфин России осуществляет основные полномочия в сфере бюджетного администрирования, заключающиеся в разработке проектов нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации; издании нормативных правовых актов Министерства в пределах компетенции; утверждении типовых гражданско-правовых договоров и их существенных условий, используемых в отдельных направлениях бюджетного администрирования; устанавливает порядок и случаи проведения отдельных контрольно-надзорных мероприятий, в том числе порядок ведомственного контроля; определяет критерии эффективности использования бюджетных ассигнований, а также деятельности отдельных государственных органов; определяет квалификационные требования для руководителей финансовых органов; утверждает и ведет сводную бюджетную роспись федерального бюджета; осуществляет методическое руководство в области бюджетного планирования, а также мониторинг о состоянии государственных и муниципальных финансах; обеспечивает межведомственную координацию в бюджетной сфере и др. Значимость роли Минфина России в бюджетном процессе отмечается многими учеными, констатирующими ведущую роль¹²⁴ министерства, в том числе и в осуществлении полномочий бюджетного администрирования. Отдельным направлением полномочий Минфина России в рамках бюджетного администрирования является обеспечение финансовой безопасности. Как справедливо отмечает Н.А. Поветкина, Минфин России управляет рисками в сферах финансовых правоотношений в целом и финансовой безопасности в частности, прежде всего, в рамках организации составления и непосредственного составления проекта федерального бюджета, представляемого в Правительство РФ; разработки и представления в

¹²⁴ См., например, 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.; Цареградская Ю.К. Государственный долг России в системе финансового права: особенности правового регулирования: монография / под ред. О.В. Болтиновой. М.: Проспект, 2016. 136 с.; Вожова Е.М. Финансовая правосубъектность Министерства финансов Российской Федерации в бюджетном процессе // Современное право. 2015. N 9. С. 61 - 69; № 10. С. 36 - 44.

Правительство РФ таких важнейших программных документов, как основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, реализуемой посредством использования такого инструмента, как риск-менеджмент¹²⁵.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 21 от 21 января 2020 года «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹²⁶ в ведении Минфина России находится Федеральное казначейство на правах федеральной службы, которое наряду с Министерством имеет широкий перечень компетенций в сфере бюджетного администрирования. В частности, статусным документом¹²⁷ о Федеральном казначействе закреплено осуществление им правоприменительных функций по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, а также функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере и др. Как мы отмечали ранее, Федеральное казначейство находится в ведении Минфина России, хотя в структуру Министерства не входит, что предполагает определенную свободу деятельности и автономию компетенции. Анализ функций Казначейства России позволяет обоснованно утверждать о самостоятельной роли этого государственного органа в бюджетном администрировании. Свою деятельность оно осуществляет непосредственно или через свои территориальные органы, осуществляя бюджетное взаимодействие с другими государственными органами. Основную правоприменительную концентрацию функций Федерального казначейства можно охарактеризовать двумя направлениями – санкционирование

¹²⁵ См.: Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография / О.А. Акопян, С.Я. Боженко, О.В. Веремеева и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2018. 304 с.

¹²⁶ См.: Собрание законодательства РФ, 27.01.2020, № 4, ст. 346.

¹²⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 (ред. от 28.12.2020) «О Федеральном казначействе»// Собрание законодательства РФ, 06.12.2004, № 49, ст. 4908.

бюджетных расходных операций и реализация контрольно-надзорных полномочий в бюджетной сфере, включающая в себя бюджетный мониторинг, контроль эффективности использования бюджетных ассигнований и др.

Помимо Федерального казначейства в ведении Минфина России находятся Федеральная налоговая служба, Федеральная пробирная палата (на правах федеральной службы), Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, Федеральная таможенная служба, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом. Указанные государственные органы обладают полномочиями в сфере государственного администрирования в установленной сфере деятельности (например, налоговое, таможенное администрирование и др.), однако, компетенции бюджетного администрирования не являются их основными функциями.

В систему органов бюджетного администрирования входит Центральный банк Российской Федерации, обладающий особым конституционно-правовым статусом¹²⁸ и компетенциями, и осуществляющий свои функции и полномочия независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления¹²⁹. Особый статус Банка России проявляется в том, что он не является государственным органом, но в тоже время обладает полномочиями, носящими властный характер, реализация которых обеспечивается соответствующими мерами государственного принуждения. Бюджетная компетенция Банка России установлена статьей 155 БК РФ, которая сконцентрирована в сфере публично-правовых полномочий по обслуживанию счетов бюджетов, включая Федеральное казначейство и его территориальные подразделения, а также определению основных направлений единой

¹²⁸ См.: Конституция Российской Федерации// Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

¹²⁹ См.: Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»//Собрание законодательства РФ, 15.07.2002, № 28, ст. 2790.

государственной денежно-кредитной политики¹³⁰. Кроме этого, нельзя не отметить, что национальное бюджетное законодательство допускает участие кредитных организаций в осуществлении отдельных операций со средствами бюджета, например, по предоставлению и возврату бюджетных кредитов, открытию счетов и обслуживанию расчетов по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов Российской Федерации и муниципальными ценными бумагами. В этом смысле, кредитные организации несут обеспечивающую роль, выполняя отдельные обслуживающие функции бюджетного администрирования, выступая проводником императивных норм бюджетной сферы. Роль же Банка России, как органа, имеющего особый статус «банка банков»¹³¹, реализуется в исключительном осуществлении банковских операций с кредитными организациями и установлении к ним публично-правовых требований, а также осуществлении контроля и надзора за бюджетно-банковскими операциями¹³².

Следующим элементом системы органов бюджетного администрирования являются органы управления государственными внебюджетными фондами – Пенсионного фонда Российской Федерации¹³³, Фонда социального страхования Российской Федерации¹³⁴, Федерального фонда обязательного медицинского страхования¹³⁵. Каждый из приведенных фондов обладает четким набором бюджетных полномочий в отношении их

¹³⁰ См.: Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2021 год и период 2022 и 2023 годов, утв. Банком России// Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://www.cbr.ru/> по состоянию на 06.11.2020.

¹³¹ См.: Банковское право: учебник для бакалавров / Д.Г. Алексеева, А.Г. Гузнов, Л.Г. Ефимова и др.; отв. ред. Л.Г. Ефимова, Д.Г. Алексеева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2019. 608 с.

¹³² См.: Постановление Правительства РФ от 08.05.2020 № 644 «О требованиях к кредитным организациям, которые могут обслуживать банковские счета Федерального казначейства, а также единый казначейский счет в иностранной валюте и осуществлять операции со средствами федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 18.05.2020, № 20, ст. 3168; Положение Банка России от 06.10.2020 № 735-П (ред. от 25.03.2021) «О ведении Банком России и кредитными организациями (филиалами) банковских счетов территориальных органов Федерального казначейства» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.11.2020 № 60761)//Вестник Банка России, № 93, 25.11.2020.

¹³³ См.: Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 2122-1 (ред. от 05.08.2000) «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)»//Ведомости СНД и ВС РСФСР, 30.01.1992, № 5, ст. 180.

¹³⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 12.02.1994 № 101 (ред. от 14.07.2021) «О Фонде социального страхования Российской Федерации»// Российская газета, № 35, 22.02.1994

¹³⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 29.07.1998 № 857 (ред. от 18.03.2021) «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования»//Собрание законодательства РФ, 10.08.1998.

бюджетов¹³⁶. Эти учреждения являются особыми государственными образованиями, осуществляющие бюджетное управление в установленной сфере деятельности (управление финансами пенсионного обеспечения, средствами государственного социального и медицинского страхования соответственно). В этих целях рассматриваемые учреждения обладают функциями, обеспечивающими бесперебойную работу государственной системы социального страхования и пенсионного обеспечения¹³⁷. Свои полномочия внебюджетные фонды реализуют посредством издания соответствующих приказов¹³⁸, которые являются показателем их императивной правовой роли в бюджетном администрировании. Публично-правовой характер деятельности внебюджетных фондов и внимание к ней со стороны государства повлекло за собой внесение изменений в статью 306.3 БК РФ. В настоящее время органы управления внебюджетными фондами, наряду с Минфином России и региональными финансовыми органами, законодателем отнесены к субъектам, полномочным применять бюджетные меры принуждения, а значит более эффективно претворять в жизнь принятые решения в рамках осуществления полномочий в сфере бюджетного администрирования под страхом применения мер государственного принуждения.

Региональный уровень системы государственных органов, осуществляющих бюджетное администрирование, целесообразно исследовать на примере конкретного субъекта Российской Федерации. Для целей данной работы нами выбрана столица Российской Федерации – город федерального значения – Москва.

¹³⁶ Федеральным законом от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» с 1 января 2023 года создается Фонд пенсионного и социального страхования РФ, который объединяет в себе Пенсионный фонд РФ и Фонд социального страхования РФ. Однако основные подходы к правовому регулированию бюджетного администрирования в этой сфере остаются неизменны.

¹³⁷ См.: Соколов Р.А. Место Пенсионного фонда Российской Федерации в системе федеральных органов исполнительной власти // Законодательство. 2014. № 3, с.40.

¹³⁸ См., например: Приказ Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации от 25 июля 2024 г. № 1312 «Об утверждении Порядка учета бюджетных и денежных обязательств получателей средств бюджета Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации»// Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 13.09.2024.

Устав города Москвы¹³⁹ специально не выделяет органы бюджетного администрирования, но используя заданную в данной работе формулу классификации органов бюджетного администрирования, к последним можно отнести Московскую городскую Думу как высший и единственный законодательный орган государственной власти города Москвы; Мэра Москвы как высшее должностное лицо города Москвы; Правительство Москвы как высший исполнительный орган государственной власти города Москвы.

Законодательством города Москвы¹⁴⁰ предусмотрены бюджетные полномочия Московской городской Думы, которая она реализует в сфере бюджетного администрирования путем рассмотрения и принятия законов города Москвы об установлении расходных обязательств города Москвы, о бюджете города и его исполнении, о введении на территории города Москвы региональных и местных налогов и сборов, другие законы города Москвы, регулирующие бюджетные правоотношения. Кроме этого, как высший региональный законодательный орган осуществляет контроль за исполнением бюджета города и бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования, а также реализует иные полномочия, установленные как федеральным, так и региональным бюджетным законодательством.

Мэр Москвы реализует полномочия в сфере бюджетного администрирования в рамках, закрепленной за ним компетенции¹⁴¹. Согласно приведенному распоряжению Мэра Москвы, последний определяет стратегические направления социально-экономического развития города Москвы, ведет вопросы формирования финансово-бюджетной политики города Москвы, осуществляет контроль за деятельностью и координацией работы

¹³⁹ См.: Закон г. Москвы от 28.06.1995 (ред. от 20.09.2017) «Устав города Москвы»// Ведомости Московской городской Думы, 14.09.2001, № 8, ст. 130.

¹⁴⁰ См.: Закон г. Москвы от 10.09.2008 № 39 (ред. от 20.10.2021) «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве»//Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 55, 30.09.2008.

¹⁴¹ См.: Распоряжение Мэра Москвы от 27.07.2012 № 620-РМ (ред. от 22.01.2021) «О распределении обязанностей между Мэром Москвы и заместителями Мэра Москвы в Правительстве Москвы»//Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 44, 07.08.2012.

Департамента финансов города Москвы; возглавляет Бюджетную комиссию Правительства Москвы, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральным законодательством и правовыми актами города Москвы. Региональное бюджетное законодательство предусматривает реализацию Мэром Москвы законодательной инициативы в сфере бюджетного администрирования в форме внесения на рассмотрение Московской городской Думы проектов законов города Москвы о бюджете города и его исполнении, о введении на территории города Москвы региональных и местных налогов и сборов, установлении размеров ставок по ним, а также проектов других законов города Москвы, регулирующих бюджетные правоотношения.

Полномочия Правительства Москвы в сфере бюджетного администрирования определены региональным законодательством и представляются более обширными и детализированными в сравнении с полномочиями регионального законодательного органа и Мэра Москвы. Общие полномочия Правительства Москвы в сфере бюджетного администрирования установлены в Законе города Москвы «О Правительстве Москвы»¹⁴², детализация же бюджетных полномочий установлена Законом города Москвы № 39 от 10 сентября 2008 года «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве»¹⁴³ (далее по тексту – Закон № 39).

Правительство Москвы, как один из ведущих органов бюджетного администрирования регионального уровня, реализует свои бюджетно-административные полномочия не только в соответствии с правовыми актами города Москвы, но и руководствуется и осуществляет полномочия, предусмотренные БК РФ и иными нормативными правовыми актами федерального уровня. Анализ компетенций Правительства Москвы в сфере бюджетного администрирования позволяет констатировать постоянное совершенствование круга полномочий, пик изменения которых пришелся на 2011-2012 годы, что было обусловлено глобальной работой государства по

¹⁴² См.: Закон г. Москвы от 20.12.2006 № 65 (ред. от 26.12.2018) «О Правительстве Москвы»//Ведомости Московской городской Думы, 23.03.2007, № 2, ст. 385.

¹⁴³ См.: Ведомости Московской городской Думы, 31.10.2008, № 10, ст. 183.

совершенствованию бюджетного управления, результаты которой лишний раз доказывают, что система органов бюджетного администрирования является иерархической совокупностью специально уполномоченных государственных органов и должностных лиц. В этой связи статьей 27 Закона № 39 московское законодательство отдельно предусмотрело полномочия руководителя финансового органа города Москвы, к которым отнесены компетенции в сфере утверждения и изменения бюджетной росписи субъекта Российской Федерации, а также утверждение и изменение лимитов бюджетных обязательств для главных распорядителей бюджетных средств города Москвы.

Аналогичные положения содержатся в отдельных нормативных правовых актах органов местного самоуправления. Например, в статье 12 Положения о бюджетном процессе в муниципальном районе «Корткеросский»¹⁴⁴ предусмотрены «исключительные полномочия руководителя финансового органа», которые также как и в городе Москве сконцентрированы вокруг утверждения и изменения бюджетной росписи, а также утверждения и изменения лимитов бюджетных обязательств, но при этом еще предусматривают полномочия по изменению целевого назначения бюджетных ассигнований по результатам проверок соблюдения бюджетного законодательства и установления запретов главному распорядителю и получателю средств бюджета отдельных расходных операций на основании представления органов, имеющих контрольные полномочия.

Местный уровень органов бюджетного администрирования имеет свои особенности. С одной стороны, структура органов местного самоуправления определена статьей 34 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴⁵, в состав которой входят представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная

¹⁴⁴ См.: Решение Совета муниципального района «Корткеросский» Республики Коми от 22 февраля 2008 года №8 «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном районе «Корткеросский»// <https://base.garant.ru/27403188/b6e02e45ca70d110df0019b9fe339c70/#friends>.

¹⁴⁵ См.: Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

С другой стороны, приведенный нами федеральный закон предусмотрел, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а их бюджетные полномочия определяются соответствующими положениями БК РФ, тем самым реализуя иерархический принцип построения системы органов бюджетного администрирования.

Однако на фоне реализации принципа иерархии и централизации, администрирование в бюджетной сфере территориального уровня характеризуется проявлением относительной самостоятельности финансовой политики¹⁴⁶. Подобная самостоятельность выражается, как правило, в администрировании финансового потока, обеспечивающего местные нужды¹⁴⁷ за счет местных источников доходов местного бюджета.

Кроме этого, местный уровень самостоятельности бюджетного администрирования неоднократно являлся предметом исследования конституционного правосудия. Рассматривая реализацию принципа самостоятельности местного бюджетного администрирования Конституционный Суд РФ в своих правовых позициях указал на «право

¹⁴⁶ См.: Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография / О.А. Акопян, С.Я. Боженко, О.В. Веремеева и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2018. 304 с.

¹⁴⁷ См., например, Постановление администрации муниципального образования Кингисеппский муниципальный район Ленинградской области от 28.06.2021 № 1493 «О внесении изменений в постановление администрации МО «Кингисеппский муниципальный район от 05.08.2013 № 1865 «Об утверждении Порядка распространения наружной рекламы на территории МО «Кингисеппский муниципальный район» Ленинградской области» и Порядка расчета размера платы по договору на право установки и эксплуатации рекламных конструкций на земельных участках, зданиях, строениях или ином недвижимом имуществе, находящихся в собственности МО «Кингисеппский муниципальный район», а также на земельных участках, расположенных на территории МО «Кингисеппский муниципальный район», государственная собственность на которые не разграничена, в новой редакции»//СПС Консультант+; Постановление администрации муниципального образования Лужский муниципальный район Ленинградской области от 06.03.2017 № 793 «Об утверждении Требований к установке и эксплуатации рекламных конструкций на территории муниципального образования Лужский муниципальный район Ленинградской области»// СПС Консультант+; Постановление администрации муниципального образования Тихвинский муниципальный район Ленинградской области от 01.02.2018 № 01-239-а «Об утверждении Правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории Тихвинского района, для личных и бытовых нужд»// Трудовая слава, № 6, 14.02.2018.

органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, иметь собственные источники доходов бюджетов определять направления расходования бюджетных средств. Самостоятельность местного самоуправления в сфере бюджетной деятельности гарантируется также запретом на установление подчиненности одного муниципального образования другому»¹⁴⁸. Таким образом, местные органы бюджетного администрирования реализуют свои властные бюджетно-правовые полномочия путем издания императивных бюджетно-административных норм, «которые начинают работать на местном уровне после закрепления их в актах органов местного самоуправления»¹⁴⁹.

Правовое положение лиц, содействующих бюджетному администрированию.

Исследование системы органов бюджетного администрирования показало, что рассмотренная структура органов бюджетной администрации делится на две взаимно дополняющие друг друга, логически взаимосвязанные части: собственно ядро органов бюджетного администрирования, основным назначением деятельности которых является бюджетное управление и организации, учреждения - лица, осуществляющие содействие, а также выполняющие обеспечительную функцию для реализации государственными органами, входящими в ядро системы, своей компетенции по эффективному бюджетному администрированию (далее по тексту – лица, осуществляющие содействие бюджетному администрированию).

Анализ нормативной правовой базы показал, что российский законодатель использует несколько терминов, объединяющих в себе смысл понятия «содействие» - безвозмездная помощь (содействие), гуманитарная помощь (содействие), техническая помощь (содействие)¹⁵⁰. Лексическое же

¹⁴⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4509.

¹⁴⁹ См.: Усманова Р.М. Соотношение муниципально-правового и финансово-правового регулирования общественных отношений на местном уровне // Финансовое право. 2016. № 5. С. 15 - 20.

¹⁵⁰ См.: Федеральный закон от 04.05.1999 № 95-ФЗ (ред. от 24.11.2008) «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с

значение слова «содействие» согласно Словарю русского языка — это «помощь, поддержка в каком-нибудь деле, в какой-нибудь деятельности», а также «деятельное участие в чьих-либо делах с целью облегчить, помочь в чем-либо, в какой-либо деятельности», «совместное действие, соучастие, помощь, поддержка в чем-либо»¹⁵¹.

Таким образом, филолого-правовой метод исследования позволяет сделать вывод о том, что лица, осуществляющие содействие бюджетному администрированию, являются неотъемлемой частью системы бюджетного администрирования и призваны обеспечивать деятельность бюджетных администраций исходя из принципа эффективности бюджетного управления на всех уровнях бюджетной системы.

Немаловажным аспектом исследования места лиц, осуществляющих содействие бюджетному администрированию, является выяснение вопроса об их отнесении к субъектам бюджетного права и субъектам бюджетного правоотношения. Российскими учеными разграничено понятие субъекта бюджетного права и субъекта бюджетного правоотношения. Например, Н.И. Химичева рассматривает понятие «субъект бюджетного права» как более широкое по отношению к «субъекту бюджетного правоотношения», поскольку «в данный момент носители бюджетных прав и обязанностей могут еще не вступать в конкретные правоотношения. Кроме того, в правоотношениях могут быть реализованы не все права и обязанности»¹⁵². Аналогичной позиции придерживаются и другие ученые¹⁵³.

Таким образом, в целях настоящего диссертационного исследования обоснованно можно утверждать о том, что понятие «субъекта бюджетного правоотношения» в большей степени свойственно совокупности государственных органов, непосредственно реализующих полномочия

осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 03.05.1999, № 18, ст. 2221.

¹⁵¹ См.: С.И. Ожегов Словарь русского языка, М., «Русский язык», 1989, С. 741.

¹⁵² См.: Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов, 1979. С. 42.

¹⁵³ См.: Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. 400 с.

бюджетного администрирования и составляющих ядро системы органов бюджетного администрирования. Лица же, осуществляющие содействие бюджетному администрированию, должны относиться к субъектам бюджетного права, поскольку имеют расчетную возможность принять участие в создании/исполнении бюджетно-императивной нормы, обеспечить реализацию отдельного направления бюджетного администрирования либо иным способом содействовать эффективному осуществлению бюджетного администрирования.

В этой связи представляется возможным очертить круг субъектов, составляющих собой совокупность лиц, содействующих бюджетному администрированию: кредитные организации; эксперты и специалисты; государственные органы, обеспечивающие цифровизацию бюджетных правоотношений (например, Минцифры России¹⁵⁴); научные организации (например, федеральное государственное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации»¹⁵⁵, федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»¹⁵⁶); координационно-совещательные органы: при Правительстве Российской Федерации - Правительственная комиссия по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций¹⁵⁷, Национальный совет по обеспечению финансовой стабильности¹⁵⁸, Правительственная комиссия по вопросам оптимизации и повышения

¹⁵⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 № 418 (ред. от 29.09.2021) «О Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 09.06.2008, № 23, ст. 2708.

