

УДК 342.5
DOI 10.52452/19931778_2022_4_140

ПРИНЦИПЫ, ФУНКЦИИ И ПРЕДЕЛЫ БЮДЖЕТНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

© 2022 г.

Г.А. Тутов

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, Москва

mcwinkidinki@gmail.com

Поступила в редакцию 29.05.2022

Исследуется состав принципов института бюджетного администрирования в бюджетном праве России, проводится анализ бюджетного законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы бюджетного администрирования. Исследованы проблемы, связанные с использованием понятия «бюджетное администрирование», возникающие при применении национальных правовых норм, касающихся развития законодательства в области бюджетного управления. Рассмотрено содержание и структурные элементы принципов бюджетного администрирования, предложена классификация принципов.

Ключевые слова: бюджетное администрирование, финансовые органы, принципы, бюджетное законодательство, органы прокуратуры, мораторий, бюджетно-материальные нормы, бюджетно-процессуальные нормы.

Институт бюджетного администрирования занимает одно из основных, значимых мест в бюджетном праве. Общий состав принципов бюджетной системы Российской Федерации определен законодателем в главе 5 БК РФ и содержит в себе 14 основных, исходных начал, идей, положений [1] 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 деятельность не только 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 характер [2, с. 46] в указанной сфере, внешне выражаясь в соответствующих правовых нормах.

Рассматривая понятие «бюджетное администрирование», следует констатировать его более широкое, объемное значение, нежели понятие «бюджетное управление», поскольку первое включает в себя гораздо больший объем функций и полномочий, более широкий субъектный

состав, реализующий свои властные prerogatives 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, подчиненность интересов, вознаграждение, централизация, иерархия, порядок, справедливость, стабильность персонала, инициатива, корпоративный дух [3, с. 14].

Принципы бюджетного администрирования не статичны, они трансформируются либо получают новое наполнение [4] 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 интенсификации – путем повышения эффективности администрирования уже существующих. Последнее направление, по мнению большинства ученых, является наиболее прогрессивным, т.к. обеспечивает создание эффективной системы доходов государства» [5, с. 4]. 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 (преемственность бюджетной классификации). Экстенсивное же направление характеризуется детализацией источников финансирования, тотальным учетом внутренних источников доходов, репрессивным подходом к мерам принуждения в бюджетной сфере – принцип высокой ответственности, наличие наибольших преференций в областях, связанных с безопасностью и обороной государства, а также уклоном в сторону самообеспечения государства как приоритетом 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; оптимизацию 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 вос-

становления (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 (возврат 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» [6, с. 218], 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 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.

Общие функции администрирования в 1916 году были определены основателем административной школы управления Анри Файолем, который их сформулировал в своей книге «Общее и промышленное управление» [7] как планирование (*prévoir*), организация (*organiser*), отдача распоряжений (*commander*), координация (*coordonner*), контроль (*contrôler*). При этом А. Файоль не просто перечислил основные функции, он заложил основы особого направления в менеджменте – структурно-функционального подхода [8].

Действительно, сформулированные более 100 лет назад функции администрирования в полной мере свойственны и бюджетному администрированию. Новейшая история России достаточно обильно удобрена наличием 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, «наполнением» функций отдельными правами, нарушением критерия однородности предметов ведения, а

также отсутствием способов взаимодействия с другими органами [9]. Нет обеспечения прозрачности, детализации бюджетных расходов в привязке к результативности бюджетно-финансовой политики. Как отмечает И.А. Цинделиани, 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 расходов [10, с. 274]. 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. Необходимы 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 угрозы государству); обеспечение прозрачности, стабильности и конструктивности функционирования механизма бюджетного администрирования.

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 *финансовую функцию*, которая представляет собой реализацию властных полномочий бюджетных администраций по обеспечению и проведению единой финансовой и денежно-кредитной политики¹, ведению реестра расходных обязательств Российской Федерации, осуществлению управления государственным долгом² и многое другое. Следующей группой функций целесообразно определить *учетные функции*, которые выражаются в учете представляемой органами,

ведущими государственными долговые книги субъектов Российской Федерации, информации о долговых обязательствах³. 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, в бюджетно-финансовой экспертизе, аудировании, бюджетном мониторинге. Как справедливо отмечает К.В. Андриевский, реализация подобного рода функций «опирается на реальные возможности исполнительной власти, такие как возможность оперативного влияния на все процессы существования и реформирования общества» [11].

Контрольные функции – это составная часть бюджетного администрирования; осуществляется в двух взаимно дополняющих видах контрольных функций – внутрисистемных и внешних. Отдельные ученые, например С.О. Шохин, ставят обоснованные вопросы о смешении понятий и терминов, используемых в нормативном закреплении правовых границ внутреннего и внешнего бюджетного контроля [12]. На наш взгляд, такое состояние дел лишнее раз доказывает наличие сплошного (тотального) бюджетно-финансового контролирования и выстраивания системы фильтрации, позволяющей минимизировать наличие пробелов в контрольной деятельности бюджетных администраций, достичь целей повышения прозрачности бюджетной системы России [13].

Группа технических (обеспечивающих) функций позволяет бюджетному администрированию создавать наиболее благоприятные условия для реализации своей компетенции. К содержательной составляющей этого направления функционала бюджетного управления обоснованно можно отнести, например, функции по подбору и расстановке кадрового состава; материально-техническому обеспечению механизма бюджетного администрирования; социальному обеспечению персонала, занятого в сфере бюджетного управления; информационному обеспечению системы 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 границ [14]. 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» [15, с. 79]. Аналогичной позиции придерживается и В.М. Сырых, который под пределами правового регулирования понимает «границы государственно-властного вмешательства государства, его органов в систему общественных отношений» [16, с. 156].

