

Научная статья  
УДК 347.73  
<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-4-214-222>

## Правовое обеспечение бюджетных систем стран-участников Организации экономического сотрудничества и развития

Шорин Сергей Александрович

Российский государственный университет правосудия, Москва, Россия, shorinsa@bk.ru

**Аннотация.** В статье исследуются конституционные и политические факторы построения бюджетных систем. Проводится поиск оптимального правового обеспечения бюджетных систем. Сравнительно-правовым методом исследуются бюджетные системы стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития. Предлагается решение вопроса, связанного с эффективным применением опыта зарубежных стран в российской бюджетной системе.

**Ключевые слова:** бюджетная система, бюджетные полномочия, структура бюджетного законодательства, принципы бюджетного процесса, стадии бюджетного процесса

**Для цитирования:** Шорин С. А. Правовое обеспечение бюджетных систем стран-участников Организации экономического сотрудничества и развития // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2021. № 4 (56). С. 214—222. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-4-214-222>.

Original article

## Legal framework of the budget systems of the member countries of the Organization for Economic Cooperation and Development

Sergey A. Shorin

Russian State University of Justice, Moscow, Russian Federation, shorinsa@bk.ru

**Abstract.** The article examines the constitutional and political factors of building budget systems. The search for the optimal legal framework of budget systems is being carried out. The comparative legal method is used to study the budget systems of the member countries of the Organization for Economic Cooperation and Development. An attempt is made to answer the question of how the Russian budget system can move in the direction of development set by the best practice of foreign countries.

**Keywords:** budget system, budget reform, budget powers, structure of budget legislation, principles of the budget process, stages of the budget process

**For citation:** Shorin S. A. Legal framework of the budget systems of the member countries of the Organization for Economic Cooperation and Development. *Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2021, no. 4 (56), pp. 214—222. (In Russ.) <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-4-214-222>.

Исследования с применением сравнительно-правового метода в бюджетном праве весьма актуальны в связи с их малой распространённостью. Вовлечение в русскоязычный научный оборот результатов зарубежных правовых исследований бюджетных систем и механизмов представляет существенную научную ценность, позволяя активизировать процесс решения задачи совершенствования российского

бюджетного законодательства на основе опыта других стран, особенно входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР), среди которых сконцентрированы мировые лидеры экономического благосостояния. Экономическая успешность этих стран способствует тому, что их опыт, в том числе в сфере устройства правовых механизмов, принимают за образец. Ценность данного опыта

© Шорин С. А., 2021

подтверждается тем фактом, что законодательство указанных стран отличается высокой степенью стабильности, обусловленной длительной историей формирования и апробации в условиях преобладающих демократических и социально ориентированных принципов функционирования данных государств.

Следует иметь в виду, что российская правотворческая деятельность располагала небольшим временем для внедрения в законодательство прогрессивной зарубежной практики построения бюджетных систем. Такая работа действительно велась и продолжается до сих пор, например, в части изменения с 2021 года порядка казначейского обслуживания платежей [1]. В этой связи требуется ответ на вопрос, почему немалое количество нововведений, основанных на лучшей зарубежной практике, накопившееся в российском бюджетном праве, не приводит к качественному переходу его функционирования на тот же уровень, который в среднем достигнут странами ОЭСР. По нашему мнению, чтобы сопоставить характеристики бюджетных систем стран ОЭСР с отечественными особенностями, выявить новые продуктивные идеи, применимые к развитию российского бюджетного законодательства, а также определить недостающие элементы обеспечения эффективности российского бюджетно-правового механизма, необходимо использовать результаты научного исследования, проведенного И. Линером и М.—К. Юнгом [2], произведя сравнительно-правовой анализ бюджетных систем стран ОЭСР. Как показывают последующие, хотя и несколько иного плана, научные работы [3—6], вышеуказанное исследование сохранило достаточную актуальность.

В первую очередь необходимо отметить, что бюджетные реформы в странах ОЭСР являются основной причиной изменения их законодательства, регулирующего бюджетные правоотношения. Реформы проводятся для усиления бюджетных полномочий либо законодательной, либо исполнительной власти в целях нахождения баланса между этими ветвями власти. Есть и другие причины принятия законов, касающихся вопросов бюджета, как общие, так и индивидуальные для каждой конкретной страны. В некоторых странах принятие правовых норм в бюджетной системе осуществляется на уровне подзаконного регулирования, что считается недостатком право творчества.