¹⁵⁵ См.: Приказ Минфина России от 13.12.2018 № 3213 (с изм. от 14.10.2020) «О переименовании федерального государственного бюджетного учреждения «Научно-исследовательский финансовый институт» и утверждении новой редакции Устава»//Документ опубликован на официальном сайте Минфина России.

¹⁵⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 29.12.2006 № 836 (ред. от 31.07.2021) «Вопросы федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 01.01.2007, № 1 (2 ч.), ст. 287.

¹⁵⁷ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 21.01.2022 № 25-2 «Об утверждении Положения о Правительственной комиссии по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций»// Собрание законодательства РФ, 07.03.2022, № 10, ст. 1485.

¹⁵⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 05.07.2013 № 571(ред. от 09.06.2021) «О Национальном совете по обеспечению финансовой стабильности»// Собрание законодательства РФ, 22.07.2013, № 29, ст. 3961.

эффективности бюджетных расходов¹⁵⁹; при Министерстве финансов Российской Федерации – Рабочая группа по вопросам нормативного правового регулирования финансовых рынков¹⁶⁰, Рабочая группа Минфина России по совершенствованию межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации¹⁶¹, Рабочая группа по вопросам совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и аудита¹⁶², Совет по вопросам внутреннего финансового аудита и совершенствования качества финансового менеджмента организаций бюджетной сферы¹⁶³; при Росфинмониторинге – Межведомственная рабочая группа по противодействию незаконным финансовым операциям¹⁶⁴; при Счетной палате Российской Федерации - Совет контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации¹⁶⁵ и другие.

Отдельно следует выделить группу государственных органов, обеспечивающих контроль и законность в бюджетной сфере, которые осуществляют собственно бюджетный контроль (например, Контрольное управление Президента Российской Федерации¹⁶⁶, Счетная палата Российской

¹⁵⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 26.08.2014 № 855 (ред. от 27.11.2018) «О Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов»//Собрание законодательства РФ, 08.09.2014, № 36, ст. 4846.

¹⁶⁰ Положение утверждено Директором департамента финансовой политики Минфина России 06 ноября 2014 года//Документ опубликован на официальном сайте Минфина России.

¹⁶¹ См.: Приказ Минфина России от 04.08.2014 № 247 (ред. от 25.11.2015) «О постоянно действующей Рабочей группе Министерства финансов Российской Федерации по совершенствованию межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации»//Документ опубликован на официальном сайте Минфина России.

¹⁶² Положение утверждено Директором департамента бюджетной методологии Минфина России в 2015 году//Документ опубликован на официальном сайте Минфина России.

¹⁶³ См.: Приказ Минфина России от 27.12.2019 № 1656 «О Совете по вопросам внутреннего финансового аудита и совершенствования качества финансового менеджмента организаций бюджетной сферы»//Документ опубликован на официальном сайте Минфина России.

¹⁶⁴ См.: Распоряжение Президента РФ от 28.07.2012 № 344-рп (ред. от 30.07.2018) «О межведомственной рабочей группе по противодействию незаконным финансовым операциям»//Собрание законодательства РФ, 06.08.2012, № 32, ст. 4540.

¹⁶⁵ См.: Положение о Совете контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации (утв. решением Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ от 21.03.2014) (ред. от 31.07.2020)// Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://portalkso.ru> по состоянию на 01.09.2020.

¹⁶⁶ См.: Указ Президента РФ от 08.06.2004 № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 14.06.2004, № 24, ст. 2395.

Федерации¹⁶⁷ и другие). Наряду с указанными органами в контрольной деятельности в бюджетной сфере также участвуют и отдельные правоохранительные органы, такие как органы внутренних дел, органы федеральной службы безопасности, органы прокуратуры, суды.

Спектр лиц, содействующих бюджетному администрированию очень многообразен, и может изменяться в зависимости от конкретной историко-политической ситуации, обеспечение которой будет являться необходимостью в соответствующем моменте времени. К сожалению, исчерпывающий перечень лиц, осуществляющих содействие бюджетному администрированию, рассмотреть не представляется возможным из-за ограниченности объема диссертационного исследования. В этой связи представляется целесообразным обратиться к отдельным категориям лиц, осуществляющих содействие бюджетному администрированию.

Кредитные организации. Роль и место кредитных организаций в осуществлении содействия бюджетному администрированию заключается в их двойном правовом статусе, который позволяет кредитным организациям выступать в роли финансовых агентов, проводящих банковские операции, а, с другой стороны, выступать в роли уполномоченной организации, имеющей контрольные функции в отношении проводимых платежей. Бюджетное законодательство предусматривает соответствующую конкурентную процедуру для привлечения кредитной организации к обслуживанию бюджетных средств, предусматривающую взаимные обязательства и ответственность сторон, а также формы контроля за использованием бюджетных средств. По результатам отбора кредитная организация может быть привлечена к выполнению поручений Правительства РФ¹⁶⁸, органов исполнительной власти субъектов РФ,

¹⁶⁷ См.: Федеральный закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 16.01.1995, № 3, ст. 167.

¹⁶⁸ См., например, Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1103 (ред. от 20.07.2022) «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение затрат субъектам малого и среднего предпринимательства на оплату банковских комиссий при осуществлении перевода денежных средств физическими лицами в пользу субъектов малого и среднего предпринимательства в оплату товаров (работ, услуг) в сервисе быстрых платежей платежной системы Банка России»; Постановление Правительства РФ от 05.04.2022 № 590 «О внесении изменений в общие требования к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в

органов местного самоуправления; к осуществлению операций со средствами федерального бюджета, региональных и местных бюджетов; к осуществлению расчетов со всеми уровнями бюджетов, а также к обеспечению целевого использования бюджетных средств, выделяемых для осуществления федеральных и региональных программ.

Эксперты и специалисты. БК РФ не содержит нормативных упоминаний об экспертах и специалистах, но такой подход законодателя не означает исключения участия этих субъектов из сферы бюджетного администрирования. Эксперты и специалисты могут привлекаться государством на различных стадиях бюджетного процесса, например, в период планирования расходной части бюджета могут даваться различного рода оценки ведущими специалистами в той или иной области, выступающие в качестве экспертов в соответствующей сфере общественных отношений. Нормативно понятие экспертного сообщества и специалистов закреплено в соответствующих положениях основного нормативного акта, регулирующего контрактное право¹⁶⁹. Ни для кого не секрет, что основной путь повышения эффективности расходования средств бюджетных и внебюджетных источников - совершенствование контрактной системы в сфере закупок¹⁷⁰. В этой связи обоснованно утверждать, что экспертное сообщество и специалисты принимают активное участие в бюджетном администрировании, обеспечивая своей высокопрофессиональной деятельностью реализацию принципа бюджетного права о эффективном расходовании бюджетных ассигнований.

Государственные органы, обеспечивающие цифровизацию бюджетных правоотношений. Современное развитие мировой цивилизации характеризуется становлением «новой реальности – «цифровой», не имеющей

том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг и об особенностях предоставления указанных субсидий и субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2022 году»//Собрание законодательства РФ», 11.04.2022, № 15, ст. 2508.

¹⁶⁹ См.: статьи 3,24,41,94 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»//Собрание законодательства РФ», 08.04.2013, № 14, ст. 1652.

¹⁷⁰ См.: Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. 400 с.

аналогов в истории человечества»¹⁷¹. Как справедливо отмечает Н.А. Поветкина «цифровизация бюджетной сферы влияет на функционирование абсолютно всех сфер государственной деятельности, даже несмотря на то, что она не выделяется в качестве отдельного инструмента либо самостоятельного направления финансовой, бюджетной политики»¹⁷². Внедрение современных информационных технологий неоспоримо важно в деятельности государственных органов, осуществляющих бюджетное администрирование. Специальным государственным органом в этой сфере является Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минцифры России), которое осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий (включая использование информационных технологий при формировании государственных информационных ресурсов и обеспечение доступа к ним)¹⁷³.

Минцифры России осуществляет в соответствии со своими статусными документами «цифровое становление» бюджетного администрирования в рамках реализации Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹⁷⁴ и от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»¹⁷⁵.

Научные организации занимают немаловажную роль в системе организаций, осуществляющих содействие бюджетному администрированию, поскольку обеспечивают научное обоснование финансовой политики Российской Федерации в целях эффективного, планомерного и устойчивого

¹⁷¹ См.: Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 5.

¹⁷² См.: Поветкина Н.А. «Цифровой» бюджет: будущее или настоящее? // Финансовое право. 2019. № 8. С. 8 – 11.

¹⁷³ См.: Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 № 418 (ред. от 17.12.2021) «О Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 09.06.2008, № 23, ст. 2708.

¹⁷⁴ См.: Собрание законодательства РФ, 14.05.2018, № 20, ст. 2817.

¹⁷⁵ См.: Собрание законодательства РФ, 27.07.2020, № 30, ст. 4884.

развития экономической сферы государства, а также взаимодействие государственных органов бюджетного администрирования с экспертным сообществом по важнейшим направлениям проводимой государственной финансовой политики. Согласно отдельным компетенциям, научные организации осуществляют участие в законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, а также разработке проектов федеральных законов; проведении научной правовой экспертизы концепций и проектов федеральных законов, а также иных нормативных правовых актов, находящихся на рассмотрении в Правительстве Российской Федерации.

Отдельным значимым направлением деятельности научных организаций является осуществление научно-правового обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации и других высших органов государственной власти. Кроме этого, проводятся фундаментальные исследования финансового законодательства, его отраслей и институтов, в том числе разработка научных концепций развития законодательства.

С точки зрения практических задач научными организациями проводится мониторинг законодательства и правоприменительной практики Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также зарубежных стран.

Координационно-совещательные органы. Словарь русского языка дает толкование слову «координировать» как «согласовывать, устанавливать целесообразное соотношение между какими-нибудь действиями, явлениями»¹⁷⁶, в свою очередь «совещательный» как «относящийся к праву обсуждения каких-нибудь вопросов, но не к праву их решения»¹⁷⁷. Указанные органы создаются при государственном органе публичной власти на постоянной или временной основе в целях рассмотрения вопросов обеспечения стабильности финансовой системы, выявления системных рисков и разработки предложений о мерах, направленных на снижение таких рисков (Национальный совет по обеспечению финансовой стабильности); для координации и обеспечения согласованных

¹⁷⁶ См.: С.И. Ожегов. Словарь русского языка. М., «Русский язык», 1989, с.295.

¹⁷⁷ См.: там же, с.739.

действий всех уровней органов исполнительной власти и организаций в целях выработки и реализации мер по повышению устойчивости экономики Российской Федерации в условиях санкций (Правительственная комиссия по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций); для обеспечения согласованных действий всех уровней органов исполнительной власти при решении вопросов повышения эффективности бюджетных расходов (Правительственная комиссия по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов) и т.п.

Группа государственных органов, обеспечивающих контроль и законность в бюджетной сфере, может быть представлена на примере полномочий Контрольного управления Президента Российской Федерации, которое согласно своего положения осуществляет контроль за реализацией ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, бюджетных посланий Президента Российской Федерации и иных программных документов Президента Российской Федерации; информирует Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации о результатах проверок и осуществляет подготовку на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений, а также организует и проводит проверки и иные мероприятия по контролю и участвует в предупреждении и устранении выявленных нарушений.

Замыкает круг лиц, содействующих бюджетному администрированию, *правоохранительные органы*, обеспечивающие реализацию мер государственного принуждения в бюджетной сфере. Таким органами являются территориальные подразделения органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, следственного комитета. Их основная задача - защита уголовно-правовыми средствами установленного порядка осуществления правоотношений в бюджетной сфере, противодействие коррупции. Ведущими принципами их деятельности законодателем определены - приоритетное применение мер предупреждения, комплексное использование политических,

организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер¹⁷⁸. Обеспечительная функция правоохранительных органов в процессе бюджетного администрирования заключается в поддержании легитимных и создании благоприятных условий для реализации имеющихся бюджетно-правовых задач.

Изложенное позволяет нам сделать несколько промежуточных выводов:

Во-первых, система органов бюджетного администрирования представляет собой централизованную иерархическую систему государственных органов, обладающих бюджетно-императивными компетенциями. Иерархичность органов бюджетного администрирования проявляется не только в смысле административного подчинения (как в случае с главными распорядителями бюджетных средств и их подчиненными ведомственными учреждениями), но и в смысле непосредственного бюджетного подчинения (как в случае с соотношением федерального, регионального и местного бюджетов, где полностью отсутствует ведомственное подчинение).

Во-вторых, система органов бюджетного администрирования имеет свою внутреннюю организацию и структуру, определённую правовыми актами, регулируемыми не только административное подчинение органов внутри системы, но и актами, устанавливающими правила бюджетно-финансовых правоотношений между органами бюджетного администрирования.

В-третьих, в систему органов бюджетного администрирования входят не только государственные органы непосредственно реализующие государственно-властные полномочия в сфере бюджетного администрирования, но и органы, реализующие отдельные государственные полномочия в бюджетной сфере, не являющиеся их основным направлением деятельности (например, органы прокуратуры).

В-четвертых, система лиц, содействующих бюджетному администрированию, очень многогранна. В качестве содействующего субъекта

¹⁷⁸ См.: статья 3 Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 01.04.2022) «О противодействии коррупции»// Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

бюджетному администрированию государством может быть привлечено специально уполномоченное лицо, обладающее соответствующей компетенцией, квалификацией и имеющее возможность оказать содействие государству в реализации его полномочий в бюджетной сфере, в том числе не только на публичной основе, но и в рамках гражданско-правовых отношений, реализуя установленную государством конкурсную процедуру.

В-пятых, лица, содействующие бюджетному администрированию, обладают двойным бюджетно-правовым статусом. С одной стороны, они выступают в качестве субъектов, осуществляющих бюджетно-правовое содействие государственным органам, составляющим ядро органов бюджетного администрирования, с другой стороны, они сами являются объектами государственно-властных установок органов бюджетного администрирования.

В-шестых, исследованные в настоящем параграфе правовые статусы лиц, содействующих бюджетному администрированию, позволяют утверждать, что под такими лицами следует понимать совокупность государственных органов, учреждений и организаций (в том числе общественных), а также граждан, оказывающих содействие органам бюджетной администрации в силу закона и на договорной основе в части обеспечения реализации отдельных полномочий бюджетных администраций в бюджетной сфере либо обеспечения их деятельности в рамках осуществления координационно-совещательного аспекта принятия императивного государственного решения в бюджетной сфере.

§2.3 Государственный финансовый контроль в механизме администрирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации¹⁷⁹

Одним из важнейших направлений бюджетного администрирования является осуществление контроля в бюджетной сфере, как гаранта осуществления «качественной бюджетной деятельности»¹⁸⁰. Институту бюджетного контроля уделялось большое внимание ведущими учеными, исследующими проблематику финансового права¹⁸¹. Объективная обусловленность наличия такого направления деятельности государственных органов как бюджетный контроль основывается на контрольной функции финансов. Еще в советские времена учеными отмечалось, что финансы, понимаемые как экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства¹⁸², выполняют определенные функции, в которых и проявляется сущность самих финансов.

Всестороннее исследование учеными-финансистами института бюджетного контроля позволило выработать общетеоретическое определение бюджетного контроля как одного из видов государственного финансового

¹⁷⁹ Параграф подготовлен на основе статьи Бюджетный контроль как элемент бюджетного администрирования // Титов Г.А. // Актуальные проблемы административного и финансового права (Сборник II всероссийской научно-практической конференции), г. Казань, 30 ноября 2023 года. С. 149-158, а также «Особенности бюджетного администрирования в новейших условиях» / Титов Г.А. // Актуальные проблемы финансового права в эпоху цифровизации (Сборник научных статей) г. Уфа, 20 апреля 2022 года. – С. 63-68.

¹⁸⁰ См.: Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое 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.

¹⁸¹ См., например, 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.; Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / Л.Л. Арзуманова, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2013. 384 с.; Поветкина Н.А. О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // Финансовое право. 2015. № 12. С. 15 – 17; Крохина Ю.А. Ошибки цифровых технологий в налоговом контроле: юридические последствия для бюджетной системы // Финансовое право. 2022. № 9. С. 26 – 29; Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое 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.

¹⁸² См.: Годме П.М. Финансовое право. М., 1978. С. 92, 140.

контроля, существующего наряду с другими видами финансового контроля¹⁸³, имея при этом ввиду, что единого легального определения бюджетного контроля российской законодательство не содержит. Полномочия по осуществлению бюджетного контроля содержатся во многих нормативно-правовых актах, с одной стороны, характеризуя специфичность деятельности того или иного государственного органа (например, Минфина России), либо обуславливая дополнительную деятельность, наряду с основной (например, МВД России), с другой стороны.

Например, отдельные ученые определяют бюджетный контроль как составную часть финансово-экономического контроля и рассматривают как совокупность мероприятий, проводимых государственными органами по проверке законности, целесообразности и эффективности действий в образовании, распределении и использовании денежных фондов Российской Федерации, ее субъектов и местных органов самоуправления, выявлении резервов увеличения поступлений доходов в бюджет, улучшении бюджетной дисциплины¹⁸⁴.

Например, профессор И.И. Кучеров рассматривает контроль в финансово-бюджетной сфере как одно из направлений государственного финансового контроля, имеющего своим предметом надлежащее исполнение всеми участниками бюджетного процесса своих обязанностей в части целевого и эффективного использования бюджетных средств¹⁸⁵. При этом, от других направлений государственного финансового контроля бюджетный контроль отличается по своим объекту, составу контролирующих органов и контролирующих лиц, целям, задачам и содержанию¹⁸⁶.

¹⁸³ См.: Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / Л.Л. Арзуманова, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2013. 384 с.

¹⁸⁴ См.: Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Романовского и О.В. Врублевской. М., 2001. С. 576.

¹⁸⁵ См.: Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: Контракт, 2016. С. 34 – 38.

¹⁸⁶ См.: Кучеров И.И. Бюджетное право России: Курс лекций. М., 2002. С. 243.

В свою очередь, профессор О.В. Болтинова определяет бюджетный контроль как деятельность представительных и исполнительных органов государственной власти, местного самоуправления, а также специализированных контрольных органов по проверке законности, своевременности, правильности, эффективности и результативности образования, распределения и использования основного финансового плана - бюджета, осуществляемая на всех стадиях бюджетного процесса в Российской Федерации¹⁸⁷.

Такое многообразие подходов к определению понятия бюджетного контроля обусловлено различными углами, под которыми происходит исследование этого института. Ни в коем образом не оспаривая обоснованность процитированных нами дефиниций, заметим, что приведенные определения рассматривают институт бюджетного контроля через призму реализации государством контрольно-надзорных функций, что, собственно, и свойственно государственным финансам. Однако мы попытаемся рассмотреть еще один аспект бюджетного контроля – использование его в качестве инструмента управления публичными финансами.

Как известно, основной целью бюджетного контроля является соблюдение законности на всех стадиях бюджетного процесса для эффективного выполнения государством и муниципальными образованиями своих функций и задач¹⁸⁸. На наш взгляд, иной оттенок имеют цели бюджетного контроля при реализации государственными органами полномочий бюджетного администрирования – конечно, законность, обоснованность и эффективность использования бюджетных ассигнований на всех стадиях бюджетного процесса презюмируется, но при этом, мероприятия бюджетного контроля осуществляются еще и в целях оценки потребности финансирования отдельных, наиболее востребованных направлений социально-

¹⁸⁷ См.: Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / Л.Л. Арзуманова, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2013. 384 с.

¹⁸⁸ См.: Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П., Рыжкова Е.А. Финансовый контроль. М., 2004. С. 165.

экономического развития страны и как, следствие, оперативного перераспределения бюджетных ассигнований. Как раз в этих целях и проводится, получившее в последнее время широкое применение, такое направление бюджетного контроля как обзор бюджетных расходов, которое, например, в 2019 году было проведено по 5 направлениям расходования бюджетных ассигнований, в частности, по материально-техническому обеспечению государственных органов; научно-исследовательским работам гражданского назначения, в том числе по государственным заданиям; в части реализации госпрограмм развития промышленности гражданского назначения и другие¹⁸⁹, а уже в 2021 году обзоры расходов были проведены по более глобальным направлениям использования бюджетных ассигнований - по расходам госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика»; расходам на развитие международных отношений и международного сотрудничества; расходам на осуществление капитальных вложений; расходам на субсидии юрлицам¹⁹⁰.

В 2018 году Минфином России в целях реализации принципа эффективности использования бюджетных средств, предусмотренного статьей 34 БК РФ, разработан проект¹⁹¹ постановления Правительства Российской Федерации, которым предполагалось утвердить порядок проведения обзоров (аудита) расходов федерального бюджета. Однако по состоянию на август 2023 года этот проект постановления не реализован Правительством Российской Федерации. Несмотря на отсутствие волевого решения на федеральном уровне, прогрессивность обзора расходов бюджета оценена, поддержана и реализована на региональном уровне. Например, в рамках реализации рекомендаций распоряжения Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 года № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных

¹⁸⁹

См.:

https://mi.gov.ru/ru/press-center/?id_4=36918-mi&ysclid=lllwao0kl68157190 (дата обращения: 22.08.2023).

