

На правах рукописи



Шевелько Дмитрий Александрович

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА**

12.00.04 — Финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Автореферат
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва — 2017

Работа выполнена на базе федерального бюджетного учреждения «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации», отдел системного анализа бюджетной, налоговой политики и регионального развития.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Крохина Юлия Александровна

Официальные оппоненты: Сенцова Марина Валентиновна,
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», кафедра финансового права
юридического факультета, заведующая
кафедрой

Вершило Татьяна Александровна,
кандидат юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»,
кафедра финансового права, доцент

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Защита состоится 14 июня 2017 года в 14⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета Д 501.002.20, созданного на базе Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, по адресу: 119991, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 13, 4-й учебный корпус, ауд. 3048а.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова и на сайте <http://www.audit.msu.ru>.

Автореферат разослан « _____ » _____ 2017 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



А. А. Васильев

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В науке финансового права институту расходных обязательств субъектов Российской Федерации (далее — РФ) уделяется необоснованно мало внимания. Это выражается в недостаточности научных исследований особенностей и правового регулирования расходных обязательств субъектов РФ. Имеющаяся же база научных разработок и концепций рассмотрения особенностей и правового регулирования расходных обязательств субъектов РФ устарела и не отражает современных изменений бюджетного законодательства. Кроме того, в науке финансового права отсутствует комплексное исследование института и правового регулирования расходных обязательств субъектов РФ.

В условиях необходимости определения единых системных подходов к обеспечению стабильного функционирования расходов бюджетов субъектов РФ изучение института расходных обязательств субъектов РФ постепенно становится гарантом функционирования программного бюджетирования в субъектах РФ. Понятие расходного обязательства субъекта РФ в науке финансового права отсутствует.

В дополнение комплексный анализ и сравнение законодательства субъектов РФ в отношении правового регулирования области расходных обязательств также пока оставались за пределами проведенных исследований.

Несовершенство научной и правовой урегулированности института расходных обязательств субъектов РФ приводит к недостаткам и пробелам в правоприменительной практике органов государственной власти субъектов РФ, влекущим образование финансовых правонарушений, ответственность за которые предусмотрена в том числе административным и уголовным законодательством. Расходные обязательства субъектов РФ в конечном счете имеют первостепенное значение для формирования и исполнения бюджета субъекта РФ, так как они являются основой для образования бюджетных обязательств и осуществления самих расходов бюджета. Полномочия по правовому регулированию расходных обязательств субъектов РФ в соответствии с принципом единства бюджетной

системы РФ в части установления единой методологии их планирования и исполнения закреплены за Российской Федерацией.

Исследователи финансового права мало касаются вопросов правоприменительной сферы расходных обязательств субъектов РФ. Таким образом, в современных российских условиях разрешение проблем правоприменительной сферы планирования и исполнения расходных обязательств требует новых подходов, переоценки и переосмысления, чтобы создать научную основу аргументированного внесения изменений в законодательство субъектов РФ с целью приведения его в соответствие с построением бюджета субъекта РФ с использованием программных методов.

Особое значение для правоприменительной сферы расходных обязательств субъектов РФ имеет государственный финансовый контроль (аудит). Исследование взаимодействия института расходных обязательств субъектов РФ и государственного финансового контроля (аудита) позволяет найти и научно сформулировать основные правовые пробелы и недостатки в указанной сфере, а также сформировать новые методы и подходы к проведению государственного аудита субъектов РФ за их расходными обязательствами.

Степень научной разработанности темы. Проблематика исследования понятия и содержания расходов бюджета, расходных обязательств, классификации расходных обязательств, процесса принятия и исполнения расходных обязательств, а также государственного финансового аудита (контроля) за расходными обязательствами рассматривалась многими учеными: Ю. Б. Бабковой, А. М. Годиным, А. В. Голубевым, М. А. Гурвичем, С. В. Запольским, А. Н. Козыриным, Д. Л. Комягиным, Ю. А. Крохиной, А. Л. Кудриным, И. И. Кучеровым, М. В. Сенцовой (Карасевой), А. В. Лавровым, В. А. Лебедевым, Т. А. Вершило, Т. Г. Нестеренко, А. М. Никитиной, М. И. Пискотиным, И. А. Рассыльниковым, Н. И. Химичевой, Н. А. Шевелевой, и др.

Исследованию общих теоретических основ функционирования института расходных обязательств в бюджетном праве посвящено диссертационное

исследование Ю. Б. Бабковой «Расходные обязательства в бюджетном праве» (2010 г.), в котором сформирован общетеоретический подход к рассмотрению института расходных обязательств при планировании и исполнении расходов бюджета. Однако институт расходных обязательств в науке финансового права за прошедшие годы прошел большой путь развития, включая переход к программному бюджетированию. В связи с этим расходные обязательства требуют своего переосмысления, в том числе путем изучения их правового регулирования на уровне субъектов РФ.

Цель исследования состоит в формировании научных подходов к определению содержания понятия расходного обязательства субъекта РФ, выявлению отличительных особенностей правового регулирования планирования, принятия, исполнения и контроля (аудита) за расходными обязательствами в законодательстве субъектов РФ, которые в конечном счете направлены на выработку выводов и предложений по совершенствованию правового регулирования указанной сферы.