На качество правового обеспечения влияет соблюдение полной процедуры принятия нормативных правовых актов, состоящей обычно

из трех стадий: 1) подготовка проекта акта; 2) утверждение акта; 3) подтверждающие действия (контроль качества, подписание, обнародование, официальное опубликование).

В отдельных странах встречаются случаи незавершенности данной процедуры в отношении актов, которые, однако, принимаются к исполнению.

Правовое обеспечение построения и функционирования бюджетных систем в разных странах имеет принципиальные различия. Современные представления ученых о государственных финансах и их правовом регулировании не в полной мере раскрывают причины указанных различий. На возникновение различий между законами, регулирующими бюджетные системы разных стран, оказывают влияние политические факторы и уровень юридической культуры в каждой конкретной стране.

Изучая различия бюджетного законодательства между странами в рамках каждого конкретного признака, можно выявить несколько моделей правового регулирования бюджетной системы. Началом дифференциации данных моделей является наличие либо отсутствие конституции. В первом случае в ней как в высшем нормативном правовом акте устанавливаются основные положения о функционировании бюджетной системы. Далее следуют различия в структуре, образуемой остальными нормативными правовыми актами, в соответствии с которыми осуществляется бюджетный процесс.

Во Франции и Испании принят конституционный закон о бюджетной деятельности. Его нормы детализируются в нормативных правовых актах как в форме законов, так и в форме актов исполнительных органов власти. При этом законы, принятые в развитие норм конституционного закона, в свою очередь, сами получают конкретизацию в подзаконных актах исполнительных органов власти.

В США ситуация иная. Здесь действует множество законов, регулирующих отдельные вопросы, связанные с бюджетом. Далее нормы этих законов развиваются в подзаконных актах исполнительной власти.

В большинстве остальных стран действует один основной закон или несколько законов о бюджетной деятельности, детализирующиеся в подзаконных актах исполнительной власти. Встречаются и другие варианты структуры нормативных правовых актов, например, в Германии, Норвегии, Дании.

В странах с иерархической системой нормативных правовых актов, где нормы права с низкой юридической силой не могут противоречить

нормам с высокой юридической силой, бюджетная деятельность урегулирована более качественно чем в странах, не имеющих указанной иерархии актов. Последних стран большинство.

Особенностью правового регулирования бюджетной системы некоторых стран является важная роль правовых обычаев и коалиционных соглашений. Обычаи представляют собой практику осуществления действий, выходящих за рамки формальных правовых процедур. Такие действия должностные лица начинают выполнять как бы спонтанно, исходя из обязанностей. Коалиционные соглашения представляют собой договоренности, заключенные между политическими партиями при формировании правительства парламентом, в которых устанавливаются правила работы правительства, в том числе по вопросам бюджетного процесса.

По смысловому содержанию отличие правового обеспечения бюджетных систем разных стран состоит в том, что в одних странах бюджетное право построено преимущественно по разрешительному принципу, а в других — по запретительному. Например, в некоторых странах правительству разрешено представить законодательному органу дополнительный бюджет в течение года на этот же год по своему усмотрению; в других — законы обычно запрещают правительству или законодательной власти производить определенные действия в бюджетной сфере.

Главной причиной различий бюджетно-правового регулирования среди стран представляется их принадлежность либо к семье романо-германского, либо англосаксонского права. Страны из семьи романо-германского права применяют большое количество законов, содержащих публичные административные нормы, в том числе в бюджетной сфере. В странах из семьи англосаксонского права регулирование вопросов, связанных с бюджетом, находится преимущественно в компетенции исполнительной власти.

Принадлежность стран к указанным правовым семьям позволяет разделить их на две группы: по наличию или отсутствию конституции в письменной форме. В странах, имеющих такую конституцию, взаимоотношения и функции основных государственных органов, являющихся участниками бюджетного процесса, определены с высокой степенью конкретизации. В странах, в которых отсутствует письменная конституция, функции государственных органов четко не урегулированы.

Также различия бюджетного законодательства обусловлены доминирующей ветвью власти в сфере государственного управления: законодательной или исполнительной. Вариант доминирования обуславливается формами правления, подразделяющимися в странах ОЭСР на три группы: конституционные или парламентские монархии; президентская или полупрезидентская форма правления; парламентские республики. Например, в Великобритании, где доминирует исполнительная власть, казначейство Ее Величества готовит проект бюджета в соответствии с собственной бюджетной стратегией, которая не оспаривается парламентом. Напротив, в США административно-бюджетное управление готовит проект бюджета и может предложить Конгрессу бюджетную стратегию, но Конгресс имеет неограниченное право принимать собственную бюджетную стратегию.