¹⁹⁰ См.: «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (утв. Минфином России)// Документ опубликован не был.

¹⁹¹ См.: Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://regulation.gov.ru/> по состоянию на 14.08.2018// Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 22.08.2023 года).

расходов в 2019 - 2024 годах»¹⁹² распоряжением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 14 июня 2019 года № 295-рп утвержден План мероприятий (далее по тексту – План мероприятий) по реализации Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре¹⁹³. Во исполнение пункта 3 указанного Плана мероприятий Правительством Ханты-Мансийского автономного округа – Югры издано постановление от 23 августа 2019 года № 279-п «О порядке проведения обзоров расходов бюджета Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и внесении изменений в некоторые акты Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»¹⁹⁴, которым утверждены процессуальные нормы, устанавливающие процедуру и сроки проведения обзоров расходов бюджета в указанном автономном округе. Кроме этого, во исполнение указанных нормативно-правовых актов Департаментом финансов Югры издан приказ от 18.06.2020 № 67-о¹⁹⁵, которым утвержден Регламент проведения обзоров расходов бюджета (далее по тексту – Регламент) автономного округа. Издание Регламента обусловлено решением нескольких задач: во-первых, необходимость определения качественного состава информации и ее характеристик, исчерпывающе характеризующих объект обзора расходов бюджета; во-вторых, нормативная регламентация устанавливаемых правил и процедур осуществления обзора расходов; в-третьих, установление правил и требований к результатам обзора расходов бюджета. Правоприменительная практика, создаваемая в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре за период с 2021 по 2023 годы позволила провести 9 обзоров расходов бюджетных средств региона – по 3 обзора в год. Однако в целом достигнув положительные результаты реализации рассматриваемого направления бюджетного контроля, выявлены и проблемные аспекты этого направления - 1) выявлена обоснованная необходимость изменения акцентов

¹⁹² См.: Собрание законодательства РФ, 11.02.2019, № 6, ст. 542.

¹⁹³ См.: URL: <https://docs.cntd.ru/documeNt/553365158?marker=95OU90> (дата обращения 22.08.2023 года).

¹⁹⁴ См.: URL: <https://docs.cntd.ru/documeNt/561507240> (дата обращения 22.08.2023 года).

¹⁹⁵ См.: URL: <https://base.garaNt.ru/74377052/> (дата обращения 22.08.2023 года).

проведения обзоров расходов при проведении работы над обзорами; 2) выявлена необходимость уточнения и доработки методики проведения обзоров расходов; 3) выявлена и обоснована потребность в изменении и более точном определении состава информации, необходимой для проведения обзоров расходов; 4) проведения обзора расходов связано с обработкой большого объема финансово значимой информации в ограниченные сроки, что требует, с одной стороны, большие трудозатраты, с другой стороны, является обоснованной необходимостью внедрения цифровых платформ и автоматизации обзорного процесса; 5) выявлена низкая мотивация администраторов расходов к получению результатов¹⁹⁶.

Основная финансово-правовая нагрузка бюджетного контроля как составной части бюджетного администрирования заключается в получении информации об результативности источников доходов бюджета, а также эффективности использования бюджетных ассигнований и оценки возможности оптимизации их расходования. Таким образом, ожидаемым итогом деятельности финансовых администраций по осуществлению бюджетно-контрольной деятельности как части бюджетного администрирования является не только обеспечение соблюдения бюджетной дисциплины, выявление и пресечение правонарушений в бюджетной сфере, но и создание наиболее благоприятных условий для эффективного и результативного использования публичных финансов.

Эффективность бюджетного контроля как инструмента бюджетного администрирования оценивается не только через призму объема выявленных финансово-бюджетных правонарушений, но и такими результатами, как оперативное внесение изменений в обсуждаемые проекты в финансово-бюджетные нормативно-правовые акты как результат реагирования парламентского бюджетного контроля, своевременное оказание методической помощи получателю бюджетных ассигнований как на стадии планирования

¹⁹⁶ См.: URL: <https://docs.cntd.ru/document/561507240> (дата обращения 22.08.2023 года).

выделения бюджетных ассигнований, так и на стадии получения бюджетных денежных средств (предварительный бюджетный контроль), либо выявление и устранение нефинансовых нарушений при оценке достоверности учета и отчетности (последующий бюджетный контроль). Аналогичное мнение высказывает и Т.А. Вершило, замечая, что предварительный бюджетный контроль необходим для пресечения правонарушений в бюджетной сфере еще до выделения бюджетных ассигнований¹⁹⁷. Что же касается последующего контроля, то этот вид бюджетно-контрольной деятельности проявляется как средство преодоления негативных последствий нарушения бюджетного законодательства, финансовой дисциплины и реализуется либо самой финансово-бюджетной администрацией (например, когда финансовый орган обращается в судебные инстанции за защитой своих прав, взыскания дебиторской задолженности по выделенным бюджетным ассигнованиям и т.п.), либо иными органами, содействующими бюджетному администрированию (службой судебных приставов, органами прокуратуры и т.п.) в части неэффективных расходов; неправомερных расходов; нарушений, связанных с нарушением законодательства о размещении заказов на поставки для государственных нужд; нецелевых расходов; потерь бюджетных ассигнований¹⁹⁸.

В этой связи можно резюмировать, что бюджетный контроль как элемент бюджетного администрирования должен рассматриваться более широко, не ограничиваясь исключительно бюджетными правоотношениями, поскольку в орбиту регулируемых (контролируемых) правоотношений включен очень широкий спектр финансовых потоков, которые являются либо источниками доходов бюджета либо восполнения (компенсации) доходной части бюджета (например, доходы бюджета от взыскания дебиторской бюджетной задолженности, поступления денежных средств от обращения взыскания на

¹⁹⁷ См.: Вершило Т.А. К вопросу об осуществлении парламентского бюджетного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 18 - 22.

¹⁹⁸ См.: Чхутиашвили Л.В. Оценка эффективности бюджетного контроля в условиях цифровой экономики // Право и цифровая экономика. 2021. № 3. С. 5 - 10.

денежные средства и имущество по уголовно-правовым составам, предусматривающим взыскание штрафов, конфискацию имущества и т.п.).

В рассматриваемом аспекте одной из основных целей бюджетного контроля является проверка достоверности и полноты бюджетно-финансовой информации в рамках установленных правил формирования соответствующей финансовой отчетности для выявления искажений как результата технических ошибок либо недобросовестных действий ответственных лиц. В этой связи целесообразно говорить о таком направлении бюджетного контроля в рамках бюджетного администрирования как бюджетный контроль эффективности – совокупности финансово-правовых мероприятий, проводимых для определения соответствия государственных программ, национальных проектов и других финансово-бюджетных мероприятий принципам эффективности и результативности, а также изыскания неиспользуемых финансовых ресурсов в целях их оперативного перепрофилирования или перераспределения. Эффективность бюджетного контроля должна рассматриваться через призму нормативно установленных критериев его оценки. Привлечение к соответствующему виду ответственности не должно являться самоцелью бюджетного контроля – основным смысловым наполнением должно являться оперативное влияние на конкретные бюджетозначимые действия, осуществляемые с какими-либо отклонениями, или выражаться в своевременном направлении рекомендаций по оптимизации бюджетной деятельности.

Система мер бюджетного контроля в правовом механизме бюджетного администрирования в современных условиях дополнена таким направлением регулирования бюджетного процесса как инициативное бюджетирование¹⁹⁹ – совокупность практик вовлечения граждан в бюджетный процесс, участие населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет средств

¹⁹⁹ См.: Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации (утв. Минфином России)//Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

соответствующих бюджетов, а также последующий контроль за реализацией отобранных проектов со стороны граждан. Инициативное бюджетирование направлено на обеспечение прозрачности бюджетного процесса, полноты представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступности сведений о бюджетах.

С точки зрения нормативно-правового оформления, шаги по развитию системы инициативного бюджетирования нашли свое отражение в Плане деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2021 - 2026 годы в качестве основных направлений государственной политики в сфере ведения Минфина России²⁰⁰. Основной правовой формой участия граждан в бюджетном администрировании на стадии предварительного бюджетного контроля являются публичные слушания²⁰¹ и общественные обсуждения²⁰², как это определено положениями федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁰³. Как справедливо отмечает С.В. Рыбакова, инициативное бюджетирование включает в себя как минимум две самостоятельные составляющие: возможность участия граждан в определении судьбы бюджетных расходов и связанные с этим открытость бюджетов и общественный финансовый контроль, а также возможность участия граждан в софинансировании бюджетных расходов и, разумеется, также связанные с этим открытость бюджетов и общественный финансовый контроль²⁰⁴.

²⁰⁰ См.: План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2021 - 2026 годы (утв. Минфином России 15.11.2021)//Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁰¹ См.: Киселева Е.И. Формы участия граждан в бюджетном процессе // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 10. С. 37 – 40; Михайлов Д.Л., Семерина Е.И., Субочев В.В. Правовое обеспечение принципа прозрачности бюджетного процесса современной России: актуальные вопросы интерпретации и реализации // Финансовое право. 2020. № 12. С. 25 – 29; Гинзбург Ю.В. Бюджетное законодательство и новые подходы к управлению местными финансами // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 4. С. 11 –

²⁰² См.: Саттарова Н.А. Неопределенности бюджетного законодательства // Финансовое право. 2022. № 12. С. 10 – 13; Ибрагимов Р.Г. Субъекты бюджетного права в контексте реформирования бюджетного законодательства // Финансовое право. 2022. № 8. С. 40 – 45; Саттарова Н.А. Принцип участия граждан в бюджетном процессе // Финансовое право. 2022. № 6. С. 26 – 29.

²⁰³ См.: Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

²⁰⁴ См.: Рыбакова С.В. Инициативное бюджетирование как новая категория бюджетного права // Финансовое право. 2022. № 5. С. 12 - 18.

Таким образом, эффективность и результативность социально-экономического развития государства напрямую определяется качеством бюджетного администрирования публичных финансов, повышения качества бюджетного контроля путем вовлечения в сферу администрирования всех участников бюджетного процесса, как внутренних, так и внешних.

Тематика повышения эффективности администрирования правоотношений в бюджетной сфере на протяжении более полутора десятка лет являлась и является актуальным направлением не только научных исследований²⁰⁵, но и одним из приоритетных направлений нормотворческой деятельности государства, сконцентрированном по следующим основным правовым блокам.

Во-первых, государство уделяет очень пристальное внимание реформированию системы финансово-правового обеспечения государственных (муниципальных) заданий, оказания государственных и муниципальных услуг. Рассматриваемое направление получило свое правовое оформление в виде принятия целого комплекса федеральных нормативных правовых актов - № 83-ФЗ от 08.05.20210 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»²⁰⁶; № 210-ФЗ от 27.07.20210 года «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»²⁰⁷, которые призваны создать правовую основу эффективного бюджетного контроля в регулируемой сфере исходя из риск-ориентированного подхода.

²⁰⁵ См., например, Поветкина Н.А. Специфика правовой идентификации финансов: видовые противоречия // Финансовое право. 2020. № 12. С. 17 – 20; Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования: научно-практическое пособие / М.О. Дьяконова, А.А. Ефремов, О.А. Зайцев и др.; под ред. И.И. Кучерова, С.А. Сеницына. Москва: ИЗиСП, НОРМА, 2022. 376 с.; Болтинова О.В. К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7. С. 810 – 815; Болтинова О.В. К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7. С. 810 - 815.

²⁰⁶ См.: Собрание законодательства РФ, 10.05.2010, № 19, ст. 2291.

²⁰⁷ См.: Собрание законодательства РФ, 02.08.2010, № 31, ст. 4179.

Сущность вносимых изменений заключалась не в необходимости изменения порядка финансирования – переходе на субсидирование как самоцели, а во внедрении механизма обоснованного получения субсидии в зависимости от результативности проведенной работы, тем самым создавая благоприятную почву для повышения деловой активности и мотивации персонала к трудовым свершениям.

Во-вторых, создание четко отрегулированных процедур и условий бюджетного администрирования для тотального бюджетного контроля такого коррупциогенного направления бюджетной деятельности как система закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. По информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации только в 2021 году в результате прокурорского вмешательства к различным видам ответственности привлечено свыше 40 тыс. виновных лиц, по материалам прокурорских проверок возбуждено более 700 уголовных дел, судами рассмотрено и удовлетворено 1,2 тыс. исков и заявлений, принесено около 13 тыс. протестов на незаконные правовые акты²⁰⁸. Бюджетно-финансовая сфера тоже создает необходимые условия для противодействия коррупционных правонарушений, принимая поправки в соответствующие нормативные правовые акты, конкретизируя правовой механизм бюджетного контроля, делая его более оперативным и действенным.

Например, статья 99 федерального закона от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»²⁰⁹ с 2019 по настоящее время несколько раз претерпевала изменения, касающиеся полномочий и механизмов контроля в регулируемой сфере деятельности. Действующая редакция закона предполагает осуществление контроля за не превышением объема финансового обеспечения над объемом финансового обеспечения для осуществления закупок, а также соответствием информации об идентификационных кодах

²⁰⁸ См.: URL:<https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=57924114> (дата обращения 28.08.2023 года).

²⁰⁹ См.: Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1652.

закупок. Кроме этого, необходимо отметить выделение сферы правового регулирования закупок товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц в самостоятельный нормативно-правовой акт - федеральный

3

а Таким образом, проведенная нормотворческая работа, в конечном итоге, должна позволить повысить эффективность администрирования использования бюджетных ассигнований; уменьшить соответствующие ресурсные затраты, позволяющие достигнуть проектный результат; обеспечить минимизацию бюджетного риска, связанного с качественным отбором государственных поставщиков, способных обеспечить высокий результат при минимальных затратах и как следствие повысить конкуренцию; минимизировать коррупциогенность путем реализации принципов открытости, информированности, а также вовлечение в бюджетно-контрольные мероприятия различного рода представителей общественности.

. В-третьих, дальнейшее развитие программного подхода в рамках совершенствования администрирования бюджетных расходов, реализуя принципы эффективности и персональной ответственности должностных лиц при формировании государственных, муниципальных программ и государственных заданий.

0 Нормативное оформление института программного подхода получило свое закрепление в федеральном законе от 07.05.2013 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты кодекса Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса»²¹¹. Как справедливо отмечает С.О. Шохин, бюджетный эффект от реализации целевых программ выражается в предполагаемых поступлениях в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, включая внебюджетные фонды, в процессе и по результатам реализации предусмотренных ими мероприятий, а также в экономии средств

№

²¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ, 25.07.2011, № 30 (ч. 1), ст. 4571.

²¹¹ См.: Собрание законодательства РФ, 13.05.2013, № 19, ст. 2331.

федерального бюджета. Предполагаются дополнительные бюджетные доходы за счет увеличения налоговых поступлений от развития и создания новых объектов инфраструктуры и дополнительного развития предпринимательской среды. Бюджетная экономия возникает в результате повышения эффективности государственных инвестиций за счет мультипликативного эффекта и привлечения частных инвесторов, а также за счет экономии в связи с повышением занятости населения и экономическим развитием регионов²¹².

Но вместе с положительными сторонами этого института имеется и ряд проблем, связанных с эффективностью и привлекательностью привлечения в рамках бюджетных правоотношений внебюджетных источников, заключающихся в отсутствии гибкости проведения конкурсных и аукционных процедур, налогового и тарифного законодательства, проявления чиновничьего субъективизма²¹³, а также размытостью ответственности за нерезультативное и неэффективное использование бюджетных средств²¹⁴.

Изложенное в настоящем параграфе позволяет сформулировать несколько промежуточных выводов относительно ролевой принадлежности бюджетного контроля в системе бюджетного администрирования.

Во-первых, бюджетный контроль как составная часть бюджетного администрирования является правовым средством, позволяющим обеспечивать оперативное управление публичными финансами, обеспечивая не только законность использования бюджетных ассигнований, но и создание условий для эффективного и результативного расходования бюджетных средств.

Во-вторых, введение понятия эффективный бюджетный контроль позволяет не ограничиваться применением методов, установленных БК РФ, поскольку современные реалии диктуют необходимость применения новых более действенных и оперативных средств бюджетного контроля, например,

²¹² См.: Шохин С.О. Правовые проблемы финансирования федеральных целевых программ // Юридический мир. 2014. № 1. С. 51 – 55.

²¹³ См.: там же, с. 53.

²¹⁴ См.: Матненко А.С. Программно-целевое бюджетное планирование: понятие и проблемы правового регулирования//Финансовое право, 2008, № 11.

таких как обзоры бюджетных средств, инициативное бюджетирование, а также развитие программно-целевого подхода к планированию расходов бюджетных ассигнований.

В-третьих, дополнительными принципами осуществления мероприятий бюджетного контроля как элемента бюджетного администрирования должны являться эффективность, экономическая результативность и продуктивность²¹⁵.

²¹⁵ См.: Продуктивность – способность давать новообразования. Современный словарь иностранных слов. «Дуэт» «Комета» С.-Петербург, 1994. С.492.

Глава 3. Особенности администрирования отдельных институтов бюджетного администрирования

§3.1 Администрирование доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации²¹⁶

Как известно, содержание бюджета представляет собой состав доходов и расходов. Их различная правовая регламентация предопределяет то, что процесс бюджетного администрирования доходов бюджета некоторым образом отличается от бюджетного администрирования расходов бюджета. Если формирование доходной части бюджета государства является исключительной прерогативой бюджетного права, основанного на законодательных нормах материального и процессуального права, то бюджетное администрирование расходов бюджета носит, исходя из бюджетно-правового регулирования этого института, вспомогательную роль, поскольку «бюджетное право выполняет обеспечительную, организующую роль в процессе осуществления расходов, а установление оснований этих расходов относится к предмету регулирования, как правило, иных отраслей права»²¹⁷.

В этой связи, по нашему мнению, целесообразно подвергнуть раздельному исследованию правовое содержание бюджетного администрирования доходов и расходов бюджетов финансовой системы России. Однако, необходимо при этом отметить, что рассмотрение проблематики, связанной с управлением бюджетными ресурсами, требует пристального внимания к правовой природе государственного управления в целом и как его значимое направление - администрирование в бюджетной сфере. Например, еще В.И. Ленин, анализируя соотношение понятий управление и администрирование как видов деятельности, в своих трудах

²¹⁶ Параграф подготовлен на основе статьи «Правовое регулирование администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»/ Титов Г.А. // ж. Финансовое право. 2023. № 9. – С. 28-32.

²¹⁷ См.: Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые вопросы): Монография/под общей редакцией профессора, заслуженного юриста РФ Запольского С.В., руководитель авторского коллектива, д.ю.н. Пешкова Х.В., М.: Прометей, 2017. С.159.

пришел к выводу о возможности постановке знака равенства между двумя этими понятиями²¹⁸.

В сущности, как и любой правовой институт, бюджетное администрирование доходов представляет собой четко структурированную систему участников бюджетного процесса, наделенную государственно-властными полномочиями в бюджетной сфере, их юридически сформированный правовой статус, определяющий место этого института в бюджетном процессе, специфическую классификацию видов бюджетного администрирования доходов, а также соответствующие механизмы бюджетного администрирования, обусловленные рядом бюджетно-правовых и историко-политических особенностей развития государства.

В самом общем виде участниками бюджетного администрирования являются:

- собственно сам плательщик доходов;
- соответствующий орган системы Федерального казначейства;
- администратор доходов соответствующего уровня.

Как отмечает С.В. Запольский «сложившиеся формы управления бюджетными ресурсами базируются на процессе трансформации частной денежной массы в публичный доход, реализация которого основывается на принципе сбалансированности интересов участников финансового правоотношения²¹⁹. Таким образом, можно резюмировать, что в основе бюджетного администрирования доходов лежит фискальный²²⁰ подход, который заключается в принятии и выполнении государственно-властных решений, а также контроле за их исполнением, поскольку основной целью этого процесса является обеспечение соответствующих поступлений в казну

²¹⁸ См.: В.И. Ленин. Полн.собр.соч., т.45, с.198.

²¹⁹ См.: Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые вопросы): Монография/под общей редакцией профессора, заслуженного юриста РФ Запольского С.В., руководитель авторского коллектива, д.ю.н. Пешкова Х.В., М.: Прометей, 2017. С.140.

²²⁰ См.: Фиск (лат. Fiscus, букв. — «корзина» или «денежный ящик») — государственная казна, государство, насколько оно владеет имуществом и вступает в частноправовые отношения// Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. — 2-е изд., вновь перераб. и значит. доп. Т. 1-2. — СПб., 1907—1909.

государства. В этой связи одно из центральных мест в рассматриваемых бюджетно-правовых отношениях безусловно занимает администратор доходов бюджета, которого законодатель определил как орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, казенное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено Бюджетным кодексом Российской Федерации²²¹.

Известно, что одни общественные отношения существуют сами по себе и лишь при наличии определенных условий приобретают правовую форму. Другие же общественные отношения только и могут существовать как отношения правовые, они прекращают свое существование вместе и одновременно с тем, как утрачивают юридический характер²²². Финансовые же отношения всегда отражают определенные экономические отношения²²³. Государство, понимая необходимость четкого учета поступающих денежных средств²²⁴, в 2007 году наделило целый ряд государственных органов, а также публично-правовых субъектов специфическими финансово-бюджетными властными полномочиями для обеспечения соблюдения финансовой дисциплины при формировании доходной части бюджетов соответствующего уровня. Однако деятельность администратора доходов бюджета не

²²¹ См.: статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 года № 145-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

²²² См.: О.С. Иоффе. Правоотношение по советскому гражданскому праву. Изд-во ЛГУ, 1949, с. 14-16.