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 использованию [17]. В свою очередь, Ю.А. Крохина обоснованно указывает, что «предмет бюджетного права складывается из двух групп отношений: атрибутивных (исключительных) и примыкающих (смежных)» [18, с. 205–206]. В этом смысле институт бюджетного администрирования имеет трансграничные пределы правового регулирования, поскольку императивное воздействие этого института на собственно бюджетные отношения не ограничивается только ими (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 права [19, с. 95], но и здесь мы можем наблюдать присутствие института бюджетного администрирования. В части примыкающих

(смежных) групп общественных отношений в бюджетной сфере, бюджетное администрирование реализует свои полномочия в 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 в сферах, которые являются смежными с бюджетной (валютной, налоговой, таможенной), а также властного влияния на сферы, которые несут обеспечивающую функцию для основной (бюджетной) сферы.

Примечания

1. 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.

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

3. См. там же.

Список литературы

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Русский язык, 1989. С. 594.

2. Контроль в финансово-бюджетной сфере: Научно-практическое пособие / Под ред. И.И. Кучерова, Н.А. Поветкиной. М., 2016.

3. Файоль А. Общее и промышленное управление / Пер. Б.В. Бабина-Кореня; предисл. А.К. Гастева. М.: Центральный институт труда, 1923.

4. 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.

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

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

7. 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>].

8. Кравченко А.И. История менеджмента: Учебное пособие. М.: Академический проект, 2002. 352 с.

9. Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы: Монография / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Юстиция, 2018.

10. Финансовое право: Учебник для бакалавров. 3-е изд. / Под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2016.

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

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

13. 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.

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

15. Червонюк В.И. Элементарные начала общей теории права: Учеб. пособие для вузов. М., 2003.

16. Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник. М.: Юстицинформ, 2007.

17. Абрамова А.Е., Кучеров И.И., Моисеенко М.А. и др. Бюджетное право: Учебник / Под ред. Н.А. Саттаровой. М.: Деловой двор, 2009. 296 с.

18. Крохина Ю.А. Финансовое право: Учебник. М., 2004.

19. Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. М., 2000.

PRINCIPLES, FUNCTIONS AND LIMITS OF BUDGET ADMINISTRATION

G.A. Titov

The article is devoted to the study of the composition of the principles of the Institute of budget administration in the budget law of Russia, as well as the analysis of the budget legislation of the Russian Federation regulating budget administration issues. The problems associated with the use of the concept of budget administration arising from the application of national legal norms concerning the development of legislation in the field of budget management are investigated. The article considers the content and structural elements of the principles of budget administration, and offers a classification of the principles.

Keywords: budget administration, financial bodies, principles, budget legislation, prosecutor's offices, moratorium, budgetary and material norms, budgetary and procedural norms.

References

1. Ozhegov S.I. Dictionary of the Russian language / Edited by N.Y. Shvedova. M.: Russian language, 1989. P. 594.
2. Control in the financial and budgetary sphere: A scientific and practical manual / Edited by I.I. Kucherov, N.A. Povetkina. M., 2016.
3. Fayol A. General and industrial management / Tr. B.V. Babin-Korenya; preface by A.K. Gastev. M.: Central Institute of Labor, 1923.
4. Rybakova S.V., Savina A.V. Changing the content of the principle of transparency (openness) in the conditions of functioning of the budget system with the use of digital technologies // Actual problems of Russian law. 2019. № 10. P. 38–46.
5. Bozhenok S.Ya. Theoretical and legal bases of regulation of the revenue system of state and local budgets of the Russian Federation: Monograph. M.: Prospect, 2011.
6. Khropanyuk V.N. Theory of state and law: Textbook / Edited by V.G. Strekozov. Ed. 5th, stereotype. M.: Omega-L, 2011.
7. Henri Fayol. Administration Industrielle et Générale, 1916 [Henri Fayol. General and industrial management. Translated into Russian: B. V. Babina-Korenya. M., 1923 // Electronic publication: Center for Humanities Technologies. 28.08.2012. URL: <https://gtmarket.ru/library/basis/5783>].
8. Kravchenko A.I. History of management: Textbook. M.: Academic project, 2002. 352 p.
9. Legal administration in economics. Actual problems: Monograph / Edited by Yu.A. Tikhomirov. M.: Justice, 2018.
10. Financial Law: Textbook for bachelors. 3rd ed. / Edited by I.A. Tsindeliani. M.: Prospect, 2016.
11. Andrievsky K.V. Budgetary and legal norms as regime guarantees of budget regulation // Financial Law. 2020. № 3. P. 26–31.
12. Shokhin S.O. Control, supervision and audit in the financial sphere // Financial law. 2018. № 12. P. 9–10.
13. Povetkina N.A., Khazova E.V. Integrated information systems of public finance management in ensuring transparency of the budget system of the Russian Federation // Journal of Russian Law. 2014. № 9. P. 11–17.
14. Zaitseva E.S. Establishing the limits of legal regulation in law enforcement // Journal of Russian Law. 2021. № 4. P. 59–70.
15. Chervonyuk V.I. Elementary principles of the general theory of law: Textbook for universities. M., 2003.
16. Syrykh V.M. Theory of state and law: Textbook. M.: Justicinform, 2007.
17. Abramova A.E., Kucherov I.I., Moiseenko M.A. et al. Budget Law: Textbook / Edited by N.A. Sattarova. M.: Delovoy dvor, 2009. 296 p.
18. Krokhnina Yu.A. Financial law: Textbook. M., 2004.
19. Zapolsky S.V. Debatable issues of the theory of financial law. M., 2000.