При проведении анализа различий бюджетных законодательств разных стран непосредственно из текстов законов следует учитывать, что, в первую очередь, они обусловлены различием целей принятия или изменения законов, регулирующих функционирование бюджетной системы. Такими целями являются: уточнение бюджетных полномочий законодательной власти, улучшение макроэкономической стабильности, повышение прозрачности бюджета, внедрение среднесрочного бюджетного планирования, внедрение бюджетирования, ориентированного на результат и другие.

Различия текстов законов обнаруживаются в правовом положении основных субъектов бюджетной системы. В основном бюджетными полномочиями наделены законодательные и исполнительные органы власти, организации внешнего аудита, внебюджетные фонды, иногда судебные органы, оценивающие конституционность решений по вопросам бюджета.

Так, законодательные органы в разных странах представлены одно или двухпалатным парламентом. В последнем процедура принятия бюджета более сложная. Обе палаты могут иметь равные бюджетные полномочия или одна из них доминирует. Кроме того, в структуре законодательного органа существуют различия в отношении комитетов, принимающих участие в рассмотрении проекта бюджета: это может быть комитет по бюджету, обладающий широкими полномочиями или делящий свои полномочия с отраслевыми комитетами, но выполняющий руководящую роль, а может быть несколько комитетов, в равной мере обладающих бюджетными полномочиями.

Правовое положение органов исполнительной власти обусловлено выполнением двух важнейших функций: подготовка проекта годового бюджета и исполнение принятого бюджета с предоставлением отчетности об его исполнении.

В разных странах основными участниками бюджетного процесса являются президент, монарх, премьер-министр, министры, политические представители. В президентских политических системах бюджетные полномочия, прежде всего, зависят от того, как организована исполнительная власть: по принципу единоначалия или коллегиальности. В первом случае все полномочия сконцентрированы у президента; во втором — его полномочия ограничены. Это же справедливо и в отношении монархов. Правовое положение премьер-министров характеризуется главным образом по наличию или отсутствию формально закрепленных полномочий. Ответственность министров бывает индивидуальной или коллективной.

В бюджетных реформах может принимать участие судебная власть. Специальный или конституционный суд уполномочен проверить конституционность закона, вносящего изменения в правовое обеспечение бюджетной системы, и признать недействующим закон в какой-либо части. В странах Вестминстерской системы государственного управления и в большинстве скандинавских стран проверка конституционности законов не предусмотрена, поскольку в них отсутствуют конституционные суды.

В странах с конституцией в письменной форме напрямую предусматривается независимый внешний аудит. Если такая конституция отсутствует, аудит предусматривается в соответствии с законами. Внешний аудит может быть организован по следующим пяти моделям: независимый аудиторский орган находится под полным контролем законодательной власти (кандидатура главы аудиторского органа утверждается парламентом); парламентские аудиторы с подчиняющейся им внешней аудиторской организацией (аудиторы избираются парламентом); независимые суды, не обладающие юрисдикционными полномочиями, частично подчиненные исполнительной власти (действуют на коллегиальной основе, члены организации избираются профессиональным сообществом); независимые суды, обладающие юрисдикционными полномочиями, частично подчиненные исполнительной власти (рассматривают дела в отношении счетов правительства, глава суда назначается главой государства); независимые аудиторские организации,

подконтрольные исполнительной власти (независимы от кабинета министров и не входят в состав правительства).

В состав бюджетной системы обычно включен не только общегосударственный уровень с соответствующим бюджетом, но и региональный. Здесь основное отличие заключается в том, что региональные бюджеты могут быть как зависимыми, так и независимыми от вышестоящего уровня.

На содержание бюджетного законодательства оказывают влияние и международные соглашения, например, в странах Европейского союза действуют так называемые Маастрихтские критерии, предусматривающие, что размер государственного долга страны не может превышать 60 % ее валового внутреннего продукта (далее — ВВП), а дефицит бюджета — 3 % ВВП. Международные соглашения не применяются напрямую, а требуют имплементации в национальное законодательство, которая проведена в большинстве стран Европейского союза. Международные организации (Международный валютный фонд и Всемирный банк) принимают правила, факультативные для стран-участников, но их несоблюдение влечет риск неисполнения принятых по соглашению обязательств.

Правовое обеспечение бюджетных процессов дифференцируется и в зависимости от этапов этих процессов: подготовка проекта бюджета исполнительными органами власти, утверждение бюджета законодательным органом, исполнение бюджета, ведение учета и составление отчетности.