²²³ См.: С.Д. Цыпкин. Теоретические вопросы правового регулирования доходов государственного бюджета СССР. М., 1973, с. 16.

²²⁴ Справочно: понятие администратора доходов бюджета было внесено в текст БК РФ только в конце 2007 года и стало активно использоваться с 2008 года// Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ (ред. от 01.12.2007) «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»//Собрание законодательства РФ, 30.04.2007, № 18, ст. 2117.

ограничивается реализацией фискальных полномочий, эти государственные органы также осуществляют и иные полномочия, связанные, например, с возвратом излишне уплаченных денежных средств, учете оказания платных услуг и т.п.

Обращает на себя внимание и двойной правовой статус администраторов доходов бюджета, заключающийся в том, что, с одной стороны, администраторы доходов бюджета являются проводниками взаимоотношений между плательщиками и соответствующим уровнем бюджета, реализуя контрольно-властные полномочия в отношении плательщиков. С другой стороны, администраторы доходов бюджета являются практически единственным источником статистической информации об исполнении доходной части бюджета соответствующего уровня для плановых и иных государственных органов.

Комплексный подход к анализу характеристик администрирования доходов предполагает рассмотрение вопросов, касающихся определения классификации современного администрирования доходов в зависимости от различных оснований. Исследование этого направления показало, что администрирование доходов как составная часть бюджетного администрирования очень многообразно. Так, можно выделить несколько оснований классификации, которые предусмотрены бюджетным законодательством России.

Во-первых, по видам доходов администрирование доходов можно подразделить на 1) администрирование налоговых доходов, 2) администрирование неналоговых доходов, 3) администрирование безвозмездных поступлений, а также 4) администрирование доходов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, 5) администрирование платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, 6) администрирование средств безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчетности о

его исполнении, 7) администрирование доходов бюджетов от штрафов, неустоек, пеней, процентов и платежей, поступающих от реализации конфискованного имущества, компенсации ущерба, возмещения вреда окружающей среде, 8) администрирование собственных доходов бюджетов.

Во-вторых, в зависимости от уровня соответствующего бюджета администрирование доходов можно подразделить на 1) администрирование доходов федерального бюджета, 2) администрирование доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, 3) администрирование доходов местных бюджетов.

В-третьих, в зависимости от уровня и значимости администратора доходов выделяется 1) Министерство финансов Российской Федерации, 2) органы управления государственными внебюджетными фондами, 3) финансовые органы субъектов Российской Федерации, 4) финансовые органы муниципальных образований.

В-четвертых, в зависимости от вида плательщика можно выделить администрирование доходов от экономической деятельности физических лиц, администрирование доходов от экономической деятельности юридических лиц, которые, в свою очередь, делятся на лиц, относящихся к предпринимательскому сообществу, некоммерческие организации, органы публичной власти, а также бюджетные и казенные учреждения.

Приведенная классификация позволяет констатировать, что в ее основе лежат критерии эффективного, надежного и стабильного формирования доходной части бюджета соответствующего уровня. Однако это не панацея для полнокровного наполнения доходной части бюджета. К сожалению, это зависит от многих других факторов и условий, например, таких как поиск дополнительных источников доходов, применение продуктивных методов бюджетного планирования и точности прогнозов, степени зависимости бюджета от величины нефтегазового экспорта и колебаний цен на мировом рынке, учета факторов риска и возможных последствий их влияния на результаты бюджетного процесса, а также от объема внутренних и внешних

заимствований государства для финансирования бюджетного дефицита²²⁵. В этой связи бюджетное администрирование как раз и призвано преодолевать все эти негативные факторы для обеспечения полноты доходной части бюджета.

Администрирование доходов проявляется во внешнем своем выражении в нескольких ипостасях. Во-первых, это нормотворческая императивная деятельность, осуществляемая специально уполномоченными государственными органами в пределах своей компетенции. Во-вторых, это денежный поток, поступающий в соответствующий уровень бюджетной системы страны, подлежащий учету и распределению. И наконец, в-третьих, это обширный документооборот, характеризующий объем поступающей денежной массы, ее происхождение и принадлежность. Нынешнее состояние дел в этой сфере позволяет говорить о необходимости тотального введения цифрового обеспечения администрирования доходов, имеется необходимость обеспечения перехода всех бюджетно-правовых отношений на цифровое сопровождение. Как отмечает Вершило Т.А., появление новых цифровых инструментов «качественным образом изменяет саму систему управления государством»²²⁶. Отдельными учеными высказывается мнение о том, что «обращение к цифровым технологиям при осуществлении бюджетного администрирования обусловлено тем, что бюджетная сфера характеризуется обработкой очень большого количества бюджетозначимой информации, и поэтому цифровые технологии в этом сегменте государственного управления очень востребованы, поскольку существенно снижаются трудозатраты на обработку поступающей информации, а также оптимизируется возможность информационного обмена между участниками бюджетного процесса»²²⁷. Однако следует отметить и тот факт, что нельзя не брать во внимание и человеческий фактор, от уровня квалификации которого зависит уровень

²²⁵ См.: Даниленко Н.И. Бюджетный федерализм и управление муниципальными финансами: вопросы теории и практики. Монография. Екатеринбург, 2008. С.62.

²²⁶ См.: Вершило Т.А. Особенности государственного управления бюджетной сферой в условиях развития цифровой экономики / Финансовое право. 2022. № 4. С. 7 – 13.

²²⁷ См.: Титов Г.А. Бюджетное администрирование как правовая категория / Финансовое право. 2022. № 5. С. 39 – 44.

эффективности работы бюджетно-цифровой платформы управления общественными финансами²²⁸.

Оценивая уровень и качество правового регулирования цифрового сегмента администрирования электронного бюджета следует согласиться с мнением Поветкиной Н.А., которая подчеркивает позитивную динамику, связанную с поэтапностью его совершенствования. «Традиционным становится аккуратное, последовательное, мягкое замещение, обновление правового массива»²²⁹.

Анализируя правовое регулирование администрирования доходов целесообразно остановиться на ключевых положениях бюджетного законодательства, регламентирующих сферу управления доходами бюджета. Так, исходя из нормативной классификации администраторы доходов подразделяются на главных администраторов доходов бюджета и администраторов доходов бюджета, бюджетные полномочия их существенно различаются. В соответствии со статьей 160.1 БК РФ главный администратор доходов бюджета формирует перечень подведомственных ему администраторов доходов бюджета; представляет сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана и (или) проекта бюджета; представляет сведения для составления и ведения кассового плана; формирует и представляет бюджетную отчетность главного администратора доходов бюджета; представляет для включения в перечень источников доходов Российской Федерации и реестр источников доходов бюджета сведения о закрепленных за ним источниках доходов; утверждает методику прогнозирования поступлений доходов в бюджет в соответствии с общими требованиями к такой методике, установленными Правительством Российской Федерации; осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные БК РФ и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами

²²⁸ См.: Титов Г.А. Правовое регулирование администрирования «электронного бюджета»//Актуальные проблемы административного и финансового права (Сборник всероссийской научно-практической конференции), г. Казань, 1 декабря 2022 года.

²²⁹ См.: Поветкина Н.А. Трансформация бюджетного законодательства: причины, формы, перспективы / Финансовое право. 2021. № 12. С. 20 – 23.

(муниципальными правовыми актами), регулируемыми бюджетные правоотношения²³⁰. Кроме этого, постановлением Правительства Российской Федерации № 995 от 27 декабря 2007 года определены специальные правила осуществления главными администраторами доходов бюджета своих бюджетных полномочий²³¹. Указанные правила устанавливают перечень главных администраторов доходов бюджета, а также пределы их бюджетных полномочий по администрированию соответствующего вида дохода бюджета. Например, администрирование федеральных, региональных, местных налогов, сборов, а также страховых взносов возложено на ФНС России; администрирование же штрафов, пеней, платежей, поступающих от реализации конфискованного имущества, компенсации ущерба, возмещения вреда окружающей среде возложено на МВД России, Минобороны России, МЧС России, ФТС России, Росгвардию, Ространснадзор и другие; иные платежи, являющиеся источниками формирования неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов администрируются такими государственными органами как Роснедра, Росприроднадзор, Рослесхоз, Минэнерго России, Росрыболовство, Центральный банк Российской Федерации и другие.

Не менее значимыми полномочиями и компетенцией, в свою очередь, законодатель наделил администраторов доходов, которые в соответствии с бюджетным законодательством осуществляют начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним; осуществляют взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов; принимают решения о

²³⁰ См.: статья 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

²³¹ См.: Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 995 «О порядке осуществления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также государственными корпорациями, публично-правовыми компаниями и Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 14.01.2008, № 2, ст. 116.

возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, и представляют поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возврата в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации; принимают решения о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и представляют уведомление в орган Федерального казначейства; формируют и представляют главному администратору доходов бюджета сведения и бюджетную отчетность, необходимые для осуществления полномочий соответствующего главного администратора доходов бюджета; предоставляют информацию, необходимую для уплаты денежных средств физическими и юридическими лицами за государственные и муниципальные услуги, а также иных платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах в соответствии с порядком, установленным федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»²³², за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации; принимают решение о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджет, а также осуществляют иные бюджетные полномочия, установленные БК РФ и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Сравнивая рассмотренные полномочия главных администраторов и администраторов доходов бюджета целесообразно отметить большую глобальность и объем нагрузки, возложенный на главных администраторов доходов, имея ввиду то, что помимо приведенных полномочий, а также

²³² См.: Собрание законодательства РФ, 02.08.2010, № 31, ст. 4179.

осуществления финансового контроля за деятельностью подведомственных администраторов доходов, главные администраторы доходов осуществляют разработку методики прогнозирования по всем закрепленным кодам классификации доходов в соответствии с общими требованиями прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, утвержденными Правительством Российской Федерации²³³.

Напротив, анализируя приведенные полномочия администратора доходов бюджета соответствующего уровня, можно сделать вывод о том, что администратор осуществляет специфическую практическую деятельность, осуществляя непосредственное взаимодействие с плательщиками доходов, вступая в непосредственные взаимоотношения с плательщиками по обеспечению учета бюджетных поступлений, а также контролю за выполнением своих обязанностей плательщиками и соблюдению их прав.

Рассмотрев сущностные подходы к понятию администрирования доходов бюджета, классифицировав его по различным основаниям, а также исследовав ключевые положения бюджетного законодательства в сфере администрирования доходов, целесообразно обратиться к правовому механизму осуществления администрирования доходной части бюджета. К сожалению, понятие «правовой механизм» не имеет своего нормативного определения, а различные ученые определяют его исходя из ситуационной необходимости характеристики какого-либо правового процесса, используя лингвистическое толкование словосочетания, употребляемое в русском языке. Например, М.В. Пономарев рассматривает правовой механизм не просто как набор юридических средств, а как устоявшуюся, четко определенную и закрытую систему²³⁴. В свою очередь, В.В. Гончаров определяет правовой механизм как «систему средств и факторов», выполняющую ряд функций,

²³³ См.: Постановление Правительства РФ от 23.06.2016 № 574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 04.07.2016, № 27 (часть III), ст. 4476.

²³⁴ См.: Пономарев М.В. Правовой механизм экологического аудита // Журнал российского права. 2010. № 8. С.

включая социальные и иные функции государства²³⁵. Напротив, профессор А.Д. Селюков обосновывает в своей работе, что правовой механизм это «урегулированный нормами права комплекс управленческих отношений по применению методов, инструментов, правил»²³⁶. Позиция профессора А.Д. Селюкова нам наиболее близка, поскольку в достаточной степени отражает сущность публично-правового подхода осуществления процесса администрирования доходов. Рассматривая механизм администрирования доходов, мы попытаемся его проиллюстрировать через призму приведенного определения правового механизма.

Как и любой правовой процесс – администрирование доходов бюджета не является догмой и постоянно совершенствуется с целью создания наиболее эффективного правового механизма обеспечения формирования доходной части бюджета, его прозрачности и понятности для всех участников бюджетного процесса. Такая его трансформация наиболее ярко видна при рассмотрении первого этапа механизма администрирования доходов – определение количество главных администраторов доходов, которые до недавнего времени формировались исходя из нескольких составляющих, к которым относилось абсолютное количество органов государственной власти, правовой статус которых предполагал соответствующие компетенции управления в бюджетно-доходной сфере, а также абсолютное количество источников доходной части бюджета. Подобное состояние дел существенно затрудняло процесс администрирования и только в 2021 году²³⁷ законодатель преодолел имеющуюся проблему, внося назревшие изменения в БК РФ, согласно которым осуществлен переход на качественно новый уровень государственного управления доходами бюджета – введена реестровая модель реализации полномочий главных администраторов доходов. Законодатель

²³⁵ См.: Гончаров В.В., Пешков И.И. О некоторых вопросах конституционно-правового механизма реализации гражданами Российской Федерации права на альтернативную гражданскую службу // Юридический мир. 2010. № 7. С. 45-49.

²³⁶ См.: Селюков А.Д. Финансово-правовые механизмы государственного управления // Финансовое право. 2010. № 7. С. 2-5.

²³⁷ См.: Федеральный закон от 01.07.2021 № 251-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 05.07.2021, № 27 (часть I), ст. 5079.

отказался от практики ежегодного пересмотра и утверждения перечней главных администраторов доходов, установлено правило о закреплении на постоянной основе бюджетных полномочий главных администраторов доходов с учетом предусмотренных правовым статусом государственных органов функций. В свою очередь, Правительство Российской Федерации наделено полномочием по утверждению Перечней администраторов федерального бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда РФ. Кроме этого, Правительству поручено утвердить Общие требования для формирования Перечней региональных и местных бюджетов, аналогичное требование установлено для высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации соответственно на региональном и местном уровне. В этой связи Минфином России разработаны правовые акты, регламентирующие изменения бюджетного законодательства²³⁸. Фактически эта первая ступень администрирования является базовой для всего процесса администрирования доходов.

Вторым этапом администрирования доходов является формирование перечня подведомственных главным администраторам администраторов доходов бюджета, а также учет плательщиков доходов²³⁹. Приведенными нормативно-правовыми актами установлен перечень подведомственных администраторов доходов, которые реализуют соответствующие бюджетные

²³⁸ См.: например, Постановление Правительства РФ от 16.09.2021 № 1569 «Об утверждении общих требований к закреплению за органами государственной власти (государственными органами) субъекта Российской Федерации, органами управления территориальными фондами обязательного медицинского страхования, органами местного самоуправления, органами местной администрации полномочий главного администратора доходов бюджета и к утверждению перечня главных администраторов доходов бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования, местного бюджета»//Собрание законодательства РФ, 27.09.2021, № 39, ст. 6719; Распоряжение Правительства РФ от 16.09.2021 № 2591-р «Об утверждении перечня главных администраторов доходов федерального бюджета»//Собрание законодательства РФ, 27.09.2021, № 39, ст. 6762; Распоряжение Правительства РФ от 16.09.2021 № 2582-р «Об утверждении перечня главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета»//Собрание законодательства РФ, 27.09.2021, № 39, ст. 6753.

²³⁹ См.: например, Приказ Минфина России от 25.12.2008 № 674 «Об утверждении перечней распорядителей и получателей средств федерального бюджета, администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета по главе 092 «Министерство финансов Российской Федерации»; Приказ Минприроды РФ от 15.07.2011 № 637 «Об утверждении перечня подведомственных Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации администраторов доходов федерального бюджета».

полномочия в сфере доходов бюджета, а также непосредственно взаимодействуют с плательщиками доходов.

Третьим этапом администрирования доходов является процессуальная деятельность соответствующих администраторов по учету поступающей информации о размере, сроках, структуре дебиторской задолженности плательщиков и о порядке ее погашения. Реализуя рассматриваемый этап администрирования доходов, главные администраторы издают в соответствии с постановлением Правительства РФ от 29.12.2007 года № 995 правовые акты, которыми устанавливается порядок действий администраторов доходов бюджетов по взысканию дебиторской задолженности по платежам в бюджет, а также деятельность по соблюдению досудебного порядка спорных ситуаций по пеням и штрафам по ним. Кроме этого, издаются правовые акты по установлению регламентов по реализации полномочий по взысканию дебиторской задолженности по платежам в бюджет, пеням и штрафам по ним, разрабатываемые в соответствии с общими требованиями, предусматриваемыми Минфином России.

Четвертый этап администрирования доходов характеризуется использованием финансовых инструментов, направленных на финансовый анализ и сравнение поступившей доходозначимой информации в целях реализации бюджетно-контрольных функций соответствующих администраторов доходов по выявлению дебиторской задолженности и последующего принятия решения по ее взысканию. Например, федеральными законами²⁴⁰ предусмотрено урегулирование механизма уточнения невыясненных платежей, в частности, уточнение нормативов зачисления по налогу на доходы физических лиц свыше 650 тыс. руб. (доначисленный налоговыми органами по итогам года), платы за публичный сервитут (перенос

²⁴⁰ См.: Федеральный закон от 01.07.2021 года № 251-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 05.07.2021, № 27 (часть I), ст. 5079; Федеральный закон от 01.07.2021 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 05.07.2021, № 27 (часть I), ст. 5072.

из закона о федеральном бюджете), сумм штрафов, уплачиваемых в соответствии с международными договорами РФ, а также платы за выдачу аттестата экскурсовода (гида) или гида-переводчика, лицам, оказывающим услуги на туристических маршрутах. Кроме этого, указанные законы предполагают реализацию механизмов возврата неналоговых платежей (по аналогии с налоговыми и таможенными платежами) и формирования информации в перечне источников доходов Российской Федерации и реестре источников доходов бюджета, исключение необходимости планирования/прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета от возврата средств федерального бюджета, ранее размещенных на депозитах, и возврата средств по договорам репо, и наконец, возможность уточнения нормативов зачисления сумм штрафов, неустоек, пеней в рамках госконтрактов, заключенных государственной корпорацией, публично-правовой компанией, а также сумм штрафов за правонарушения, выявленные контрольно-счетными органами субъектов РФ.

Пятый этап администрирования доходов характеризуется реализацией властных полномочий соответствующими администраторами в виде применения финансовых санкций к плательщикам, ненадлежаще исполняющим свои обязанности. Например, статьей 15.15.7. КоАП РФ²⁴¹ предусмотрена ответственность за нарушение порядка формирования и представления/утверждения сведений, используемых при составлении и рассмотрении проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации главным распорядителем бюджетных средств, казенным учреждением, а также получателем бюджетных средств. В этой связи целесообразно отметить, что не за все нарушения в бюджетной сфере предусмотрена соответствующая ответственность. Так, урегулированность мер государственно-властного принуждения законодателем не определена для таких составов

²⁴¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

правонарушений как непредставление или предоставление неактуальной информации по целевым показателям (индикаторам) и финансовому обеспечению государственных программ РФ; нарушение запретов на приобретение казенным учреждением ценных бумаг; нарушения правовых актов главного администратора доходов бюджета, регламентирующих внутренние процедуры при составлении бюджетов; нарушения правовых актов главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, регламентирующих внутренние процедуры при составлении бюджетов; нарушения порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации; представление в финансовый орган неполных (недостовверных) сведений, необходимых для составления и ведения кассового плана и многое другое. В целях преодоления имеющейся ситуации Казначейством России 19.12.2017 года утвержден «Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере»²⁴².

Шестой этап администрирования доходов является неотъемлемой частью реализации прозрачности и комплексности бюджетного учета поступающих денежных средств в качестве доходов бюджета. На этом этапе как результат бюджетного учета осуществляется формирование соответствующей бюджетной отчетности нарастающим итогом, а также прогнозируются поступления доходной части бюджета в последующие периоды. Такая деятельность отрегулирована соответствующим нормативным актом Минфина России, которым предусмотрен весь логистический комплекс действий главных администраторов и администраторов доходов бюджета²⁴³.

Такая этапность администрирования доходов позволяет существенно оптимизировать бюджетный учет поступающих доходов, уменьшить

²⁴² Документ опубликован не был.

²⁴³ См.: Приказ Минфина России от 28.12.2010 № 191н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 03.02.2011 № 19693)// Российская газета, № 47, 05.03.2011.

трудоемкость составления соответствующей бюджетной отчетности, что, в свою очередь, значительно повышает эффективность бюджетного процесса, тем более что государство активно переходит и совершенствует уже применяемую электронно-цифровую систему «Электронный бюджет».

Правовой механизм администрирования доходов очень многогранен и обширен, его можно рассматривать исходя из позиций приведенной нами классификации как процесс, например, администрирования налоговых доходов, администрирования неналоговых доходов и администрирования безвозмездных поступлений. Каждое из приведенных видов администрирования имеет свои бюджетно-правовые особенности, заключающиеся в основаниях возникновения источника дохода бюджета (например, в силу закона – налоговые платежи, в силу судебного решения – штрафы и иные санкционные платежи, в силу гражданско-правовых отношений – арендные платежи за использование государственной собственности); компетенциях администраторов доходов – финансовых органов, для которых функция администрирования является одним из приоритетных направлений деятельности, или контрольно-надзорных органов, осуществляющих функции администрирования наряду с иными основными функциями, свойственными их правовому статусу. Кстати, не лишним будет отметить и такую особенность как затраты самого бюджета на содержание аппарата сотрудников, осуществляющих непосредственные действия по администрированию – если у финансовых органов такие затраты предполагаются их предназначением, то у контрольно-надзорных органов это направление деятельности является непрофильным и предполагает наличие дополнительного количества сотрудников в их штатном расписании.