Достижение указанных целей определило постановку и решение следующих **задач**:

- 1) изучить теоретическую составляющую и содержание понятия расходного обязательства субъекта РФ;
- 2) рассмотреть систему классификации расходных обязательств субъектов РФ;
- 3) определить правовую основу программного бюджетирования субъектов РФ, а также рассмотреть основу бюджетирования, ориентированного на результат, в субъектах РФ;
- 4) проанализировать особенности правового регулирования этапа планирования расходных обязательств;
- 5) установить специфику правового регулирования этапа законодательных процедур принятия расходных обязательств субъектов РФ;
- 6) определить содержание правового регулирования этапа исполнения расходных обязательств субъектов РФ;

7) провести анализ правового регулирования понятия эффективности расходов бюджета и критериев оценки расходов бюджета;

8) провести анализ правового регулирования внешнего и внутреннего государственного финансового аудита (контроля) за расходными обязательствами.

Научная новизна исследования состоит в формировании комплексного исследования всего процесса от планирования до финансового аудита (контроля) за исполнением расходных обязательств субъектов РФ. На основе этого сформулировано определение расходного обязательства субъекта РФ; разработана научно обоснованная классификация расходных обязательств субъектов РФ; рассмотрены правовое регулирование планирования, законодательная процедура утверждения, исполнение расходных обязательств субъектов РФ, а также государственный финансовый аудит (контроль) органов государственной власти РФ и субъектов РФ за планированием, принятием и их исполнением.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в возможности использования его положений, выводов, рекомендаций в целях совершенствования нормативно-правового регулирования расходных обязательств субъектов РФ, а также создания правовых инструментов, повышающих эффективность их реализации, государственного финансового аудита (контроля) за их осуществлением, в том числе при разработке законов субъектов РФ и подзаконных нормативных актов органов исполнительной власти субъектов РФ.

Материалы проведенного исследования могут быть использованы при разработке соответствующих нормативных правовых актов субъектов РФ, научных и методических материалов, а также в судебной практике при разбирательстве дел по спорам в области расходных обязательств.

Методология и методы исследования. Методологическую основу исследования составляет диалектический метод познания, определяющий требования к научным исследованиям и позволяющий рассматривать функционирование сферы расходных обязательств субъектов РФ, деятельности

органов государственной власти субъектов РФ по их планированию, принятию, утверждению, исполнению, а также деятельности органов государственного финансового контроля (аудита) по аудиту (контролю) расходных обязательств субъектов РФ как единый процесс, направленный на нормативно-правовое совершенствование регулирования исследуемой сферы.

В ходе исследования применялись следующие общие и специальные методы познания правовой действительности: формально-логический, историко-правовой, сравнительно-правовой, юридико-технический; методы правового анализа и синтеза и др.

При решении поставленных задач автором использовались и частнонаучные методы: формально-юридический, сравнительно-правовой, экспертного моделирования, системного анализа и др.

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:**

1. На основании произведенного исследования под расходными обязательствами субъектов РФ предлагается понимать публичное обязательство, обусловленное законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением, публично-правового образования субъекта РФ или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства при наступлении определенных условий. Данное определение предложено внести в научный оборот.

2. Предложена обоснованная научная концепция классификации расходных обязательств субъектов РФ по порядку их принятия, времени их действия, основанию их возникновения и источнику их финансового покрытия, опосредующая их действие по сферам экономики и государственного управления, по органам государственной власти субъектов РФ и позволяющая создать основы для реализации программного бюджетирования в субъектах РФ.

3. Под программным бюджетированием в субъектах РФ предлагается понимать систему нормативно-правового регулирования, содержащую нормы

права, направленные на планирование, исполнение и аудит (контроль) исполнения расходных обязательств, исходя из необходимости достижения наиболее оптимального результата в области достижения целей и задач государственного управления и развития, определенных документами стратегического планирования субъектов РФ.

4. Существующая форма реестра расходных обязательств субъектов РФ не соответствует современным потребностям государственного финансового аудита (контроля). В частности, она не взаимосвязана с отражением и достижением результативности и эффективности исполнения расходных обязательств субъектов РФ, определяемых при проведении аудита (контроля), а также при переходе к программному бюджетированию. В этой связи автором предложено включить в форму реестра расходных обязательств субъектов РФ требование о взаимосвязке расходного обязательства субъекта РФ с планируемым к достижению результатом его исполнения.

5. Сделан вывод о том, что планирование расходных обязательств субъектов РФ — это комплексная правовая категория, отражающая направления деятельности органов государственной власти субъектов РФ по взаимосвязке установленных стратегическими документами целей и задач с принимаемыми расходными обязательствами. Существенными признаками понятия «планирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации» в авторском понимании проблемы являются:

- возможность самостоятельного определения субъектами РФ сроков предоставления реестров расходных обязательств в рамках процедур бюджетного планирования;

- наличие самостоятельных полномочий субъектов РФ по установлению порядка разработки документов стратегического планирования субъектов РФ, в рамках которых определяется направленность планирования расходных обязательств, а также сфера экономики и государственного управления, где необходимо первоочередное планирование расходных обязательств;

- отсутствие единой методологии планирования расходных обязательств субъектов РФ.