Исполнительные органы власти при подготовке проекта бюджета следуют принципу полного учета доходов и расходов, однако допускается создание внебюджетных фондов. В одних странах доходы преимущественно поступают в консолидированный фонд доходов, в других — внебюджетные фонды применяются в большей мере. Проект бюджета составляется в соответствии с бюджетными правилами, служащими для поддержания макроэкономической стабильности, которые в зависимости от страны установлены либо в законах, либо в постановлениях правительства.

На стадии утверждения бюджета в парламенте различия проявляются в сроках представления проекта бюджета в парламент, обсуждения в комитетах и заседаниях, утверждения бюджета, которые регулируются либо законом, либо парламентскими правилами, либо не устанавливаются. Многие страны имеют нормы,

предусматривающие введение временного бюджета, если он не утвержден до начала года. Кроме того, в парламентах около 45 % стран ОЭСР действуют ограничения полномочий на внесение изменений в проект бюджета. Также существуют отличия по процедурам обсуждения и утверждения парламентом вопросов о годовых доходах, расходах, сроке действия бюджета (однолетний или многолетний), переносе бюджетных ассигнований между годами, государственных займах, гарантиях, государственном долге, дополнительных бюджетах или изменении действующего бюджета.

Исполнение бюджета осуществляется в соответствии с распределением расходных полномочий между органами исполнительной власти. В ряде стран (Канаде, Франции и других) законом устанавливаются только общие положения о распределении расходных полномочий, в то же время есть страны, где подробно детализируется процесс указанного распределения (США). При исполнении бюджета исполнительная власть в зависимости от страны обладает различными полномочиями по отмене или отсрочке осуществления расходов, имеет право в рамках определенных ограничений совершать экстренные расходы, не предусмотренные в бюджете, и формировать резервные фонды. Также исполнительной власти допускается перераспределять бюджетные ассигнования между видами расходов в случаях, установленных законом. Также в зависимости от страны процесс исполнения бюджета может отличаться порядком функционирования единого бюджетного счета, внутреннего контроля и аудита в органах исполнительной власти.

Что касается ведения учета и составления отчетности, то в большинстве стран ОЭСР учет на уровне закона регулируется только базовыми положениями. Данные страны заключили соглашение о ведении учета по методу начислений, но не все они имплементировали положения этого соглашения в свое законодательство. Подготовка годовой финансовой отчетности об исполнении бюджета в одних странах регулируется конституцией, в других — законами. В некоторых странах законодательство предусматривает включение в состав финансовой отчетности нефинансовой информации о работе ведомств, осуществивших бюджетные расходы, а также представление отчетности несколько раз в год.

При оптимизации правового обеспечения устройства и функционирования бюджетной системы необходимо рассматривать вопросы

выработки правовых стандартов, органов, устанавливающих данные стандарты, и закрепления принципов бюджетной системы. Попытки выработать рекомендации для формирования стандартов построения и функционирования бюджетной системы делаются экономистами-теоретиками. Они предлагают предусмотреть в конституции сбалансированность бюджета, ограничение уровня задолженности, соблюдение критериев эффективности и справедливости, однако у них отсутствуют четкая концепция и содержание соответствующих изменений конституции.

Указанные стандарты в первую очередь определяются политиками, представляющими законодательные и исполнительные органы власти. Однако на политиков влияют специалисты, работающие в министерствах и ведомствах и предлагающие идеи бюджетных реформ. Часто идеи для выработки стандартов заимствуются из законодательств других стран, например, модель бюджетной реформы Новой Зеландии заимствована сразу несколькими странами. Следующий способ формирования стандартов — учет рекомендаций международных организаций: Международного валютного фонда, Всемирного банка, ОЭСР. Они предлагают регламентировать процедуры расходования любых государственных средств комплексным бюджетным законодательством и доступными для всеобщего сведения административными правилами; обеспечить четкое, доступное и понятное правовое регулирование налогов, пошлин, сборов и обязательных платежей; установить обязанность правительства раскрывать финансовую информацию и проводить внешний аудит бюджета. Для контроля за внедрением стандартов предлагается создание независимого органа государственной власти. Однако предложения о формировании стандартов не являются общепринятыми.

За долгое время в европейских странах сложились основополагающие принципы бюджетного процесса, наиболее важные из которых представляется уместным закрепить в конституции, а остальные — в бюджетном законодательстве.