Проведенный анализ администрирования доходов в настоящем параграфе, позволяет сформулировать несколько выводов.

Во-первых, действующее бюджетное законодательство не содержит нормативное понятие администрирования доходов. По нашему мнению, законодательное определение этого понятие необходимо и в целях преодоления данного пробела мы сформулировали его следующим образом:

«Администрирование доходов является специфической бюджетно-правовой деятельностью особых государственных органов и организаций, позволяющая обеспечить постоянный оперативный контроль за поступлением доходов в соответствующие бюджеты; реализовать предусмотренные законодательством финансово-правовые меры государственного принуждения по отношению к плательщикам, не исполняющим свои обязанности; упростить процедуру уточнения невыясненных платежей; минимизировать затраты (в том числе временные) по возврату излишне уплаченных или неправильно уплаченных сумм; обеспечить контроль за полной и своевременностью поступления соответствующих доходов бюджета.

Во-вторых, нами предложена классификация администрирования доходов, которая позволяет четко структурировать взаимоотношения субъектов администрирования доходов как внутри системы, так и правоотношениях, складывающихся в связке - администратор доходов – плательщик.

В-третьих, сформулированная этапность правового механизма администрирования доходов позволяет утверждать, что администрирование доходов представляет собой замкнутый материально-процессуальный цикл правоотношений, который предусматривает в себе не только деятельность по бюджетному учету поступающих доходов, но и деятельность, предполагающая в себе полномочия по прогнозированию и планированию доходной части бюджета, оформляемая в виде нормативно-правовых актов.

В-четвертых, выявлена неоднородность персонализации лиц, на которых возлагаются функции главных администраторов и администраторов доходов исходя из различий в их правовых статусах. Так, возложение функций администрирования доходов на орган публичной власти сомнений не вызывает, но предоставление публично-правовых функций, государственным корпорациям и казенным учреждениям требует до осмысления.

§3.2 Администрирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации²⁴⁴

Темпы развития государства и его институтов во многом определяются качеством администрирования расходов бюджета, выбора приоритетных направлений расходования бюджетных средств, их достаточность для достижения поставленных социально-экономических целей развития страны, исходя из реализации принципа эффективности бюджетных расходов.

Учение о государственных расходах вытекает целиком из понятия о существе государства и его обязанностях, обуславливается организацией государства, формой правления, устройством правительственных учреждений, задачами экономической политики и т.д.²⁴⁵. Основной целью осуществления государственных расходов является обеспечение реализации публичной властью, предусмотренных нормативно-правовыми актами компетенций, а также приоритетных функций и задач. В этой связи следует согласиться с мнением Н.А. Поветкиной, которая справедливо отмечает, что расходные обязательства бюджета обусловлены исключительно функциями государства²⁴⁶. Аналогичное мнение высказывают и другие ученые, поскольку «специфика расходов бюджета государства и входящих в его состав общественно-территориальных образований заключается в том, что именно на них возлагается первоочередная нагрузка по финансированию задач и функций государства, мероприятий, отражающих его политику в различных сферах общественной жизнедеятельности»²⁴⁷.

²⁴⁴ Параграф подготовлен на основе статьи «Правовое регулирование администрирования расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»/ Титов Г.А. //ж. Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, 2023. № 4. С. 186-192.

²⁴⁵ См.: Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002. С. 52.

²⁴⁶ См.: Поветкина Н.А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 65 – 70.

²⁴⁷ См.: Пешкова Х.В. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты // Финансовое право. 2006. № 11. С. 33.

Современное законодательство определяет расходы бюджета как выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета²⁴⁸. Приведенное нормативное определение отражает материально-правовое содержание бюджетных расходов, нас же интересуют вопросы, исследования механизма администрирования расходов бюджета. Как отмечают отдельные ученые - на протяжении десятилетий наблюдаются попытки сформировать рациональный правовой механизм перераспределения финансовых ресурсов в государстве. Принятие Бюджетного и Налогового кодексов РФ можно считать началом системного поиска в данном направлении путем формирования новой концепции финансово-правового регулирования²⁴⁹.

Нормативным основанием осуществления расходов бюджета и их администрирования является «законодательный акт особого рода»²⁵⁰ - федеральный закон о бюджете, который определяет соответствующие статьи расходования бюджетных ассигнований. Анализ процесса администрирования расходов показывает, что федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т.е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов. Как таковой он не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может в качестве *lex posterior* (последующего закона) изменять положения других федеральных законов, в том числе федеральных

²⁴⁸ См.: ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

²⁴⁹ См.: Омелехина Н.В. Обеспечительная функция публичных финансов в контексте конституционных принципов социального государства//Журнал российского права. 2021. № 8. С. 76 – 85.

²⁵⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского»//Вестник Конституционного Суда РФ, № 4, 2004.

законов о налогах, а также материальных законов, затрагивающих расходы Российской Федерации, и тем более - лишать их юридической силы²⁵¹.

Как справедливо отмечает проф. Запольский С.В. правоотношения, формирующиеся в связи с расходами бюджетов, имеют межотраслевой характер. Бюджетное же право осуществляет обеспечительную функцию и призвано обеспечить «беспрепятственную реализацию расходных обязательств»²⁵². Межотраслевой характер администрирования расходов бюджета проявляется в том, что процесс администрирования расходов состоит из целого комплекса правоотношений, которые соответственно регулируются различными отраслями права. Из всего многообразия используемых правовых норм можно выделить финансово-бюджетные, гражданско-правовые, нормы, регулирующие соответствующий вид юридической ответственности (бюджетная, административная, уголовная). Взаимосвязь используемых правовых норм позволяет создавать наиболее благоприятные условия для планомерного, бесперебойного доведения соответствующих бюджетных денежных средств до конечного получателя, обеспечивать высокий уровень финансовой дисциплины и заявленное целевое использование выделенных бюджетных ассигнований.

Непосредственная реализация государственных функций по осуществлению администрирования расходов бюджета возложена на предусмотренный бюджетным законодательством субъектный состав органов финансовой администрации. БК РФ определяет эти органы как главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств. Так, в роли главного распорядителя бюджетных средств может выступать государственный орган, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган

²⁵¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского»//Вестник Конституционного Суда РФ, № 4, 2004.

²⁵² См.: Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые вопросы): Монография/под общей редакцией профессора, заслуженного юриста РФ Запольского С.В., руководитель авторского коллектива, д.ю.н. Пешкова Х.В., М.: Прометей, 2017. С.184.

местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и/или получателями бюджетных средств. Кроме этого, бюджетным законодательством предусмотрена эксклюзивность полномочий главного распорядителя бюджетных средств – в соответствии со статьей 38¹ БК РФ получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств *только* от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся. В соответствии со статьей 21 БК РФ²⁵³ перечень главных распорядителей средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов государственных внебюджетных фондов, местного бюджета устанавливается законом о соответствующем бюджете в составе ведомственной структуры расходов.

Так, например, на Минфин России как главного распорядителя средств бюджета, занимающего соответствующее положение в приложении № 11 ведомственной структуры расходов федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов федерального закона от 06.12.2021 год № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»²⁵⁴, а также в соответствии с Положением о Минфине России, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации 30 июня 2004 года № 329²⁵⁶ возложены полномочия по методическому руководству в области бюджетного планирования, направленного на повышение результативности бюджетных расходов, а также методическому обеспечению планирования и исполнения расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов, а

²⁵³ См.: Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

²⁵⁴ См.: Собрание законодательства РФ, 13.12.2021, № 50 (часть I), ст. 8397 (текст Федерального закона, приложения 1 - 9, 11, начало приложения 14).

²⁵⁶ См.: Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3258.

также формирования финансовыми органами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) информации о соответствующем бюджете в доступной и понятной для граждан форме. Аналогичная позиция содержится в положении о Минздраве России, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 608²⁵⁷, согласно которой Минздрав России устанавливает порядок и форму ежеквартального отчета о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых является субвенция, на осуществление переданного органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия Российской Федерации по осуществлению ежегодной денежной выплаты лицам, награжденным нагрудным знаком «Почетный донор России».

Анализ статусных положений приведенных нами органов государственной власти выявил еще одну особенность администрирования доходно-расходной части бюджета, которая заключается в том, что органы власти в некоторых случаях могут обладать двойным правовым статусом, выполняя роль и главного администратора доходов бюджета и одновременно выполняя роль главного распорядителя бюджетных средств, как это осуществляют приведенные нами федеральные министерства. Аналогичное совпадение компетенций у отдельных региональных государственных органов наблюдается и в региональном законодательстве. Согласно письму Департамента финансов г. Москвы от 20.08.2015 года № 80-01-04-90/15 «О главном администраторе доходов бюджета города Москвы» сообщается, что Законом города Москвы от 19.11.2014 года № 54 «О бюджете города Москвы на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» определены органы исполнительной власти города Москвы, которые одновременно являются главными распорядителями бюджетных средств и главными администраторами доходов бюджета²⁵⁸.

²⁵⁷ См.: постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 25.06.2012, № 26, ст. 3526.

²⁵⁸ См.: Документ опубликован не был.

Деятельность государственных органов в области администрирования расходов бюджета на различных стадиях бюджетного процесса заключается в выполнении бюджетно-финансовых и правовых задач, определяемых их правовым статусом, постоянно изменяющейся экономической ситуации, соответствующей историко-политическому этапу развитию государства. К основным задачам администрирования расходов бюджета полагали бы целесообразным отнести следующие:

- 1) обеспечение рационального баланса бюджетного финансирования приоритетных направлений социально-экономического развития государства;
- 2) обеспечение адресной поддержки и справедливой конкуренции в доступе к бюджетному финансированию всем получателям бюджетных средств независимо от их формы собственности и организационно-правовой формы;
- 3) создание эффективной правовой базы регламентации расходования средств бюджета;
- 4) создание унифицированных подходов к оценке потребности финансирования соответствующих статей расходов бюджета;
- 5) создание унифицированных показателей определения эффективности и результативности расходования бюджетных средств;
- 6) преодоление низкого уровня интеграции планирования и исполнения бюджета с процедурами расходования бюджетных ассигнований (например, в случае с поставками товаров, работ, услуг для государственных нужд);
- 7) обеспечение направления бюджетных ассигнований по различным направлениям их использования, исходя из итогов финансового прогнозирования и распределения по принципу текущего, средне- или долгосрочного приоритета социально-экономического развития;
- 8) создание финансово-правовых условий для повышения уровня и качества жизни населения.

Анализ процесса администрирования расходов бюджета, исходя из решения поставленных задач, предполагает осуществление деятельности специально уполномоченных государственных органов и организаций в

соответствии с основополагающими началами²⁵⁹ – принципами администрирования расходов бюджета. Теория права имеет в своем арсенале ряд общеправовых принципов, выработанных правовой наукой, которые в полной мере используются институтом администрирования расходов бюджета. Но вместе с этим, исследование финансово-правового процесса администрирования расходов бюджета показывает, что этот институт имеет и свои специфические принципы, такие как:

во-первых, принцип адресности, который реализуется посредством прямого указания на конечного получателя бюджетных ассигнований с указанием цели их использования;

во-вторых, принцип адресности тесно взаимосвязан с принципом информационной открытости и прозрачности, который выражается в обязательном опубликовании в средствах массовой информации утвержденных бюджетов, а также абсолютный доступ до информации об исполнении бюджета, что предполагает информирование населения о реальных и прогнозных расходах бюджетных ассигнований. Наибольшее распространение этот принцип получил при внедрении в повседневный финансово-бюджетных оборот электронно-цифровых направлений администрирования, включая «Электронный бюджет»;

в-третьих, принцип согласованной иерархии администрирования расходов бюджета, проявляющийся в законодательно предусмотренном порядке доведения бюджетных ассигнований до получателя бюджетных средств – главный распорядитель бюджетных средств – распорядитель бюджетных средств – получатель бюджетных ассигнований. Этот же порядок «работает» и в обратном режиме относительно информирования и предоставления бюджетной отчетности с целью формирования соответствующих статистических данных и реализации контрольных полномочий главными распорядителями бюджетных средств;

²⁵⁹ См.: Теория государства и права: Учебник для юридических вузов//А.И. Абрамова, С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич и др.; под ред. А.С. Пиголкина. М.: Городец, 2003. 544 с.

в-четвертых, принцип риск-ориентированного подхода к планированию и прогнозированию бюджетных расходов;

в-пятых, принцип персональной ответственности должностных лиц за целевое осуществление расходов бюджетных ассигнований, а также достижение поставленного и профинансированного ожидаемого результата.

Система администрирования расходов бюджета на современном этапе своего развития представляет собой монолитный финансово-правовой механизм, состоящий из свода законодательных правил и комплекса финансовых институтов и инструментов, которые призваны обеспечивать бесперебойное и эффективное функционирование финансовой системы государства, которое обеспечивается профессиональной деятельностью специальных государственных органов и организаций.

Структурно администрирование расходов бюджета можно подразделить исходя из состава бюджетной системы России на:

- администрирование расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

- администрирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

- администрирование расходов местных бюджетов, которое, в свою очередь, подразделяется на:

- администрирование расходов бюджетов муниципальных районов, бюджетов муниципальных округов, бюджетов городских округов, бюджетов городских округов с внутригородским делением, бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

- и администрирование расходов бюджетов городских и сельских поселений, бюджетов внутригородских районов.

Администрирование расходов бюджета осуществляется с использованием административно-распорядительных и финансовых методов. Анализируя

систему бюджетного администрирования расходов, можно выделить объекты, субъекты и инструменты администрирования.

Объектами администрирования расходов выступают разнообразные сферы финансовых отношений:

- расходы на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд в соответствии со статьями 69 и 72 БК РФ закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд производятся за счет бюджетных ассигнований, осуществление которых согласно статье 34 БК РФ должно отвечать принципу эффективности использования бюджетных средств - необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности) при составлении и исполнении бюджетов участниками б

ю - расходы на социальное обеспечение населения;

д - финансовые средства, предоставляемые в виде бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями;

н - финансовые средства, предоставляемые в виде субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам;

о - финансовые средства, предоставляемые в виде межбюджетных трансфертов;

п - финансовые средства, предоставляемые в виде платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;

о

²⁶⁰ Ц См.: Письмо Минфина России от 18.04.2022 года № 24-06-06/34050// Документ опубликован не был.

- расходы, связанные с обслуживанием государственного (муниципального) долга;

- финансовые средства, расходуемые на 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;

- расходы, связанные с финансированием государственного (муниципального) задания;

- расходы, связанные с предоставлением средств из бюджетов при выполнении условий.

Субъектный состав администрирования расходов бюджета представляет собой совокупность государственных органов и организаций, осуществляющих властно-распорядительные функции по управлению финансовым потоком средств соответствующего бюджета и направлению его согласно установленной бюджетной классификацией конечному получателю бюджетных средств, а также контролю за целевым использованием бюджетных ассигнований.

Инструментом администрирования расходов выступает финансовый механизм, который представляет собой совокупность видов, форм организации финансовых отношений, специфических методов формирования и использования финансовых ресурсов и способов их количественного определения²⁶¹, где под методами организации финансовых отношений в финансовой науке называются способы формирования финансовых ресурсов и практического осуществления операций, связанных с финансами²⁶².

Основными процедурами финансово-правового механизма администрирования расходов являются финансовый анализ, планирование

²⁶¹ См.: Финансы: Учебник / Под ред. В.М. Радионовой. М., 1994. С. 66.

²⁶² См.: Финансы: Учебник / Под ред. А.Г. Грязновой, В.В. Маркиной. М., 2006. С. 57.

бюджетных расходов, а также оценка эффективности и результативности бюджетных расходов.

Финансовый анализ расходов бюджета проводится с целью оценки рисков ситуаций бюджетно-расходных операций. Как справедливо отмечает Н.А. Поветкина, внедрение риск-ориентированного подхода позволяет своевременно выявлять потенциально возможные зоны риска: оценить степень опасности совершения правонарушения (преступления), возможные объемы ущерба и принять соответствующие меры²⁶³. С другой стороны, риск-ориентированный подход позволяет сподвигнуть субъекта получения бюджетных средств к легитимному поведению и соблюдению бюджетно-финансовой дисциплины. В этой связи отдельные ученые выделяют виды рисков ситуаций, влияющие на финансово-правовую оценку принятия волевого решения о расходовании бюджетных ассигнований. Например, Цепов Г.В. выделяет систематический и несистематический риск²⁶⁴, Бушев А.Ю., в свою очередь, выделяет риск принятия неэффективного решения (ошибки); риск злоупотребления при принятии решения; риск неисполнения принятого решения; риск искажения информации о состоянии ресурса, значимой для заинтересованных лиц; риск злоупотребления такой информацией и т.д.²⁶⁵

Другой ключевой процедурой администрирования расходами бюджетов является планирование бюджетных расходов. Для этого органы бюджетного администрирования проводят комплекс мероприятий, связанных с оценкой расходных обязательств с учетом возможного влияния внутренних и внешних факторов на бюджетные расходы, определением объемов предполагаемого расходования бюджетных ассигнований в разрезе видовых и субъектных характеристик расходования бюджетных средств в соответствии с установленными методиками, а также определение итоговых целей и предполагаемых результатов бюджетного финансирования.

²⁶³ См.: Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое 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.

²⁶⁴ См.: Цепов Г.В. Можно ли судить за глупость? Деловое суждение и его объективная оценка // Закон. 2015. № 12. С. 159 – 178.

²⁶⁵ См.: Бушев А.Ю. Основы управления рисками в праве // Арбитражные споры, 2008, № 3.

Как отмечает проф. С.В. Запольский «существенной особенностью современного планирования расходов бюджета является использование программно-целевых методов бюджетного планирования (бюджетирования, ориентирования на результат)²⁶⁶. Однако, необходимо отметить, что заложившая основу развития современного бюджетного законодательства Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах²⁶⁷ утратила силу²⁶⁸, но при этом не потеряла в отдельных своих направлениях своей актуальности. Программно-целевой метод используется в настоящее время при планировании бюджетных расходов во многих направлениях, например, учитывая низкую бюджетную обеспеченность отдельных регионов для решения задач, связанных с развитием региональной инфраструктуры²⁶⁹; для обеспечения благоприятных экологических условий для жизни населения, развитие сферы услуг в области водного туризма и рекреации, а также повышения энергоэффективности экономики за счет сокращения водоемкости производства и снижения непроизводительных потерь водных ресурсов²⁷⁰; для создания условий развития новых конкурентоспособных секторов экономики, обеспечение транспортной независимости Калининградской области, а также вовлечение в хозяйственный оборот недостаточно используемых видов ресурсов²⁷¹; преодоление отставания темпов модернизации и создания инженерной инфраструктуры

²⁶⁶ См.: Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые вопросы): Монография/под общей редакцией профессора, заслуженного юриста РФ Запольского С.В., руководитель авторского коллектива, д.ю.н. Пешкова Х.В., М.: Прометей, 2017. С.190.

²⁶⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах», «Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах»)// Собрание законодательства РФ, 31.05.2004, № 22, ст. 2180.

²⁶⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 03.04.2015 № 320 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 13.04.2015, № 15, ст. 2281.

²⁶⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 15.04.1996 № 480 «Об утверждении федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года»// Собрание законодательства РФ, 22.04.1996, № 17, ст. 2007.

²⁷⁰ См.: Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2011 № 1316-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012 - 2020 годах»// Собрание законодательства РФ, 08.08.2011, № 32, ст. 4854.

²⁷¹ См.: Постановление Правительства РФ от 07.12.2001 № 866 «О Федеральной целевой программе развития Калининградской области на период до 2020 года»// Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, № 52 (ч. 2), ст. 4974.

отдельных регионов, преодоление отставания уровня развития туристской инфраструктуры от темпов роста туристского интереса, создание доступных инвесторам долгосрочных кредитных инструментов²⁷² и т.п.

Приведенное нормативно-правовое использование программно-целевого метода администрирования расходов бюджетов позволяет сформулировать цели администрирования расходов бюджета, которые направлены на:

- однозначное (по предполагающее расширительное толкование) формулирование предполагаемых целей и решение определенных задач, обеспеченных исчерпывающим объемом бюджетных ассигнований и определения их источников финансирования;
- проектирование исчерпывающего перечня мероприятий как материально-правового, так и процессуального характера, приводящих к успешному запрашиваемому конечному результату;
- определения круга лиц, несущих персональную ответственность, за процесс расходования бюджетных средств и достижения поставленных задач;
- установление бонусной программы поощрения ответственных лиц, за эффективное и результативное решение поставленных задач и экономное расходование бюджетных ассигнований.

Использование программно-целевого метода администрирования расходов очень тесно связано с использованием института эффективности расходования бюджетных средств, который по справедливому замечанию Н.А. Поветкиной означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники 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

²⁷² См.: Распоряжение Правительства РФ от 05.05.2018 № 872-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019 - 2025 годы)»//Собрание законодательства РФ, 21.05.2018, № 21, ст. 3035.