6. На современном этапе за территориальными органами Федерального казначейства предложено оставить функцию по единому порядку исполнения расходных обязательств субъектов РФ, что создает нормативный и эмпирический фундамент для достижения эффективности планирования и исполнения расходных обязательств субъектов РФ с точки зрения обеспечения единства бюджетной системы РФ.

7. На основе анализа нормативно-правового регулирования понятия эффективности расходов бюджета диссертантом аргументируется необходимость совершенствования законодательства субъектов РФ путем принятия модельного закона «Об основах оценки эффективности расходов бюджета субъекта Российской Федерации», в котором предлагается закрепить понятие эффективности расходов бюджета и критериев ее оценки.

8. Представляется ввести в научный оборот, а также в ст. 9 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» полномочие контрольно-счетных органов субъектов РФ по проведению консультационной деятельности, под которой предлагается понимать непрерывную систематическую деятельность высших органов государственного финансового аудита (контроля) по выработке предложений и рекомендаций в выбранной сфере или по конкретному объекту с целью улучшить внутреннюю систему управления и показатели его деятельности.

9. Понятие парламентского контроля за расходными обязательствами субъекта РФ предлагается ввести в научный оборот как контрольную деятельность законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, направленную на обеспечение соблюдения Конституции РФ, конституции (устава) субъекта РФ, исполнения федеральных законов, законов субъектов РФ и на выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов субъектов РФ, повышение эффективности системы государственного управления при

планировании и исполнении расходных обязательств субъектов РФ, а также на привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к установленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения и учета предложений по их устранению.

10. В настоящее время для оптимизации работы органов внутреннего государственного финансового аудита (контроля) в субъектах РФ диссертантом предлагается реализация следующих мер:

- создание единой федеральной системы стандартов внутреннего аудита (контроля) планирования и исполнения их расходных обязательств;

- создание методологии определения оптимальной численности и расходов на содержание служб и подразделений внутреннего аудита (контроля) субъектов РФ;

- расширение содержания законодательно установленных процедур внутреннего аудита (контроля) в части введения контроля развития и расширение деятельности по оценке рисков.

Степень достоверности результатов и выводов исследования подтверждается использованием утвердившихся в науке методологических положений по проблеме правового регулирования расходных обязательств субъектов РФ; комплексной методикой исследования, обеспечивающей всестороннее и объективное изучение поставленных задач; применением общих и частных научных методов исследования, а также апробацией результатов исследования. Автором изучено действующее законодательство, специальная и научная литература по финансовому, бюджетному, налоговому и конституционному праву, другим отраслям права.

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования докладывались автором на следующих научно-практических конференциях: «Угрозы финансовой безопасности России» (Москва, 2014 г.); «Инновационные факторы обеспечения экономической безопасности России в современных условиях» (Москва, 2014 г.); «Ломоносов — 2015» (Москва, 2015 г.); II Международная научная конференция «Право: современные тенденции» (Краснодар, 2016 г.); XLVI Международная заочная научно-практическая

конференция «Научная дискуссия: вопросы юриспруденции» (Москва, 2016 г.); XVIII Международная научно-практическая конференция «Современное право: проблемы и пути их решения» (Москва, 2016 г.); Международная научно-практическая конференция «Тенденции и перспективы развития науки XXI века» (Сызрань, 2016 г.).

Отдельные положения исследования, выводы и рекомендации, полученные в результате исследования, нашли свое отражение в 15 научных трудах автора, восемь из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных изданиях, определенных перечнем Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих десять параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обоснован выбор темы исследования, ее актуальность, изложены цель и задачи исследования, сформулированы научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, раскрыты методология и методы исследования, положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации результатов и структуре исследования.

В **первой главе** «Теоретические основы и современное понимание понятия расходных обязательств субъектов Российской Федерации» автором исследуется правовая природа и сущность понятия расходного обязательства, классификация расходных обязательств, рассмотрена система построения программного бюджета, в том числе бюджетирования, ориентированного на результат. Содержание главы создает необходимый теоретический фундамент работы и состоит из трех параграфов.

В параграфе 1.1 «Содержание понятия расходных обязательств субъектов Российской Федерации» диссертантом проведен анализ содержания и подходов к определению понятия расходного обязательства.

Основой для планирования и исполнения расходов бюджета бюджетной системы РФ является расходное обязательство, определение которого содержится в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ).

Анализ БК РФ в части определения понятия и правового регулирования расходных обязательств позволил автору выделить следующие характерные признаки расходных обязательств:

- 1) императивный характер закрепления расходных обязательств за каждым уровнем бюджетной системы РФ;
- 2) юридическую основу наличия конкретного расходного обязательства составляют юридические факты, наступление которых зависит от вступления в законную силу соответствующего закона о бюджете;
- 3) расходные обязательства носят материальный характер;
- 4) расходные обязательства имеют целевой и адресный характер;

5) установление и исполнение расходных обязательств является бюджетным полномочием публично-правовых образований;

б) взаимосвязанность исполнения текущих расходных обязательств и планирования новых расходных обязательств публично-правовыми образованиями.