бюджетом объема средств (результативности)²⁷³. В свою очередь как отмечает О.В. Болтинова в современных условиях развития бюджетной системы Российской Федерации одним из методов повышения эффективности бюджетных расходов является бюджетирование, ориентированное на результат. Задача бюджета при бюджетировании, ориентированном на результат, заключается в установлении приоритетных расходов, которые привязаны к функциям, программам²⁷⁴.

Таким образом, администрирование расходов бюджета осуществляется исходя из четкого соблюдения критерия эффективности расходования бюджетных ассигнований, используя при этом весь комплекс финансово-правовых рычагов, направленных на минимизацию рискованных ситуаций, которые должны привести к заданному результату.

Изложенное позволяет сформулировать несколько промежуточных выводов.

Во-первых, проведенное исследование позволяет определить администрирование расходами бюджета как совокупность взаимосвязанных процедур, осуществляемых специальными государственными органами и организациями в пределах своей компетенции, направленную на доведение предусмотренных законом о бюджете бюджетных ассигнований в установленных объемах конечным получателям бюджетных средств согласно требованиям бюджетной классификации и бюджетной дисциплины.

Во-вторых, администрирование расходов бюджета является частью бюджетного администрирования публичными финансами, одним из основных направлений государственного управления публичной сферы, имеет свою внутреннюю систему организации механизма управления, построенную на соответствующих принципах и осуществляемую специфическими финансово-

²⁷³ См.: Поветкина Н.А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности//Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 65 – 70.

²⁷⁴ См.: Болтинова О.В. Расходы федерального бюджета на создание установок класса «мегасайенс» в национальных проектах Российской Федерации//Актуальные проблемы российского права. 2020. № 5. С. 42 - 47.

правовыми методами управления, предусмотренными нормативно-правовыми актами.

В-третьих, эффективность и результативность администрирования расходов зависит от эффективности и результативности проводимой государством бюджетной политики, направленной на установление стабильного и устойчивого социально-экономического развития государства.

§3.3 Администрирование бюджетов государственных внебюджетных фондов²⁷⁵

История появления государственных внебюджетных фондов в бюджетном процессе относится к 1998 году – году принятия Бюджетного кодекса Российской Федерации, который включил государственные внебюджетные фонды в бюджетную систему России. За более чем два десятка лет бюджетное законодательство, регламентирующее бюджетное администрирование бюджетов государственных внебюджетных фондов претерпело массу изменений. К 2022 году изменился и состав государственных внебюджетных фондов. Актуальная редакция БК РФ содержит только лишь два государственных внебюджетных фондов – Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Как видно, в 2022 году произошла реорганизация двух существующих до этого государственных внебюджетных фондов – пенсионного и фонда социального страхования, что было обусловлено реализацией Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25

²⁷⁵ Параграф подготовлен на основе статей «Институт бюджетного администрирования в условиях цифровизации»/ Титов Г.А.// Материалы Международной научно-практической конференции «Система финансового права в условиях цифровой трансформации экономических отношений: доктрина и правовая реальность». К 100-летию Верховного Суда Российской Федерации. 2022. С. 151-155, а также «Правовое регулирование администрирования «электронного бюджета»/ Титов Г.А. //Актуальные проблемы административного и финансового права (Сборник научных статей), г. Казань, 2023 года. С. 10-15.

декабря 2012 г. № 2524-р²⁷⁶, и направленной на оптимизацию деятельности государственных внебюджетных фондов. Но эта не единственная причина, по которой законодатель решился на принятие федерального закона от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации»²⁷⁷.

Одной из основных причин такого законодательного изменения является необходимость установления оптимальной системы бюджетного администрирования государственными внебюджетными фондами, ее упрощения с одновременным доведением критерия эффективности управления до наивысшего уровня. Не секрет, что за время работы государственных внебюджетных фондов, их объем компетенции существенно увеличился (помимо прямых функций на них возложены и иные сопутствующие государственные функции, объем которых в некоторых случаях сопоставим с основным). Развитие цифровизации, в том числе системы «Электронный бюджет» также оказало свое влияние на необходимость внесения изменений, тем более что для системы государственных внебюджетных фондов предусмотрена своя электронная платформа по оказанию государственных услуг – «Социальное казначейство». В частности, составляющая, касающаяся преференций бюджетного администрирования, заключается в том, что внесенные изменения позволяют существенно уменьшить издержки по содержанию подразделений объединенного внебюджетного фонда, централизовать предоставление государственных услуг, и самое главное, обеспечить централизацию бюджетного учета и отчетности.

Как справедливо отмечает Д.Л. Комягин, государственные внебюджетные фонды представляют собой часть бюджетной системы РФ, название и статусность (внебюджетные) которых вступает в некоторое противоречие с понятием именно бюджетной системы. Ученый считает, что данные фонды «по своей природе теснейшим образом встроены в бюджетную систему и не

²⁷⁶ См.: Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 2), ст. 8029.

²⁷⁷ См.: Собрание законодательства РФ, 18.07.2022, N 29 (часть I), ст. 5203.

способны к самостоятельному функционированию вне системы, которая является постоянным «донором», позволяющим балансировать расходы фондов»²⁷⁸.

Действительно определенная злободневность постоянного решения проблемы преодоления дефицитности бюджетов государственных внебюджетных фондов сохраняется и в настоящее время. Определенная зависимость бюджетов государственных внебюджетных фондов от межбюджетных трансфертов безусловно имеется, но, наш взгляд, целесообразно согласиться с мнением отдельных ученых, обосновывающих все же бюджетно-правовой статус государственных внебюджетных фондов как самостоятельный элемент бюджетной системы страны²⁷⁹. Как совершенно обоснованно отмечает Е.Г. Беликов, такая позиция обусловливается экономической сущностью, особенностями правового режима формирования и использования средств внебюджетных фондов как целевых фондов и т.п.²⁸⁰.

Одним из наиболее значимых вопросов бюджетного администрирования бюджета государственных внебюджетных фондов является оптимизация их бюджетной деятельности, правового регулирования бюджетных правоотношений, в которых они участвуют, с целью создания наиболее комфортных условий для всех участников и обеспечения социальной стабильности в стране.

Создание консолидированного государственного внебюджетного фонда пенсионного и социального страхования обусловило внесение изменений,

²⁷⁸ См.: Комягин Д.Л. Бюджетное право России: Учеб. пособие / Общ. ред. А.Н. Козырина. М.: Институт публично-правовых исследований, 2011. С. 117 – 118.

²⁷⁹ См.: Артемов Н.М., Ашмарина Е.М. Финансовое право: вопросы и ответы / Под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2006. С. 7; Крохина Ю.А. Бюджетное право России: Учебник для магистров. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. С. 23; Мирошник С.В. Финансовая политика и финансовая система страны // Финансовое право. 2008. № 4. С. 7 - 8; Покачалова Е.В. Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права / Под ред. Н.И. Химичевой. Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2007. С. 95, 97 - 100; Соколова Э.Д. Правовые основы финансовой системы / Отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: Юриспруденция, 2006. С. 13 и след.; Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юрист, 2002. С. 16; Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; Инфра-М, 2012. С. 27; Шевелева Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб.: Изд. дом СПбГУ, 2004. С. 32.

²⁸⁰ См.: Беликов Е.Г. Финансово-правовое регулирование функционирования государственных социальных внебюджетных фондов: вопросы внутриотраслевой дифференциации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 10. С. 63 - 69.

касающихся перечня государственных органов, осуществляющих бюджетное администрирование бюджета обновленного фонда, - постановлением Правительства Российской Федерации утвержден новый перечень главных администраторов доходов бюджета Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации²⁸¹. Существующая система построения доходов этого вида государственного внебюджетного фонда определила состав государственных органов, осуществляющих его бюджетное администрирование. Так, к числу администраторов отнесены следующие государственные органы: Федеральное казначейство, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба судебных приставов, сам Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации.

Согласно установленным требованиям, Федеральное казначейство администрирует поступления от административных штрафов, установленные главой 15 КоАП РФ, за административные правонарушения в области финансов, связанные с нарушением порядка, условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов, подлежащие зачислению в бюджет Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, а также за административные правонарушения в области финансов, связанные с нецелевым использованием бюджетных средств, подлежащие зачислению в бюджет Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации. Кроме этого, за Федеральным казначейством закреплено администрирование доходов от денежных взысканий (штрафов), поступающие в счет погашения задолженности, образовавшейся до 1 января 2020 г., подлежащие зачислению в бюджет Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации по нормативам, действовавшим в 2019 году (иные, за исключением пенсионных накоплений).

²⁸¹ См.: постановление Правительства РФ от 24.01.2023 № 86 «О перечне главных администраторов доходов бюджета Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 30.01.2023, № 5, ст. 819.

Федеральная антимонопольная служба администрирует доходы от денежных взысканий (штрафов), поступающие в счет погашения задолженности, образовавшейся до 1 января 2020 г., подлежащие зачислению в бюджет Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации по нормативам, действовавшим в 2019 году (пенсионные накопления), а также доходы от денежных взысканий (штрафов), поступающие в счет погашения задолженности, образовавшейся до 1 января 2020 г., подлежащие зачислению в бюджет Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации по нормативам, действовавшим в 2019 году (иные, за исключением пенсионных накоплений).

Федеральная налоговая служба администрирует 25 наименований доходной части бюджета Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, среди которых в основном присутствуют страховые взносы на пенсионное и социальное страхование, а также налоги, в зависимости от выбранного налогового режима, пени и штрафы, возникшие вследствие ненадлежащего исполнения публично-правовой обязанности по уплате соответствующих страховых отчислений.

В свою очередь, Федеральная служба судебных приставов администрирует 6 наименований поступлений денежных средств, в том числе дохода от реализации конфиската, поступления денежных средств в результате обращения их собственность государства и т.п.

И наконец, Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации, осуществляющий администрирование 159 наименований платежей, среди которых присутствуют, собственно, сами страховые взносы, доходы от размещения временно свободных средств, от инвестирования и управления имуществом Фонда, административные штрафы, неустойки и пени, платежи, поступающие в качестве возмещения ущерба, средства гарантийного возмещения и многое другое.

Таким образом, органы Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации администрируют основной объем доходов,

поступающих в бюджет указанного обновленного государственного внебюджетного фонда, за исключением тех наименований доходов и платежей, которые ложатся на плечи Федерального казначейства, ФНС России, федеральной службы судебных приставов, а антимонопольного ведомства.

Несколько иная ситуация обстоит с другим государственным внебюджетным фондом – Федеральным фондом обязательного медицинского страхования (далее – ФФОМС). У этого фонда всего 3 главных администратора доходов: Федеральное казначейство, ФНС России, собственно, сам ФФОМС.

Интересен тот факт, что бюджет ФФОМС на 2021 года и плановый период 2022 и 2023 годов, утвержденный федеральным законом от 08.12.2020 № 391-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»²⁸², содержал в приложении 1 к указанному федеральному закону перечень главных администраторов доходов ФФОМС, однако, новый бюджет ФФОМС, предусмотренный федеральным законом от 06.12.2021 № 392-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»²⁸³ уже такого приложения не имеет, а перечень главных администраторов доходов ФФОМС определен в соответствии с пунктом 3.2 статьи 160.1 БК РФ постановлением Правительства Российской Федерации № 1556 от 14 сентября 2021 года²⁸⁴.

Таким образом, Федеральное казначейство администрирует только 2 вида административных штрафов, установленные главой 15 КоАП РФ за административные правонарушения в области финансов, во-первых, связанные с нарушением порядка, условий предоставления/расходования межбюджетных трансфертов, а, во-вторых, связанные с нецелевым использованием бюджетных средств, и подлежащие зачислению в бюджет ФФОМС.

Что касается администрирования налоговых доходов – собственно страховые взносы, налоги, недоимка, пени и штрафы, а всего 15 наименований,

²⁸² См.: Собрание законодательства РФ, 14.12.2020, № 50 (часть III), ст. 8036.

²⁸³ См.: Собрание законодательства РФ, 13.12.2021, № 50 (Часть III), ст. 8399.

²⁸⁴ См.: Собрание законодательства РФ, 20.09.2021, № 38, ст. 6647.

то их администрирует ФНС России. Так, например, ФНС России как главный администратор при подготовке проекта бюджета ФФОМС на 2023 год подтвердило запланированный объем поступлений налога на профессиональный доход, налогов на совокупный доход, а также задолженности по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам на 2023 год в сумме 14,9 млрд. рублей, на 2024 год - 15,5 млрд. рублей, на 2025 год - 16,1 млрд. рублей²⁸⁵.

Необходимо отметить, что перечень поступлений ФФОМС определен подп. 3 ч.1 статьи 146 БК РФ, львиную их долю администрирует сам ФФОМС – 39 наименований. Кроме этого, ФФОМС самостоятельно осуществляет планирование прочих неналоговых поступлений, которые не имеют регулярный характер в соответствии с Методикой прогнозирования поступлений доходов в бюджет ФФОМС, утвержденной приказом Фонда от 18 января 2022 г. № 7а. Так, согласно пояснительной записке к проекту Федерального закона № 201616-8 «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» таких поступлений запланировано ФФОМС на 2023 год в сумме 4,7 млрд. рублей, на 2024 год - 5,9 млрд. рублей, на 2025 год - 7,3 млрд. рублей²⁸⁶.

Существующее состояние дел по бюджетному администрированию ФФОМС позволяет говорить, так сказать, о двух сторонах одной медали. С одной стороны, произведенная оптимизация и установление четкой структуры бюджетного администрирования свидетельствует о достижении высокой степени прозрачности бюджетных правоотношений, возникающих с участием ФФОМС. С другой стороны, наличие сторонних главных администраторов доходов ФФОМС влечет за собой принижение статуса ФФОМС как флагмана публичного страховщика в сфере обязательного медицинского страхования, поскольку наряду с изложенным фактические и юридические действия по

²⁸⁵ См.: пояснительная записка к проекту Федерального закона № 201616-8 «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 28.09.2022) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://sozd.duma.gov.ru/> по состоянию на 28.09.2022 года.

²⁸⁶ См.: Там же.

страхованию в основном осуществляют территориальные фонды ОМС, а также страховые медицинские организации.

Как справедливо отмечает А.А. Мартынова совершенствование правового регулирования системы ОМС, в первую очередь, целесообразно рассматривать через призму оптимизации финансирования ФФОМС²⁸⁷. Этому должна соответствовать комплексная программа, предусматривающая выработку финансово-правовых норм, закрепляющих модель оптимизации финансирования, а также преодолевать проблемы, связанные с юридико-технической составляющей закрепления отдельных способов механизма финансирования ФФОМС.

Еще одной составляющей этого процесса должно являться проведение четкого барьера по недопущению коррупционных рисков ситуаций в медико-страховой сфере. В данном случае, как отмечают отдельные ученые, необходимо обращение к правовому опыту зарубежных стран²⁸⁸, предполагающий в обязательном порядке безусловное проведение антикоррупционной и лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов²⁸⁹, формирование у граждан и должностных лиц антикоррупционного сознания на всех уровнях логистического прохождения соответствующего проекта решения²⁹⁰. Все это в совокупности должно привести к успешному формированию эффективного правового массива, что, безусловно, должно позволить сформировать эффективную финансово-правовую базу для комфортной жизнедеятельности системы здравоохранения.

Современная структура бюджетов государственных внебюджетных фондов предполагает наличие как статей дохода, так и статей расходования средств. Однако в случае расхождения баланса, законодатель предусмотрел

²⁸⁷ См.: Мартынова А.А. Правовое регулирование системы финансирования обязательного медицинского страхования // Финансовое право. 2019. № 7. С. 44 – 47.

²⁸⁸ См.: Шорохов В.Е., Савинов Л.В. Восприятие антикоррупционного опыта зарубежных стран как гарант прав человека в России // Сибирский международный. 2017. № 19. С. 170 - 173.

²⁸⁹ См.: Шорохов В.Е. О роли антикоррупционного образования и воспитания в формировании антикриминальной личности // Правда и закон. 2018. № 2 (4). С. 81 – 83.

²⁹⁰ См.: Шорохов В.Е. Антикоррупционное правосознание в системе местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 4. С. 22 - 26.

установленную главой 23 БК РФ классификацию источников финансирования соответствующего дефицита. Перечень источников финансирования дефицита бюджета является открытым и устанавливается соответствующим законом о бюджете. Как справедливо отмечал В.А. Лебедев «в случае невозможности достигнуть равновесия между доходами и расходами в бюджете, так как весьма часто случается, что средства для покрытия государственных потребностей оказываются недостаточными, в бюджете может быть предусмотрен дефицит и, следовательно, должны быть указаны средства для его покрытия»²⁹¹. В свою очередь следует согласиться с профессором Н.А. Поветкиной, которая обоснованно утверждает, что «возникновение дефицита бюджета изначально не является обязательной составляющей бюджета в отличие от иных элементов - доходов и расходов, более того, его наличие нежелательно и относится к рискам обеспечения финансовой устойчивости, закрепление законодателем источников финансирования дефицита бюджета отдельной нормой бюджетного законодательства позволяет говорить о существовании механизма противодействия негативным последствиям наступления дефицита бюджета, что способствует сбалансированности бюджета и обеспечению в конечном итоге финансовой устойчивости Российской Федерации»²⁹².

Статьей 144 БК РФ предусмотрено, что бюджет государственных внебюджетных фондов существуют отдельно от федерального бюджета, таким образом, законодателем реализован принцип финансовой независимости государственных внебюджетных фондов. В этой связи несмотря на то, что источники финансирования дефицита бюджетов государственных внебюджетных фондов установлены соответствующими законами об их бюджетах, финансирования дефицита бюджета осуществляется за счет внутренних источников финансирования этих внебюджетных фондов.

Помимо изложенного целесообразно обратить внимание еще на один аспект бюджетного администрирования бюджетов государственных

²⁹¹ См.: Лебедев В.А. Финансовое право: Учебник. М.: Статут, 2000. С. 178.

²⁹² См.: Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И.И. Кучерова. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. С.95.

внебюджетных фондов, связанный с реализацией полномочий администраторов в части администрирования неналоговых доходов, которые формируются в результате гражданско-правовых сделок, осуществляемых фондами по инвестированию собственных средств, поступлений от управления имуществом фонда или его реализации. Законодателем установлено лишь рамочное правовое регулирование этого вопроса, поэтому возрастает роль подзаконного регулирования²⁹³, осуществляемого Минфином России.

В заключении обоснованным будет обратить внимание на еще одну особенность наполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов, заключающуюся в формировании доходной части бюджетов государственных внебюджетных фондов не только за счет обязательных платежей, но и занимающую не менее значимую долю финансирования - предоставление межбюджетных трансфертов публично-правовыми образованиями, а также бюджетами иных государственных внебюджетных фондов. Таким образом, ежегодно принимаемые законы о бюджетах государственных внебюджетных фондах предусматривают бюджетное администрирование межбюджетных трансфертов самими государственными внебюджетными фондами, в чем и заключается особенность правового регулирования бюджетного администрирования в этой сфере. Не исключением являются соответствующие законы о бюджете, рассмотренные в настоящем параграфе диссертационного исследования.

²⁹³ См., например, приказ Минфина России от 17.05.2022 № 75н (ред. от 29.06.2023) «Об утверждении кодов (перечней кодов) бюджетной классификации Российской Федерации на 2023 год (на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов)» (Зарегистрировано в Минюсте России 08.07.2022 № 69202) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 08.07.2022.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Актуальность поиска эффективных финансово-правовых инструментов управления бюджетами публично-правовых образований, и иных элементов бюджетной системы государства сохраняется на любом историческом отрезке развития экономической сферы государства. Бюджетное администрирование является одной из основных составляющих управления, и именно оно обеспечивает так называемую обратную связь. В этой связи целью бюджетного администрирования является нахождение оптимального (выверенного с экономической и правовой точек зрения) решения какой-либо социально-экономической проблемы, соблюдая при этом высокий уровень оперативности и персональной ответственности за принятые экономико-управленческие решения на всех стадиях их обсуждения и фактического исполнения. С другой стороны, итогом результативности/эффективности бюджетного администрирования должен быть высочайший уровень прогрессивности социально-экономического развития посредством внедрения и активного использования новейших технологий и финансово-правовых инструментов администрирования экономической сферы государства.

Процесс становления системы бюджетного администрирования отмечен крутыми поворотами и выделяется своими особенностями. Специфика бюджетного администрирования заключается в особенностях закрепления его составляющих институтов, а также способах и методах экономико-правового регулирования. Истории развития бюджетного администрирования известны отдельные случаи «ручного» управления, генезис БК РФ пронизан трансформацией норм бюджетного администрирования в зависимости от историко-экономического этапа развития государства.

Наука финансового права достаточно активно эксплуатирует термин «администрирование» - известны и в достаточной степени разработаны такие правовые институты как налоговое, таможенное администрирование, бюджетное же администрирование впервые подверглось комплексному

научному исследованию, хотя еще в 1985 году учеными в области финансового права в научный оборот было введено понятие «администрирование государственных доходов», под которым понималась «деятельность по обеспечению возникновения и исполнения финансовых обязательств и мобилизации в бюджет предусмотренных законом денежных доходов государства»²⁹⁴.

Исследуя развитие института бюджетного администрирования, мы пришли к выводу о том, что только лишь в первом десятилетии XXI века российская нормотворческая система обратила внимание на этот институт, введя в нормативный оборот институт «администратора доходов бюджета»²⁹⁵ подзаконным актом, тогда, когда этот институт появился в тексте БК РФ только в 2008 году²⁹⁶.