Единый подход к определению понятия расходного обязательства и его правовой природы в научной сфере в настоящее время отсутствует, что в целом снижает теоретическую разработанность данного подинститута расходов бюджета.

Целым рядом авторов понятие расходных обязательств рассматривается в отрыве от конституционной модели построения федерализма в Российской Федерации. Анализ природы понятия расходного обязательства с точки зрения его взаимодействия с бюджетными обязательствами, гражданскими обязательствами в научной литературе не позволяет полноценно отразить суть расходного обязательства.

В целом же подход отнесения расходных обязательств к подвиду финансовых обязательств соответствует современной доктрине финансового права.

Автор считает, что правовая природа расходного обязательства в первую очередь напрямую опосредуется из конституционных полномочий публично-правовых образований, установленных в ст. 71–72 Конституции РФ, что в конечном счете позволяет определить расходное обязательство в качестве подвида публичного обязательства. Вместе с тем БК РФ на современном этапе правового регулирования, наоборот, относит публичные обязательства к подтипу расходных обязательств, на основании чего требуется уточнение законодательно закрепленной правовой концепции расходных обязательств.

При планировании расходов бюджета указанные полномочия трансформируются в расходные обязательства, которые опосредованы международными, гражданско-правовыми, трудовыми и иными обязательствами.

Система бюджетно-правового законодательства создает определенность правового регулирования расходных обязательств публично-правовых образований, что к настоящему времени привело на практике к большому количеству судебных разбирательств.

Система законодательства РФ определяет неразрывность полномочий по установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовыми образованиями бюджетной системы РФ с распределением предметов ведения, установленных Конституцией РФ в ст. 71 и 72.

Автором отмечается, что используемый в научной литературе подход к разграничению взаимодействия расходных и бюджетных обязательств может основываться на следующих научных позициях.

Расходные обязательства с момента вступления в силу закона о бюджете трансформируются в бюджетные обязательства. Это означает, что все расходные обязательства, которые подлежат исполнению в соответствующем финансовом году, в то же время являются и бюджетными обязательствами.

Система взаимоотношений между расходными и бюджетными обязательствами предполагает, что расходные обязательства используются при формировании закона о бюджете. Именно в момент планирования и возникновения расходных обязательств закладывается необходимость достижения принципа эффективности, целевого и адресного характера использования бюджетных средств.

Расходные и бюджетные обязательства различаются этапом бюджетного процесса, на котором они планируются и исполняются. Для расходных обязательств характерно их участие на всех этапах бюджетного процесса: при составлении проекта закона о бюджете, рассмотрении и утверждении закона о бюджете, исполнении закона о бюджете, а также при подготовке, рассмотрении и утверждении отчета об исполнении бюджета. Бюджетные обязательства же участвуют с этапа исполнения бюджета.

Расходное обязательство возникает при условии отнесения его к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ либо нахождения в

ведении субъекта РФ соответствующего бюджета. Для принятия расходного обязательства субъекта РФ они принимают нормативный акт, заключают договор или соглашение, которые являются основой для исполнения расходных обязательств.

Однако система обязательств, установленная БК РФ, создает единые основания для осуществления расходов бюджета РФ, субъектов РФ и муниципальных образований.

Автор считает, что определение расходного обязательства субъекта РФ нуждается в определении с учетом его правовой природы, а также условий его реализации.

Во-первых, требуется изменение построения всей системы обязательств, закрепленных в БК РФ. Основопологающим по отношению к другим видам обязательств является публичное обязательство.

Во-вторых, по аналогии с законодательством Канады и США требуется включение в определение расходного обязательства требования о вступлении его в силу при наступлении определенных условий.

На основании указанных положений сформулировано уточненное определение расходных обязательств на уровне субъекта РФ.

В параграфе 1.2 «Классификация расходных обязательств субъектов Российской Федерации» диссертантом рассмотрена классификация расходных обязательств с точки зрения правового и теоретического подходов.

Согласно правовому подходу в законодательстве РФ установлена единая бюджетная классификация расходных обязательств по функциональному, экономическому и ведомственному признакам, которая позволяет реализовывать бюджеты бюджетной системы РФ в формате государственных программ.

Теоретический подход отражает такие особенности содержания расходных обязательств, как время их действия и время их планирования, а также правовые основания их возникновения, что направлено на формирование полноценной системы классификации расходных обязательств.

Автором предложена отличительная система классификации расходных обязательств субъектов РФ.

Классификация расходных обязательств субъектов РФ основывается на таких существенных признаках расходных обязательств, как время действия, сфера экономики, в которой они действуют, время их планирования, что в итоге обеспечивает функционирование единой системы бюджетной классификации РФ. Бюджетная классификация расходных обязательств в своем содержании имеет резервы по обеспечению эффективного планирования и исполнения расходных обязательств в программном формате.

В параграфе 1.3 «Правовые основы программного бюджетирования субъектов Российской Федерации как новый фактор нормативного правового регулирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации» автором рассмотрены пути становления программного бюджетирования в США, а также законодательная база регулирования расходных обязательств в субъектах РФ, в том числе бюджетирования, ориентированного на результат (далее — БОР).

В результате анализа этапов развития (моделей) программного бюджета в США диссертантом выявлены отличительные признаки для формирования программного бюджета; отмечено, что в основе для построения программного бюджетирования в Российской Федерации законодательством страны могут быть закреплены сферы ответственности каждого уровня государственного управления, выбор метода достижения цепочки «планирование расходных обязательств — полученный результат», а также методология определения критериев оценки эффективности расходов бюджета.

Среди правовых недостатков построения программного бюджетирования в субъектах РФ, имеющих системный характер для целей построения программного бюджета, автор выделяет следующие.

В законодательстве субъектов РФ при планировании государственных программ субъектов РФ не закреплен подход по анализу и оценке альтернативных путей (расходных обязательств) достижения целей и задач государственного развития.

Система нормативного правового регулирования планирования расходных обязательств субъектов РФ учитывает лишь первоначальные затраты на достижение заданного результата, при этом игнорируются прямые и косвенные затраты, которые принимаются во внимание в дальнейшем в новых расходных обязательствах (например, затраты на эксплуатацию введенного объекта в строй). При этом, исходя из их правовой природы, они могут учитываться в первоначальном расходном обязательстве.

При исполнении расходных обязательств законодательством субъектов РФ не до конца закреплена система критериев оценки эффективности достигнутого результата.

Отсутствует законодательно закреплённая система государственного финансового аудита (контроля) планирования и исполнения расходных обязательств.

По большинству отраслей экономики не произведен комплексный анализ принятых ранее решений по их развитию при планировании государственных программ, что создает риски повторения уже сделанных ошибок, либо законодательством не закреплена обязанность проведения такого анализа.

Результаты правового регулирования БОР в субъектах РФ позволяют определить следующие практические позиции:

1) БОР задекларирован как метод управления расходами бюджета в большинстве субъектов РФ;

2) отсутствует качественное стратегическое планирование в регионах;

3) отсутствует открытая и доступная информация о результатах исполнения государственных программ;

4) доля программных расходов бюджета субъектов РФ в 2013–2015 гг. составила в усредненных показателях от 50 до 80 %;

5) отсутствует единая система нормативных правовых актов субъектов РФ, содержащих нормы, состоящие из гипотезы и диспозиции, относительно регулирования эффективности расходов бюджета и критериев ее оценки в каждой отрасли экономики.

Текущее состояние использования методологии БОР в субъектах РФ во многом определяет система переходного периода. При этом уровень правового регулирования и внедрения методологии БОР в субъектах РФ различается.

Текущее правовое регулирование расходных обязательств субъектов РФ позволяет рассматривать их как основу для планирования и исполнения программного бюджетирования. В такой системе расходные обязательства имеют конкретные результаты, которые могут быть получены при их реализации. Однако поиск альтернативных расходных обязательств и методология планирования расходных обязательств для достижения наиболее эффективного решения задач и целей государственного управления в Российской Федерации и субъектах РФ отсутствует. Автор предлагает закрепить отдельное определение программного бюджетирования в субъектах РФ и ввести его в научный оборот.

Во **второй главе** «Специфика правового регулирования стадий планирования, утверждения и исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации» диссертантом на примере 26 субъектов РФ (30 %) проведен анализ правового регулирования расходных обязательств, выявлены общие тенденции, а также пробелы в правовом регулировании. Содержание главы создает необходимый практический фундамент работы и состоит из трех параграфов.

В параграфе 2.1 «Особенности правового регулирования этапа планирования расходных обязательств в законодательстве субъектов Российской Федерации» автором отмечается, что основной процесс по их планированию заключается в формировании расходных обязательств в рамках государственных программ субъектов РФ с учетом необходимости достижения целей и задач документов стратегического планирования Российской Федерации и субъектов РФ.

Планирование расходных обязательств субъектов РФ представляет собой комплексный процесс по составлению проекта реестра расходных обязательств субъекта РФ. Планирование расходных обязательств субъектов РФ характеризуется отсутствием единой методологии, а также заимствованием правовых норм от федерального уровня.

Законодательство субъектов РФ содержит правовые механизмы по созданию самостоятельного порядка разработки реестра расходных обязательств, который может учитывать особенности бюджетного процесса в конкретном субъекте РФ. Однако субъекты РФ при формировании законодательства в области планирования расходных обязательств используют в первую очередь нормы федерального законодательства.

При планировании расходных обязательств субъекты РФ самостоятельно устанавливают сроки предоставления реестров расходных обязательств в рамках процедур бюджетного планирования. Такая возможность позволяет субъектам РФ определять содержание и сроки каждой бюджетной процедуры планирования расходных обязательств.

Приоритетным направлением является планирование расходных обязательств в рамках государственных программ субъектов РФ либо ведомственных целевых программ, так как это позволяет связывать их с необходимостью достижения конкретного результата в заданной сфере экономики, что в конечном счете направлено на реализацию целей и задач стратегического планирования субъектов РФ.