Исследование, проведенное в настоящей работе, показало, что современная юридическая техника, используемая законодателем в БК РФ, не содержит понятие администрирования. Инструментарий, используемый в БК РФ, содержит такие понятия как «главный администратор источников финансирования дефицита бюджета», «администратор доходов бюджета» и т.п. Законодатель пошел по пути установления материально-правового и публично-правового статуса участников бюджетного процесса, в данном случае специально уполномоченных государственных органов - администраторов. Мы же, рассматривая бюджетно-правовую сущность института бюджетного администрирования, исходили из комплексного подхода к этому институту, анализируя не только совокупность прав и обязанностей соответствующих администраторов, но и их процессуальную деятельность, направленную на

²⁹⁴ См.: Запольский С.В. О системе органов, администрирующих государственные доходы // Субъекты советского административного права: Сб. науч. тр. СЮИ. Свердловск, 1985. С. 148.

²⁹⁵ См.: Приказ Минфина РФ от 21.12.2005 № 152н (ред. от 31.10.2006) «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет, № 5, 2006 (Приказ).

²⁹⁶ См.: Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «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» // Собрание законодательства РФ, 30.04.2007, № 18, ст. 2117.

принятие и исполнение соответствующих бюджетно-управленческих решений, реализацию контрольно-надзорных функций в бюджетно-финансовой деятельности государства, а также правовой механизм этой деятельности. В ходе исследования выявлена неоднородность в видовых характеристиках органов и организаций, осуществляющих полномочия бюджетного администрирования. Например, в результате работы мы пришли к выводу о том, что объем полномочий у таких администраторов как Минфин России, МО РФ, Минкультуры России и т.п. существенно отличается от объема полномочий, которые делегированы ЦБ РФ, отдельным казенным учреждениям.

Предпринятая попытка рассмотрения сути бюджетного администрирования в Российской Федерации, его форм и содержания в настоящем диссертационном исследовании не снимает всех спорных вопросов, но все же позволяет сделать некоторые выводы и предложения, направленные на совершенствование института бюджетного администрирования.

1. Анализ механизма бюджетного администрирования позволил определить понятие недобросовестного бюджетного администрирования как нечестную (несправедливую), небрежную, некомпетентную, содержащую проволочки деятельность (действие или бездействие) уполномоченного государственного органа (должностного лица) в области бюджетного администрирования, существенно снижающую уровень и эффективность бюджетного управления, влекущую за собой уменьшение бюджетной активности, несвоевременное и неполное доведение бюджетных ассигнований, а также неэффективное их использование.

2. Особой формой бюджетного администрирования является управление в бюджетной сфере с применением цифровых технологий.

3. Эффективность и результативность администрирования расходов зависит от эффективности и результативности проводимой государством бюджетной политики, направленной на установление стабильного и устойчивого социально-экономического развития государства.

4. Бюджетный контроль как составная часть бюджетного администрирования является правовым средством, позволяющим обеспечивать оперативное управление публичными финансами, обеспечивая не только законность использования бюджетных ассигнований, но и создавать условия для эффективного и результативного расходования бюджетных средств.

5. Введение понятия эффективный бюджетный контроль позволяет не ограничиваться применением методов, установленных БК РФ, поскольку современные реалии диктуют необходимость применения новых более действенных и оперативных средств бюджетного контроля, например, таких как обзоры бюджетных средств, инициативное бюджетирование, а также развитие программно-целевого подхода к планированию расходов бюджетных ассигнований. Дополнительными принципами осуществления мероприятий бюджетного контроля как элемента бюджетного администрирования должны являться эффективность, экономическая результативность и продуктивность.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты и распорядительные документы

1. Конституция Российской Федерации// Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.
4. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 09.11.2020, № 45, ст. 7061.
5. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О Счетной палате Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1649.
6. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»//Собрание законодательства РФ, 15.07.2002, № 28, ст. 2790.
7. Федеральный закон от 04.05.1999 № 95-ФЗ (ред. от 24.11.2008) «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 03.05.1999, № 18, ст. 2221.
8. Федеральный закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 16.01.1995, № 3, ст. 167.
9. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»//Собрание законодательства РФ», 08.04.2013, № 14, ст. 1652.
10. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 01.04.2022) «О противодействии коррупции»// Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.
11. Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»//Собрание законодательства РФ, 14.12.2020, № 50 (часть I), ст. 8030 (Закон, прил. 1 - 10, прил. 12 (начало)), Собрание законодательства РФ, 14.12.2020, № 50 (часть II), ст. 8030 (прил. 12 (продолжение), прил. 15, 17 (начало)), Собрание законодательства РФ, 14.12.2020, № 50 (часть III), ст. 8030 (прил. 17 (продолжение), прил. 20, 22, 24, 27, 31 - 33, 35 - 40).

12. Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ (ред. от 01.12.2007) «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»//Собрание законодательства РФ, 30.04.2007, № 18, ст. 2117.
13. Федеральный закон от 07.05.2013 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты кодекса Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса»// Собрание законодательства РФ, 13.05.2013, № 19, ст. 2331.
14. Федеральный закон № 83-ФЗ от 08.05.20210 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»//Собрание законодательства РФ, 10.05.2010, № 19, ст. 2291.
Федеральный закон № 210-ФЗ от 27.07.20210 года «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»// Собрание законодательства РФ, 02.08.2010, № 31, ст. 4179.
16. Федеральный закон от 06.12.2021 год № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»//Собрание законодательства РФ, 13.12.2021, № 50 (часть I), ст. 8397 (текст Федерального закона, приложения 1 - 9, 11, начало приложения 14).
17. Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации».
18. Федеральный закон от 08.12.2020 № 391-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»//Собрание законодательства РФ, (часть III), ст. 8036.
19. Федеральный закон от 06.12.2021 № 392-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»//Собрание законодательства РФ, 13.12.2021, N 50 (Часть III), ст. 8399.
20. Федеральный закон от 01.07.2021 № 251-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 05.07.2021, № 27 (часть I), ст. 5079.
21. Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.
22. Федеральный закон от 01.07.2021 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 05.07.2021, № 27 (часть I), ст. 5072.

- каз Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 08.08.2023) «О структуре федеральных органов исполнительной власти»// Собрание законодательства РФ, 27.01.2020, № 4, ст. 346.
- каз Президента Российской Федерации № 314 от 09 марта 2004 года «О системе и структуре органов исполнительной власти»// Собрание законодательства РФ, № 11, 15.03.2004, ст. 945.
25. Указ Президента РФ от 08.06.2004 № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 14.06.2004, № 24, ст. 2395.
26. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»//Собрание законодательства РФ, 14.05.2018, № 20, ст. 2817.
27. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»// Собрание законодательства РФ, 27.07.2020, № 30, ст. 4884.
28. Распоряжение Президента РФ от 28.07.2012 № 344-рп (ред. от 30.07.2018) «О межведомственной рабочей группе по противодействию незаконным финансовым операциям»//Собрание законодательства РФ, 06.08.2012, № 32, ст. 4540.
29. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1103 (ред. от 20.07.2022) «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение затрат субъектам малого и среднего предпринимательства на оплату банковских комиссий при осуществлении перевода денежных средств физическими лицами в пользу субъектов малого и среднего предпринимательства в оплату товаров (работ, услуг) в сервисе быстрых платежей платежной системы Банка России».
30. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2011 года № 1121 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах»//Собрание законодательства РФ, 02.01.2012, № 1, ст. 161.
31. Постановление Правительства РФ от 14.09.2021 N 1556 (ред. от 02.02.2024) «Об утверждении перечня главных администраторов доходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования»// Собрание законодательства РФ, 20.09.2021, № 38, ст. 6647.
32. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»// Текст постановления опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 10 марта 2022 г. № 0001202203100013.

33. Постановление Правительства РФ от 21.01.2022 № 25-2 «Об утверждении Положения о Правительственной комиссии по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций»// Собрание законодательства РФ, 07.03.2022, № 10, ст. 1485.
34. Постановление Правительства РФ от 05.04.2022 № 590 «О внесении изменений в общие требования к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг и об особенностях предоставления указанных субсидий и субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2022 году»//Собрание законодательства РФ», 11.04.2022, № 15, ст. 2508.
35. Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 № 418 (ред. от 17.12.2021) «О Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 09.06.2008, № 23, ст. 2708.
36. Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 995 «О порядке осуществления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также государственными корпорациями, публично-правовыми компаниями и Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 14.01.2008, № 2, ст. 116.
37. Постановление Правительства РФ от 23.06.2016 № 574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 04.07.2016, № 27 (часть III), ст. 4476.
38. Постановление Правительства РФ от 16.09.2021 № 1569 «Об утверждении общих требований к закреплению за органами государственной власти (государственными органами) субъекта Российской Федерации, органами управления территориальными фондами обязательного медицинского страхования, органами местного самоуправления, органами местной администрации полномочий главного администратора доходов бюджета и к утверждению перечня главных администраторов доходов бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования, местного бюджета»//Собрание законодательства РФ, 27.09.2021, № 39, ст. 6719.
39. Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 25.06.2012, № 26, ст. 3526.

40. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах», «Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах»)// Собрание законодательства РФ, 31.05.2004, № 22, ст. 2180.
41. Постановление Правительства РФ от 03.04.2015 № 320 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 13.04.2015, № 15, ст. 2281.
42. Постановление Правительства РФ от 15.04.1996 № 480 «Об утверждении федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года»// Собрание законодательства РФ, 22.04.1996, № 17, ст. 2007.
43. Постановление Правительства РФ от 07.12.2001 № 866 «О Федеральной целевой программе развития Калининградской области на период до 2020 года»// Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, № 52 (ч. 2), ст. 4974.
44. Постановление Правительства РФ от 24.01.2023 № 86 «О перечне главных администраторов доходов бюджета Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 30.01.2023, № 5, ст. 819.
45. Постановление Правительства РФ от 09.12.2020 № 2050 (ред. от 19.10.2021) «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»// Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 14.12.2020.
46. Постановление Правительства РФ от 24.03.2018 № 326 «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 02.04.2018, № 14, ст. 1976.
47. Постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (вместе с «Положением о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»)//Собрание законодательства РФ, 13.07.2015, № 28, ст. 4228.
48. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092 (ред. от 17.08.2020) «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю за использованием специализированными некоммерческими организациями, которые осуществляют деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего

имущества в многоквартирных домах, средств, полученных в качестве государственной поддержки, муниципальной поддержки капитального ремонта, а также средств, полученных от собственников помещений в многоквартирных домах, формирующих фонды капитального ремонта на счете (счетах) указанных специализированных некоммерческих организаций»//Собрание законодательства РФ, 09.12.2013, № 49 (часть VII), ст. 6435.

49. Постановление Правительства РФ от 07.07.2014 № 621(ред. от 24.03.2023) «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации»)// Собрание законодательства РФ № 28, ст. 4063.
50. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 (ред. от 18.06.2021) «О Министерстве финансов Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3258.
51. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2011 года № 1121 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах»// Собрание законодательства РФ, 02.01.2012, № 1, ст. 161.
52. Постановление Правительства Москвы от 26.11.2013 N 753-ПП (ред. от 08.04.2020) «О Порядке ведения реестра расходных обязательств города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 67, 03.12.2013.
53. Постановление Правительства Москвы от 10.10.2023 № 1930-ПП (ред. от 20.06.2024) «Об Адресной инвестиционной программе города Москвы на 2023-2026 годы»// Вестник Москвы», № 62, том 1, 14.11.2023.
54. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 (ред. от 28.12.2020) «О Федеральном казначействе»// Собрание законодательства РФ, 06.12.2004, № 49, ст. 4908.
55. Постановление Правительства РФ от 08.05.2020 № 644 «О требованиях к кредитным организациям, которые могут обслуживать банковские счета Федерального казначейства, а также единый казначейский счет в иностранной валюте и осуществлять операции со средствами федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 18.05.2020, № 20, ст. 3168.
56. Постановление Правительства РФ от 12.02.1994 № 101 (ред. от 14.07.2021) «О Фонде социального страхования Российской Федерации»// Российская газета, № 35, 22.02.1994.
57. Постановление Правительства РФ от 29.07.1998 № 857 (ред. от 18.03.2021) «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования»//Собрание законодательства РФ, 10.08.1998, № 32, ст. 3902.

58. Постановление Правительства РФ от 29.12.2006 № 836 (ред. от 31.07.2021) «Вопросы федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 01.01.2007, № 1 (2 ч.), ст. 287.
59. Постановление Правительства РФ от 05.07.2013 № 571(ред. от 09.06.2021) «О Национальном совете по обеспечению финансовой стабильности»// Собрание законодательства РФ, 22.07.2013, № 29, ст. 3961.
60. Постановление Правительства РФ от 26.08.2014 № 855 (ред. от 27.11.2018) «О Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов»//Собрание законодательства РФ, 08.09.2014, № 36, ст. 4846.
61. Распоряжение Правительства РФ от 16.09.2021 № 2591-р «Об утверждении перечня главных администраторов доходов федерального бюджета»//Собрание законодательства РФ, 27.09.2021, № 39, ст. 6762.
62. Распоряжение Правительства РФ от 16.09.2021 № 2582-р «Об утверждении перечня главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета»//Собрание законодательства РФ, 27.09.2021, № 39, ст. 6753.
63. Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2011 № 1316-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012 - 2020 годах»// Собрание законодательства РФ, 08.08.2011, № 32, ст. 4854.
64. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 года № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах»// Собрание законодательства РФ, 11.02.2019, № 6, ст. 542.
65. Распоряжение Правительства РФ от 05.05.2018 № 872-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019 - 2025 годы)»//Собрание законодательства РФ, 21.05.2018, № 21, ст. 3035.
66. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах»//Собрание законодательства РФ, 11.02.2019, № 6, ст. 542.
67. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 2), ст. 8029.
68. Распоряжение Правительства РФ от 18.04.2018 № 694-р «Об утверждении Концепции модернизации бюджетного процесса с внедрением процедуры финансового аудита» (вместе с «Планом мероприятий по реализации Концепции модернизации бюджетного процесса с внедрением процедуры

- финансового аудита»)//Собрание законодательства РФ, 30.04.2018, № 18, ст. 2661.
69. Распоряжение Правительства РФ от 29.03.2019 № 558-р «Об утверждении Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года»// Собрание законодательства РФ, 08.04.2019, № 14 (часть IV), ст. 1602.
70. Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 года № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»// Собрание законодательства РФ, 01.08.2011, № 31, ст. 4773.
71. Приказ Минкультуры России от 31.05.2021 № 731 «Об основных принципах государственной финансовой поддержки кинопроизводства в 2021 году» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.07.2021 № 64104)// Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 05.07.2021.
72. Приказ Минфина России от 29.12.2022 № 198н (ред. от 30.06.2023) «Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.01.2023 № 72192)// Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>,
73. Приказ Минфина России от 28.12.2010 № 191н (ред. от 23.05.2023) «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 03.02.2011 № 19693)// Российская газета, № 47,
- приказ Минфина России от 23.05.2023 № 75н «О внесении изменений в Инструкцию о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденную приказом Министерства финансов Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 191н» (Зарегистрировано в Минюсте России 06.07.2023 № 74152).
- приказ Минфина России от 27.02.2017 № 24н (ред. от 26.07.2021) «Об утверждении формы реестра расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации)» (Зарегистрировано в Минюсте России 20.03.2017 № 46035) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21.03.2017.
- приказ Казначейства России от 27.04.2023 № 10н «Об утверждении Порядка работы по размещению средств федерального бюджета, средств единого казначейского счета, резерва средств на осуществление

обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и иных средств на банковских депозитах и форм документов, применяемых при размещении указанных средств» зарегистрировано в Минюсте России 02.06.2023 № 73704 // Официальный интернет-портал правовой информации

едомственная целевая программа «Организационное, информационное и научное обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» (утв. Минтранс России 16.06.2020)// Документ опубликован не был.

78. Приказ Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации от 25 июля 2024 г. № 1312 «Об утверждении Порядка учета бюджетных и денежных обязательств получателей средств бюджета Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации»// Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 13.09.2024.
79. Приказ Казначейства России от 27.04.2023 № 10н «Об утверждении Порядка работы по размещению средств федерального бюджета, средств единого казначейского счета, резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и иных средств на банковских депозитах и форм документов, применяемых при размещении указанных средств»// Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 02.06.2023.
80. Приказ Минфина России от 13.12.2018 № 3213 (с изм. от 14.10.2020) «О переименовании федерального государственного бюджетного учреждения «Научно-исследовательский финансовый институт» и утверждении новой редакции Устава»//Документ опубликован на официальном сайте Минфина России.
81. Приказ Минфина России от 04.08.2014 № 247 (ред. от 25.11.2015) «О постоянно действующей Рабочей группе Министерства финансов Российской Федерации по совершенствованию межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации»//Документ опубликован на официальном сайте Минфина России.
82. Приказ Минфина России от 27.12.2019 № 1656 «О Совете по вопросам внутреннего финансового аудита и совершенствования качества финансового менеджмента организаций бюджетной сферы»//Документ опубликован на официальном сайте Минфина России.
83. Приказ Минфина России от 25.12.2008 № 674 «Об утверждении перечней распорядителей и получателей средств федерального бюджета, администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и администраторов источников финансирования дефицита

- федерального бюджета по главе 092 «Министерство финансов Российской Федерации».
84. Положение о Совете контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации (утв. решением Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ от 21.03.2014) (ред. от 31.07.2020)// Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://portalkso.ru> по состоянию на 01.09.2020.
 85. Положение Банка России от 06.10.2020 № 735-П (ред. от 25.03.2021) «О ведении Банком России и кредитными организациями (филиалами) банковских счетов территориальных органов Федерального казначейства» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.11.2020 № 60761)//Вестник Банка России, № 93, 25.11.2020.
 86. Приказ Минприроды РФ от 15.07.2011 № 637 «Об утверждении перечня подведомственных Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации администраторов доходов федерального бюджета».
 87. Приказ Минфина России от 28.12.2010 № 191н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 03.02.2011 № 19693)// Российская газета, № 47, 05.03.2011.
приказ Минфина России от 17.05.2022 № 75н (ред. от 29.06.2023) «Об утверждении кодов (перечней кодов) бюджетной классификации Российской Федерации на 2023 год (на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов)» (Зарегистрировано в Минюсте России 08.07.2022 № 69202) // Официальный интернет-портал правовой информации
 89. Приказ Минфина РФ от 21.12.2005 № 152н (ред. от 31.10.2006) «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет, № 5, 2006 (Приказ).
 90. Закон г. Москвы от 28.06.1995 (ред. от 20.09.2017) «Устав города Москвы»// Ведомости Московской городской Думы, 14.09.2001, № 8, ст. 130.
 91. Закон г. Москвы от 10.09.2008 № 39 (ред. от 20.10.2021) «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве»//Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 55, 30.09.2008.
 92. Закон города Москвы № 39 от 10 сентября 2008 года «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве»//Ведомости Московской городской Думы, 31.10.2008, № 10, ст. 183.
 93. Закон г. Москвы от 20.12.2006 № 65 (ред. от 26.12.2018) «О Правительстве Москвы»//Ведомости Московской городской Думы, 23.03.2007, № 2, ст. 385.

94. Распоряжение Мэра Москвы от 27.07.2012 № 620-РМ (ред. от 22.01.2021) «О распределении обязанностей между Мэром Москвы и заместителями Мэра Москвы в Правительстве Москвы»//Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 44, 07.08.2012.
95. Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 14 июня 2019 года № 295-рп утвержден План мероприятий (далее по тексту – План мероприятий) по реализации Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре//URL: <https://docs.cntd.ru/document/553365158?marker=95OU90> (дата обращения 22.08.2023 года).
96. План мероприятий Правительством Ханты-Мансийского автономного округа – Югры издано постановление от 23 августа 2019 года № 279-п «О порядке проведения обзоров расходов бюджета Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и внесении изменений в некоторые акты Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»// URL: <https://docs.cntd.ru/document/561507240> (дата обращения 22.08.2023 года).
97. Приказ Департамента финансов Югры издан от 18.06.2020 № 67-о «Об утверждении Регламента проведения обзоров расходов бюджета»//URL:<https://base.garant.ru/74377052/> (дата обращения 22.08.2023 года).
98. Решение Совета муниципального района «Корткеросский» Республики Коми от 22 февраля 2008 года №8 «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном районе «Корткеросский»// <https://base.garant.ru/27403188/b6e02e45ca70d110df0019b9fe339c70/#friends>
99. Постановление администрации муниципального образования Кингисеппский муниципальный район Ленинградской области от 28.06.2021 № 1493 «О внесении изменений в постановление администрации МО «Кингисеппский муниципальный район от 05.08.2013 № 1865 «Об утверждении Порядка распространения наружной рекламы на территории МО «Кингисеппский муниципальный район» Ленинградской области» и Порядка расчета размера платы по договору на право установки и эксплуатации рекламных конструкций на земельных участках, зданиях, строениях или ином недвижимом имуществе, находящихся в собственности МО «Кингисеппский муниципальный район», а также на земельных участках, расположенных на территории МО «Кингисеппский муниципальный район», государственная собственность на которые не разграничена, в новой редакции»//СПС Консультант+.
100. Постановление администрации муниципального образования Лужский муниципальный район Ленинградской области от 06.03.2017 № 793 «Об утверждении Требований к установке и эксплуатации рекламных

- конструкций на территории муниципального образования Лужский муниципальный район Ленинградской области»// СПС Консультант+.
101. Постановление администрации муниципального образования Тихвинский муниципальный район Ленинградской области от 01.02.2018 № 01-239-а «Об утверждении Правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории Тихвинского района, для личных и бытовых нужд»// Трудовая слава, № 6, 14.02.2018.