Вместе с тем существующая форма реестра расходных обязательств не учитывает конкретный результат принятия и исполнения расходных обязательств субъектов РФ. Для исправления указанного недостатка необходимо добавить в табличную форму реестра расходных обязательств столбец «результат исполнения расходного обязательства субъекта РФ». При этом в нем также могут быть отражены конкретные показатели либо формула для расчета соответствующего результата.

В дополнение в среднесрочной перспективе целесообразно добавление в форму реестра расходных обязательств столбца «критерии оценки эффективности», где субъект РФ дает ссылку на нормативный правовой акт, в котором закреплены критерии оценки эффективности исполнения расходного обязательства, либо напрямую прописывает формулы / критерии / значения эффективности исполнения расходного обязательства субъекта РФ.

В параграфе 2.2 «Особенности правового регулирования законодательных процедур утверждения расходных обязательств субъектов Российской Федерации» диссертантом обосновывается, что данные реестра расходных обязательств анализируемых субъектов РФ являются основой для формирования проекта бюджета субъекта РФ. Принятию расходных обязательств анализируемых субъектов РФ предшествуют предусмотренные их законодательством процедуры утверждения.

Законодательные процедуры по своему содержанию аналогичны стадиям бюджетного процесса анализируемых субъектов РФ.

Особенностью законодательных процедур принятия расходных обязательств субъектов РФ является рассмотрение бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств субъекта РФ в очередном году с точки зрения их соответствия стратегическим документам субъекта РФ, обоснованности и сбалансированности проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Законодательные процедуры утверждения расходных обязательств субъектов РФ по своему содержанию направлены на рассмотрение бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств субъектов РФ в рамках расходов проекта закона субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Содержание данной деятельности органов государственной власти субъектов РФ обусловлено распределением бюджетных полномочий между ними и рассмотрением таких характеристик проекта бюджета, как размер обоснованности бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств, их обеспеченность доходами бюджета.

Законодательные процедуры в субъектах РФ имеют разные модели рассмотрения проектов расходных обязательств в составе проекта закона о бюджете на очередной год и плановый период, которые предусматривают дифференцированные сроки, а также разные бюджетные полномочия органов

государственной власти субъектов РФ по отношению к законодательным процедурам принятия расходных обязательств субъектов РФ.

В процессе законодательных процедур расходные обязательства претерпевают соответствующие изменения: может меняться состав расходных обязательств, а также размер бюджетных ассигнований на их исполнение.

Такие особенности законодательных процедур, как публичные слушания, разный порядок внесения проекта закона о бюджете на очередной год и плановый период, а также отличия по установлению ограничений на рассмотрение расходных обязательств, характеризуют особенности принятия расходных обязательств на региональном уровне.

Законодательные процедуры утверждения расходных обязательств субъектов РФ завершаются принятием закона субъекта РФ во втором или третьем чтении законодательным (представительным) органом государственной власти и подписанием закона о бюджете главой субъекта РФ. Законодательные процедуры утверждения расходных обязательств заканчиваются подписанием закона о бюджете главой субъекта РФ, в результате чего создается основа для трансформации расходных обязательств в бюджетные обязательства при вступлении закона о бюджете субъекта РФ в законную силу.

В параграфе 2.3 «Особенности правового регулирования исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации» автором рассмотрены процессы исполнения расходных обязательств субъектов РФ в законодательстве с учетом осуществления кассового исполнения бюджетов субъектов РФ органами Федерального казначейства.

Исполнение расходных обязательств субъектов РФ — исключительная прерогатива высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, от которого требуется издание дополнительных нормативных правовых актов. В них могут быть установлены нормы-запреты в рамках исполнения бюджета для расходных обязательств.

В условиях трансформации расходных обязательств в бюджетные обязательства при вступлении закона субъекта РФ о бюджете в силу исполнение

расходных обязательств заканчивается исполнением денежных обязательств путем перечисления денежных средств через платежные поручения, которое осуществляется территориальными органами Федерального казначейства.

Исполнение расходных обязательств субъектов РФ по типу процесса идентично исполнению расходных обязательств на федеральном уровне. На основе принципа самостоятельности бюджетов субъекты РФ имеют самостоятельные полномочия по определению специфики и правового наполнения утверждения сводной бюджетной росписи, по доведению лимитов бюджетных обязательств, бюджетных процедур исполнения расходных обязательств. Вместе с тем самостоятельность субъектов РФ выражается в функционировании общих рамок исполнения расходных обязательств, установленных Российской Федерации, что является реализацией ст. 5 Конституции РФ.

Исполнение расходных обязательств субъектов РФ реализуется за счет казначейского исполнения бюджета субъекта РФ, осуществляемого на базе территориальных органов Федерального казначейства.

На современном этапе за территориальными органами Федерального казначейства автором предложено оставить функцию по единому порядку исполнения расходных обязательств субъектов РФ, что создает нормативный и эмпирический фундамент для достижения эффективности планирования и исполнения расходных обязательств субъектов РФ с точки зрения обеспечения единства бюджетной системы РФ.