Письма федеральных органов исполнительной власти, методические рекомендации

102. Письмо Минфина России от 18.04.2022 года № 24-06-06/34050// Документ опубликован не был.
103. Письмо Минфина России от 31.08.2021 № 09-01-10/70276 «О направлении Методических рекомендаций» (вместе с «Методическими рекомендациями проведения анализа проектов нормативных правовых актов, определяющих правила предоставления субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг»)// Документ опубликован не был.
104. Информационное письмо Минфина России «Информирование участников внешнеэкономической деятельности в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID 2019) о необходимых действиях для не привлечения резидентов к административной ответственности в случае неисполнения нерезидентами - иностранными контрагентами сроков поставки (оплаты) товаров по внешнеторговым договорам (контрактам), заключенным между резидентами и нерезидентами, или невозвращения нерезидентами ранее уплаченных им резидентами денежных средств в виде авансовых платежей»// Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://www.minfin.ru> по состоянию на 20.03.2020.
105. Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации (утв. Минфином России)//Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
106. План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2021 - 2026 годы (утв. Минфином России 15.11.2021)//Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Судебная и иная правоприменительная практика

107. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных

- положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате»//СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.
108. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева»//СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.
109. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.2021 № 37-П «По делу о проверке конституционности подпункта 1 пункта 3 статьи 158 и пункта 10 статьи 242.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также части 1 статьи 358 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Ю.А. Рейнхиммеля»//Собрание законодательства РФ, 26.07.2021, № 30, ст. 5884.
110. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.07.2019 № 26-П «По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма»//Собрание законодательства РФ, 08.07.2019, № 27, ст. 3655.
111. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4509.
112. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского»//Вестник Конституционного Суда РФ, № 4, 2004.
113. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 23.03.2020, № 12, ст. 1855.

114. Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 2122-1 (ред. от 05.08.2000) «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)»//Ведомости СНД и ВС РСФСР, 30.01.1992, № 5, ст. 180.

Международно-правовые акты

115. The Development Dimension of FDI: Policy and Rule-Making Perspectives: Proceedings of the Expert Meeting held in Geneva from 6 to 8 November 2002 / UNCTAD. NY; Geneva: UN, 2003. P. 189 – 223.
116. Fiscal consolidation: targets, plans and measures. OECD Journal on Budgeting, 2011, vol. 11, iss. 2, pp. 15 - 67. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-11-5kg869h4w5f6>.

Научная и учебная литература

117. Абрамова А.И., Боголюбов С.А., Мицкевич А.В. и др. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов; под ред. Пиголкина А.С. - М.: Городец, 2003.
118. Абрамова А.Е., Кучеров И.И., Моисеенко М.А. и др. Бюджетное право: учебник; под ред. Саттаровой Н.А.; М: Деловой двор, 2009.
119. Абрамова Н.Е., Боженок С.Я., Веремеева О.В. и др. Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее: монография; под ред. Кучерова И.И., Поветкиной Н.А.; Москва, ИЗиСП, Юриспруденция, 2022.
120. Абросимов Р.Ю., Акопян О.А., Буркавцова Я.В. и др. Ответственность за нарушение финансового законодательства: науч.-практ. пособие; отв. ред. Кучеров И.И.; М: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014.
121. Агамагомедова С.А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 4. С. 460 - 470.
122. Акопян О.А., Боженок С.Я., Веремеева О.В. и др. Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография; отв. ред. Кучеров И.И., Поветкина Н.А.; М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2018.
123. Алексеева Д.Г., Гузнов А.Г., Ефимова Л.Г. и др. Банковское право: учебник для бакалавров; отв. ред. Ефимова Л.Г., Алексеева Д.Г.; 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2019.
124. Андриевский К.В. Бюджетно-правовые нормы как режимные гарантии бюджетного регулирования // Финансовое право. 2020. № 3. С. 26 – 31.
125. Арзуманова Л.Л., Болтинова О.В., Бубнова О.Ю. и др. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография; отв. ред. Грачева Е.Ю.; М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2013.

126. Арзуманова Л.Л., Артемов Н.М., Болтинова О.В. и др. Актуальные проблемы финансового права: монография; отв. ред. Грачева Е.Ю.; М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016.
127. Богачева О.В., Смородинов О.В. Основные бюджетные принципы и исключения в международной практике управления бюджетом // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2023. № 2. С. 29 – 44.
128. Бойко Н.Н. К вопросу об определении понятия эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2014. № 1. С. 4 – 7.
129. Болтинова О.В. К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7. С. 810 – 815.
130. Болтинова О.В. Расходы федерального бюджета на создание установок класса «мегасайенс» в национальных проектах Российской Федерации//Актуальные проблемы российского права. 2020. № 5. С. 42 – 47.
131. Боженок С.Я. Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации: Монография. М.: Проспект, 2011.
132. Бушев А.Ю. Основы управления рисками в праве//Арбитражные споры, 2008, № 3.
133. Васянина Е.Л. Проблемы реализации механизма бюджетного финансирования // Финансовое право. 2021. № 4. С. 26 – 29.
134. Вершило Н.Д., Вершило Т.А., Горбунова О.Н. и др. Бюджетное право: учебник; под ред. Цинделиани И.А.; М.: Проспект, 2018.
135. Вершило Т.А. К вопросу об осуществлении парламентского бюджетного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 18 – 22.
136. Вершило Т.А. Особенности государственного управления бюджетной сферой в условиях развития цифровой экономики / Финансовое право. 2022. № 4. С. 7 – 13.
137. Вожова Е.М. Финансовая правосубъектность Министерства финансов Российской Федерации в бюджетном процессе // Современное право. 2015. N 9. С. 61 - 69; № 10. С. 36 – 44.
138. Ворона А.А., Дианова В.Ю. Таможенное администрирование как важнейший фактор перехода к цифровой таможне//Таможенное дело. 2021. № 3. с. 15–21.
139. Воронов А.М. К вопросу правовой регламентации государственного администрирования//Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 38 – 43.
140. Гинзбург Ю.В. Бюджетное законодательство и новые подходы к управлению местными финансами // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 4. С. 11 – 14.
141. Годме П.М. Финансовое право. М., 1978.

142. Гончаров В.В., Пефтиев И.И. О некоторых вопросах конституционно-правового механизма реализации гражданами Российской Федерации права на альтернативную гражданскую службу // Юридический мир. 2010. № 7. С. 45-49.
143. Горбунова О.Н. Финансовое право: Учебник, М., 1996.
144. Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П., Рыжкова Е.А. Финансовый контроль. М., 2004.
145. Грязнова А.Г., Маркина В.В. Финансы: Учебник, М., 2006.
146. Даниленко Н.И. Бюджетный федерализм и управление муниципальными финансами: вопросы теории и практики. Монография. Екатеринбург, 2008.
147. Долматова Н.Г. К вопросу о правовом регулировании полномочий участников бюджетных правоотношений в области обеспечения бюджетной безопасности // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 10. С. 30 – 34.
148. Дьяконова М.О., Ефремов А.А., Зайцев О.А. и др. Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования: научно-практическое пособие; под ред. Кучерова И.И., Сеницына С.А., Москва: ИЗиСП, НОРМА, 2022.
149. Журавлева О.Р. О некоторых вопросах, возникающих в практике арбитражных судов в связи с передачей полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование налоговым органам с 1 января 2017 года // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». 2020. № 1. С. 17 – 27.
150. Зайцева Е.С. Установление пределов правового регулирования в правоприменении // Журнал российского права. 2021. № 4. С. 59 – 70.
151. Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. М., 2000.
152. Запольский С.В. Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые вопросы): Монография, М.: Прометей, 2017.
153. Запольский С.В. О системе органов, администрирующих государственные доходы // Субъекты советского административного права: Сб. науч. тр. СЮИ. Свердловск, 1985. С. 148.
154. Ибрагимов Р.Г. Субъекты бюджетного права в контексте реформирования бюджетного законодательства // Финансовое право. 2022. № 8. С. 40 – 45.
155. Ильин А.Ю., Куфенко А.С. Правовое регулирование процедуры администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации // Финансовое право. 2018. № 7. С. 34 – 37.
156. Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. Изд-во ЛГУ, 1949.
157. Кикавец В.В., Цареградская Ю.К. Финансовый контроль публичных закупок в Российской Федерации: монография, Москва: Проспект, 2022.

158. Киселева Е.И. Формы участия граждан в бюджетном процессе // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 10. С. 37 – 40.
159. Клабуков И.С. Особенности действия принципов состязательности и диспозитивности с участием органов государственной власти и органов местного самоуправления на проверочных стадиях гражданского судопроизводства // Российский судья. 2022. № 4. С. 23 – 28.
160. Крохина Ю.А. Финансовое право: Учебник. М., 2004.
161. Крохина Ю.А. Ошибки цифровых технологий в налоговом контроле: юридические последствия для бюджетной системы // Финансовое право. 2022. № 9. С. 26 – 29.
162. Кучеров И.И., Поветкина Н.А., Абрамова Н.Е. и др. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие; отв. ред. Кучеров И.И., Поветкина Н.А.; М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016.
163. Кучеров И.И. Бюджетное право России: Курс лекций. М.: АО "Центр ЮрИнфоР", 2002.
164. Кравченко А.И. История менеджмента: учебное пособие; М.: Академический проект, 2002.
165. Лагутин И.Б. Бюджетный контроль и бюджетный аудит в Российской Федерации: проблемы системности и особенности правового регулирования: монография / отв. ред. и авт. пред. д-р юрид. наук, проф. Артемов Н.М., М., 2015.
166. Латышева Н.А. Традиции и новации судебного администрирования в ходе обеспечения кассационного и апелляционного обжалования судебных решений в судах общей юрисдикции//Администратор суда. 2021. № 1. С. 38.
167. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. М.: Политиздат, 1967. Т. 45.
168. Мандрица В.М. Финансовое право; Под ред. Рукавишниковой И.В.; Ростов н/Д, 1999.
169. Мандрица В.М. Финансовое право. Ростов н/Д, 2003.
170. Матненко А.С. Программно-целевое бюджетное планирование: понятие и проблемы правового регулирования//Финансовое право, 2008, № 11.
171. Мильшина И.В. Повышение качества таможенного администрирования: правовой аспект//Административное право и процесс. 2021. № 1. с. 77 – 79.
172. Мильшина И.В. Администрирование в деятельности таможенных органов//Административное право и процесс. 2020. № 12. с. 52 – 54.
173. Михайлов Д.Л., Семерина Е.И., Субочев В.В. Правовое обеспечение принципа прозрачности бюджетного процесса современной России: актуальные вопросы интерпретации и реализации // Финансовое право. 2020. № 12. С. 25 – 29.
174. Омелехина Н.В. Обеспечительная функция публичных финансов в контексте конституционных принципов социального государства//Журнал российского права. 2021. № 8. С. 76 – 85.

175. Осетров С.А. Российская модель разделения власти: конституционное поправление // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 10 – 17.
176. Пауль А.Г. Соотношение предметов бюджетно-правового регулирования и правового регулирования государственных и муниципальных бюджетных расходов // Финансовое право. 2016. № 8. С. 31 – 36.
177. Пешкова Х.В. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты // Финансовое право. 2006. № 11. С. 33.
178. Пешкова Х.В. Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые вопросы): Монография/под общей редакцией профессора, заслуженного юриста РФ Запольского С.В., М.: Прометей, 2017. С.159.
179. Пиголкин А.С. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов, «Городец», 2003.
180. Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И.И. Кучерова. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016.
181. Поветкина Н.А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности// Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 65 – 70.
182. Поветкина Н.А. О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // Финансовое право. 2015. № 12. С. 15 – 17.
183. Поветкина Н.А. «Цифровой» бюджет: будущее или настоящее?// Финансовое право. 2019. № 8. С. 8 – 11.
184. Поветкина Н.А., Леднева Ю.В. "Финтех" и "регтех": границы правового регулирования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2. С. 46 – 67.
185. Поветкина Н.А. Бюджетно-правовые инструменты повышения эффективности государственного управления / Н.А. Поветкина // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4. С. 240 – 244.
186. Поветкина Н.А. Правовая форма интеграции информационных систем и информационных технологий в сферу публичных финансов / Н.А. Поветкина // Журнал российского права. 2018. № 5. С. 96 – 112.
187. 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.
188. Поветкина Н.А. Специфика правовой идентификации финансов: видовые противоречия // Финансовое право. 2020. № 12. С. 17 – 20.
189. Поветкина Н.А. Трансформация бюджетного законодательства: причины, формы, перспективы / Финансовое право. 2021. № 12. С. 20 – 23.
190. Поветкина Н.А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 65 – 70.

191. Поветкина Н.А. Трансформация бюджетного законодательства: причины, формы, перспективы / Финансовое право. 2021. № 12. С. 20 – 23.
192. Пономарев М.В. Правовой механизм экологического аудита // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 106-110.
193. Родионова В.М. Финансы: Учебник; М., 1994.
194. Родионова В.М. Финансы, М., «Финансы и статистика», 1993.
195. Романовский М.В., Врублевская О.В. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник; М., 2001.
196. Рыбакова С.В. Инициативное бюджетирование как новая категория бюджетного права // Финансовое право. 2022. № 5. С. 12 – 18.
197. Рыбакова С.В., Савина А.В. Изменение содержания принципа прозрачности (открытости) в условиях функционирования бюджетной системы с применением цифровых технологий // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10. С. 38 – 46.
198. Рябова Е.В. Развитие межбюджетных отношений в рамках бюджетно-налоговой политики, направленной на обеспечение финансовой устойчивости субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2023. № 7. С. 75 – 89.
199. Сайфуллин И.Ф. О системе принципов бюджетного права // Финансовое право. 2017. № 2. С. 36 – 42.
200. Саттарова Н.А. Неопределенности бюджетного законодательства // Финансовое право. 2022. № 12. С. 10 – 13.
201. Саттарова Н.А. Принцип участия граждан в бюджетном процессе // Финансовое право. 2022. № 6. С. 26 – 29.
202. Селюков А.Д. Финансово-правовые механизмы государственного управления // Финансовое право. 2010. № 7. С. 2-5.
203. Сидоркин А.С. Принципы права: понятие и роль в правовом регулировании // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2009. № 4. С. 5 – 12.
204. Соколов Р.А. Место Пенсионного фонда Российской Федерации в системе федеральных органов исполнительной власти // Законодательство. 2014. № 3, с.40.
205. Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник. М.: Юстицинформ, 2007.
206. Титов А.С. Налоговое администрирование и контроль. М.: ВК, 2007.
207. Титов А.С. Правовые коллизии в законодательстве, регулирующем деятельность по налоговому администрированию//Реформы и право, 2008, № 1.
208. Титов Г.А. Бюджетное администрирование как правовая категория // Финансовое право. 2022. № 5. С. 39 – 44.
209. Титов Г.А. Правовое регулирование администрирования «электронного бюджета»//Актуальные проблемы административного и финансового права (Сборник всероссийской научно-практической конференции), г. Казань, 1 декабря 2022 года.

210. Титов Г.А. Бюджетное администрирование как правовая категория // Финансовое право. 2022. № 5. – С. 39-44.
211. Титов Г.А. Система органов бюджетного администрирования, пределы их компетенции // Финансовое право. 2022. № 10. – С. 36-41.
212. Титов Г.А. Принципы, функции и пределы бюджетного администрирования// Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2022. № 4. С. 140-145.
213. Титов Г.А. Особенности правового положения лиц, содействующих бюджетному администрированию// ж. Финансовое право. 2022. № 12. – С. 42-45.
214. Титов Г.А. Правовое регулирование администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации// ж. Финансовое право. 2023. № 9. – С. 28-32.
215. Титов Г.А. Правовое регулирование администрирования расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации//ж. Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, 2023. № 4. С. 186-192.
216. Титов Г.А. Основные направления совершенствования правовых механизмов бюджетного администрирования//ж. Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, 2024. № 1. С. 176-182.
217. Титов Г.А. Налоговый контроль в условиях цифровой трансформации// Материалы III Международная научно-практическая конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Динамика и контроль в условиях цифровой трансформации». 2020. С. 69-74.
218. Титов Г.А. Правовой статус самозанятых граждан: гражданско-правовой и налоговый аспект// Финансовое право. 2020. № 1. С. 42 - 44.
219. Титов Г.А. Особенности бюджетного администрирования в новейших условиях//Актуальные проблемы финансового права в эпоху цифровизации (Сборник научных статей) г. Уфа, 20 апреля 2022 года. – С. 63-68.
220. Титов Г.А. Институт бюджетного администрирования в условиях цифровизации// Материалы Международной научно-практической конференции «Система финансового права в условиях цифровой трансформации экономических отношений: доктрина и правовая реальность». К 100-летию Верховного Суда Российской Федерации. 2022. С. 151-155.
221. Титов Г.А. Правовое регулирование администрирования «электронного бюджета»//Актуальные проблемы административного и финансового права (Сборник научных статей), г. Казань, 2023 года. С. 10-15.
222. Титов Г.А. Бюджетный контроль как элемент бюджетного администрирования// Титов Г.А.//Актуальные проблемы административного и финансового права (Сборник II всероссийской

- научно-практической конференции), г. Казань, 30 ноября 2023 года. С. 149-158.
223. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юстицинформ, 2001.
 224. Тихомиров Ю.А. Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы: Монография//Коллектив авторов; М.: Юстиция, 2018.
 225. Тихомиров Ю.А. Государство. М., 2013.
 226. Топорнин Б.Н. Юридическая энциклопедия. М., Юристь, 2001.
 227. Усманова Р.М. Соотношение муниципально-правового и финансово-правового регулирования общественных отношений на местном уровне // Финансовое право. 2016. № 5. С. 15 – 20.
 228. Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка. М., 2014.
 229. Файоль А. Общее и промышленное управление / пер. Б.В. Бабина-Кореня; предисл. А.К. Гастева. М.: Центральный институт труда, 1923.
 230. Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 5.
 231. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.Г. Стрекозова. Изд. 5-е, стереотип. М.: Омега-Л, 2011.
 232. Химичева Н.И. Бюджетное право и бюджетные правоотношения // Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Юристь, 2005.
 233. Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов, 1979.
 234. Цареградская Ю.К. Государственный долг России в системе финансового права: особенности правового регулирования: монография / под ред. О.В. Болтиновой. М.: Проспект, 2016.
 235. Цепов Г.В. Можно ли судить за глупость? Деловое суждение и его объективная оценка // Закон. 2015. № 12. С. 159 – 178.
 236. Цинделиани И.А. Финансовое право: Учебник для бакалавров (3-е издание); М., Проспект, 2016.
 237. Цыпкин С.Д. Теоретические вопросы правового регулирования доходов государственного бюджета СССР. М., 1973.
 238. Червонюк В.И. Элементарные начала общей теории права: Учеб. пособие для вузов. М., 2003.
 239. Чудинов А.Н. Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка, М., 1910.
 240. Чхутиашвили Л.В. Оценка эффективности бюджетного контроля в условиях цифровой экономики // Право и цифровая экономика. 2021. № 3. С. 5 – 10.
 241. Шохин С.О. Правовые проблемы финансирования федеральных целевых программ // Юридический мир. 2014. № 1. С. 51 – 55.
 242. Шохин С.О. Контроль, надзор и аудит в финансовой сфере // Финансовое право. 2018. № 12. С. 9 – 10.
 243. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М., «Статут», 2022.

244. Ярков В.В. Доказывание злоупотребления процессуальным правом // Закон. 2022. № 7. С. 40 – 51.

Справочная литература и словари

245. Ожегов С.И. Словарь русского языка //Под редакцией Н.Ю. Шведовой, М., «Русский язык»,1989.
246. Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. — 2-е изд., вновь перераб. и значит. доп. Т. 1-2. — СПб., 1907—1909.

Интернет-источники

247. <https://www.1tv.ru/news/2015-09-22/10719-vladimir-putin-prizval-chinovnikov-uluchshit-administrirovanie-i-povysit-s-obiraemost-nalogov?ysclid=m6q191p9xo321626776>.
248. <https://tass.ru/ekonomika/18046061?ysclid=m6q2wtc09g788817772>.
249. [https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=36918-%20minfin rossii vnedril obzory byudzhetykh raskhodov v sistemu upravleniya gosudarstvennymi finansami&ysclid=llzwoa0kl68157190](https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=36918-%20minfin%20rossii%20vnedril%20obzory%20byudzhethnykh%20raskhodov%20v%20sistemu%20upravleniya%20gosudarstvennymi%20finansami&ysclid=llzwoa0kl68157190).
250. <https://docs.cntd.ru/documeNt/553365158?marker=95OU90> (дата обращения 22.08.2024 года).
251. <https://docs.cntd.ru/documeNt/561507240> (дата обращения 22.08.2024 года).
252. <https://base.garant.ru/74377052/> (дата обращения 22.08.2023 года).
253. <https://docs.cntd.ru/documeNt/561507240> (дата обращения 22.08.2024 года).
254. URL:<https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=57924114> (дата обращения 28.08.2024 года).