Третья глава «Правовое регулирование государственного финансового аудита (контроля) за расходными обязательствами субъектов Российской Федерации» состоит из четырех параграфов.

В параграфе 3.1 «Нормативно-правовое закрепление понятия эффективности бюджетных расходов и определение критериев оценки их эффективности для целей проведения государственного финансового аудита (контроля)» проанализировано законодательство РФ в отношении регулирования понятия эффективности расходов бюджета и расходных обязательств.

Оценка эффективности исполнения расходных обязательств субъектов РФ может быть произведена только на основе анализа эффективности использования бюджетных ассигнований, выделенных на их исполнение. При этом как на федеральном, так и на региональном уровне пока не определено понятие эффективности использования бюджетных ассигнований или расходов бюджета.

Существующие подходы к построению оценки эффективности расходов бюджета строятся на наличии заранее определенных критериев эффективности использования средств бюджета, выраженных в плановых количественных и качественных характеристиках расходов бюджета.

Взаимоувязка эффективности расходов бюджета субъектов РФ с исполнением их расходных обязательств может основываться на закреплении в законодательстве субъектов РФ обязанности органов государственной власти проводить сравнение альтернативных путей достижения исполнения расходных обязательств с учетом определения критериев (количественных и качественных показателей) расходного обязательства. Критерии оценки эффективности расходного обязательства могут быть установлены в реестре расходных обязательств.

Автором предложено совершенствование правового регулирования понятия эффективности и критериев ее оценки путем принятия субъектами РФ модельного закона «Об основах оценки эффективности расходов бюджета субъекта Российской Федерации» (приложение к исследованию).

В параграфе 3.2 «Правовое регулирование внешнего государственного финансового аудита (контроля) за расходными обязательствами субъектов Российской Федерации» проведено исследование регионального законодательства, регулирующего внешний государственный финансовый контроль (аудит).

В связи с принятием рамочного Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» правовое регулирование статуса контрольно-счетных органов субъектов РФ приобрело

системный характер, что положительно отразилось на результатах их деятельности.

Данный Закон устанавливает базовый перечень полномочий контрольно-счетных органов субъектов РФ (далее — КСО субъектов), при этом сам перечень носит открытый характер и может дополняться. Как показал анализ, 28 субъектов РФ используют в своей деятельности только базовый перечень полномочий. При этом оставшиеся 57 субъектов РФ включили в свои региональные законы от одного и более полномочий.

К возможным дополнительным полномочиям КСО субъектов автором обосновывается подключение полномочия по проведению консультационной деятельности. Осуществление консультационной деятельности органами внешнего контроля может реализовываться в рамках установленных законодательством РФ полномочий как на федеральном, так и на региональном уровнях, а также по существующей методологии проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Так, в настоящее время КСО субъектов при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в отчетных документах по результатам их проведения формируют предложения по улучшению правового регулирования проверяемой сферы, функционирования государственных органов и предприятий. При проведении предварительного контроля (аудита) КСО субъектов формируют свои предложения и рекомендации по результатам экспертизы законопроектов. Предпосылки по выделению отдельного полномочия проведения консультационной деятельности подтверждаются результатами практической деятельности КСО субъектов.

Обособление отдельного полномочия по проведению консультационной деятельности КСО субъектов позволит внедрить в их практическую деятельность возможность внешнего консультирования при реализации инфраструктурных, социальных и экономических проектов субъектов РФ.

В параграфе 3.3 «Аспекты правового регулирования парламентского контроля за расходными обязательствами субъектов Российской Федерации» диссертантом

выделено два уровня правового регулирования парламентского контроля за расходными обязательствами в субъектах РФ: конституций (уставов) и региональных законов.

В исследовании установлено, что первоочередными задачами по совершенствованию правового регулирования парламентского контроля за расходными обязательствами субъектов РФ может стать определение понятия парламентского контроля, а также фиксации системы форм его осуществления в законодательстве субъектов РФ. В связи с тем что парламентский контроль за расходными обязательствами субъектов РФ осуществляют специально созданные для этих целей высшие органы внешнего государственного финансового аудита (контроля), контроль законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ носит остаточный характер.

На основе проведенного анализа законодательства субъектов РФ автором предлагается ввести в научный оборот понятие парламентского контроля за расходными обязательствами субъекта РФ.

Параграф 3.4 «Особенности классификации и правового регулирования внутреннего государственного финансового аудита (контроля) за расходными обязательствами органами государственной власти субъектов Российской Федерации и территориальными органами Федерального казначейства» содержит анализ текущего правового регулирования внутреннего государственного финансового аудита (контроля), осуществляемого территориальными органами Федерального казначейства, а также органами государственной власти субъектов РФ.

В параграфе проведен выборочный анализ затрат субъектов РФ на функционирование служб внутреннего аудита (контроля). В результате чего отмечается неоднородность расходных обязательств на содержание служб внутреннего аудита (контроля) субъектов РФ.

Автором отмечается, что отсутствие единой методологической базы государственного финансового аудита (контроля) субъектов РФ снижает его качество и эффективность. В дополнение службами внутреннего аудита

(контроля) субъектов РФ не до конца используется деятельность по оценке рисков в проверяемых сферах. Кроме того, внедрение контроля развития соответствующих территорий может повысить качество экономической обеспеченности субъектов РФ.

На основании рассмотренного опыта США и Великобритании выявлены направления развития сферы внутреннего государственного финансового аудита (контроля) за расходными обязательствами в субъектах РФ.

Содержанием финансового контроля Федерального казначейства за расходными обязательствами субъектов РФ являются процедуры внутреннего аудита (контроля), направленные на анализ и проверку правильности выполнения кассовых операций по исполнению расходных обязательств как в отношении органов государственной власти субъектов РФ, так и в отношении собственных территориальных органов.

В **заключении** подводятся итоги диссертационной работы, делаются соответствующие выводы и даются рекомендации по их использованию.

Диссертант считает, что совершенствование положений бюджетного права, регулирующих планирование, утверждение и исполнение расходных обязательств субъектов РФ, а также государственный финансовый аудит (контроль) за ними способны вывести данный институт на совершенно новый, более высокий уровень отношений в области нормативно-правового регулирования и правоприменения.

В **приложении** к диссертационной работе вынесен модельный закон субъекта РФ «Об основах оценки эффективности осуществления расходов бюджета субъекта Российской Федерации».

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

**Статьи, опубликованные в ведущих
рецензируемых научных журналах и изданиях,
указанных в перечне ВАК при Минобрнауки России**

1. Консультационная деятельность органов внешнего государственного контроля / Д. А. Шевелько // Вестник АКСОР. — 2013. — № 4 (28). — 0,4 п. л.

2. Особенности правового регулирования деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации / Д. А. Шевелько // Вестник АКСОР. — 2014. — № 1 (29). — 0,5 п. л.

3. Особенности правового регулирования внутреннего финансового контроля (аудита) в Российской Федерации / Д. А. Шевелько // Вестник АКСОР. — 2014. — № 2 (30). — 0,5 п. л.

4. Актуальные проблемы бюджетирования, ориентированного на результат, в субъектах Российской Федерации / Д. А. Шевелько // Финансовое право. — 2015. — № 2. — 0,45 п. л.

5. Особенности правового регулирования парламентского контроля за расходными обязательствами в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации / Д. А. Шевелько // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. — 2016. — № 1. — 0,36 п. л.

6. Содержание понятия расходных обязательств субъектов Российской Федерации / Д. А. Шевелько // Вестник Московского университета. — Сер. 26, «Государственный аудит». — 2016. — № 1. — 0,5 п. л.

7. Правовые основы программного бюджетирования субъектов Российской Федерации в аспекте их расходных обязательств / Д. А. Шевелько // Финансовое право. — 2016. — № 3. — 0,5 п. л.

8. Особенности правового регулирования формирования реестра расходных обязательств субъектов Российской Федерации / Д. А. Шевелько // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2016. — № 1. — 0,36 п. л.

Другие публикации

9. Выражение оценки в процессе оптимизации расходов бюджета органами внешнего государственного финансового аудита (контроля) как фактор, повышающий экономическую безопасность в Российской Федерации / Д. А. Шевелько // Инновационные факторы обеспечения экономической

безопасности России в современных условиях : сб. ст. / под ред. А. Г. Хабибулина. — М. : Высшая шк. гос. аудита МГУ, 2015. — 0,27 п. л.

10. Правовое регулирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в аспекте финансовой безопасности регионов / Д. А. Шевелько // Современные угрозы финансовой безопасности России : сб. ст. науч.-практ. конф. — М. : Высшая шк. гос. аудита, 2014. — 0,27 п. л.

11. К вопросу о правовом регулировании планирования расходных обязательств в законодательстве субъектов Российской Федерации / Д. А. Шевелько // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции : сб. ст. по материалам XLVI Междунар. науч.-практ. конф. — М. : Интернаука, 2016. — 0,36 п. л.

12. Особенности правового регулирования законодательных процедур утверждения расходных обязательств субъектов Российской Федерации / Д. А. Шевелько // Международный фонд правовых исследований «Аспекты права». — № 1 (19). — 2016. — 0,4 п. л.

13. Специфика правового регулирования исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации / Д. А. Шевелько // Право: современные тенденции : материалы III Междунар. науч. конф. (Краснодар, 2016 г.). — Краснодар : Новация, 2016. — 0,27 п. л.

14. К вопросу о классификации расходных обязательств субъектов Российской Федерации / Д. А. Шевелько // Тенденции и перспективы развития науки XXI века : сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. (Сызрань, 28 января 2016 г.) : в 2 ч. Ч. 2. — Уфа : МЦИИ ОМЕГА САЙНС, 2016. — 0,3 п. л.

15. Особенности методологического обеспечения деятельности высших органов государственного финансового аудита (контроля) в Российской Федерации / Д. А. Шевелько // Материалы Междунар. молодежного науч. форума «ЛОМОНОСОВ — 2015» / отв. ред. А. И. Андреев, А. В. Андриянов, Е. А. Антипов. — М. : МАКС Пресс, 2015. — 0,09 п. л.