*Принцип авторитетности* означает, что бюджетные полномочия необходимо возлагать на соответствующий орган законодательной или исполнительной власти. Законодательная власть должна утверждать бюджет и получать отчет об его исполнении; исполнительная — выполнять остальные стадии бюджетного процесса.

Указанный принцип рекомендуется включить в конституцию.

*Принцип универсальности* означает, что все доходы и расходы в полном объеме должны учитываться в бюджете.

Данный принцип также следует закрепить в конституции, а исключения из него (например, формирование внебюджетных фондов) должны быть предусмотрены бюджетным законодательством.

*Принцип единства* требует, чтобы в бюджете одновременно отражались все доходы и расходы, исключения, связанные с отступлением от вышеуказанного принципа универсальности, должны оговариваться в сопроводительных документах к проекту бюджета, требования к которым должны устанавливаться законом.

*Принцип ежегодности* предполагает ежегодное составление бюджета и среднесрочного прогноза, представление перед рассмотрением бюджета на очередной год отчета о результатах исполнения бюджета предшествующего года, урегулирование вопросов переноса бюджетных ассигнований между годами и других вопросов, связанных с годовым бюджетным периодом.

*Принцип спецификации* означает детализацию доходов и расходов в соответствии с их основаниями, характером и длительностью действия. Для проведения этой категоризации может быть использовано Руководство по государственной финансовой статистике Международного валютного фонда.

*Принцип сбалансированности бюджета* устанавливает, что выплаты из бюджета должны быть равны поступлениям в бюджет. При этом выплаты и поступления не следует отождествлять с расходными полномочиями и доходами соответственно.

*Принцип подотчетности* предусматривает представление в законодательный орган отчетов об исполнении бюджета и аудите.

*Принцип прозрачности* предполагает определение ясной роли государства в финансовой сфере. Это касается его участия в коммерческой деятельности, правового статуса государственных учреждений, четкого определения в законе случаев включения в бюджет непрозрачных расходов и обязательное обсуждение их в законодательном органе власти, представление законодательному органу информации об условных обязательствах (обязательства, которые вступают в силу, если выполняются определенные условия).

*Принцип стабильности и предсказуемости* означает соответствие закона о бюджете

среднесрочной и долгосрочной бюджетной стратегии, стабильность налоговых ставок.

*Принцип производительности бюджета* требует достижения эффективности, экономности и результативности бюджетных расходов.

Рассмотренные особенности правового положения органов, участвующих в бюджетном процессе, стадий данного процесса, принципов построения и функционирования бюджетной системы в той или иной мере находят отражение в законодательствах разных стран ОЭСР. Здесь показательны примеры Франции и США.

Франция имеет комплексное правовое обеспечение государственного бюджета. Ее Конституция предоставляет широкие бюджетные полномочия исполнительной власти и ограничивает в них законодательную власть. Парламент не обладает полномочиями по изменению состава расходов, увеличению расходов или уменьшению доходов. Конституция также включает некоторые принципы бюджетной системы. В бюджетном законодательстве Франции закреплены принципы универсальности, единства, ежегодности, спецификации, баланса, разделения полномочий лица, ответственного за зачисление доходов и осуществление расходов, и лица, ответственного за ведение бухгалтерского учета.

Ответственным за составление и исполнение бюджета Франции является министр финансов, действиями которого руководит премьер-министр. Проект бюджета обсуждается в Совете министров, возглавляемом президентом Франции. Окончательные решения принимаются премьер-министром. Что касается процедуры подготовки проекта бюджета, органы исполнительной власти определяют ее самостоятельно. Бюджетные ассигнования на функционирование органов государственной власти, предусмотренных конституцией, но не относящихся к исполнительной власти, планируются по принципу финансовой независимости этих органов и утверждаются в бюджете отдельной строкой.

Процесс утверждения закона о бюджете Франции проходит обе палаты Парламента, сначала обсуждается в Национальной ассамблее, затем в Сенате. Сроки рассмотрения бюджета в Парламенте установлены законом с учетом необходимости принятия бюджета до 1 января. Парламент имеет право предложить поправки, но правительство может с ними не согласиться и взять на себя ответственность по исполнению своей версии бюджета. В таком случае закон о бюджете считается принятым, но Парламент

вправе в течение 24 часов распустить правительство. Принятый бюджет обнародуется президентом.

Бюджет Франции исполняется министерствами под контролем специального органа, подчиненного министерству финансов. По результатам исполнения бюджета в Парламент представляются ежемесячные и годовой отчеты, а также отчеты перед внесением проекта бюджета на следующий год и дополнительно одновременно с внесением этого проекта. Независимый внешний аудит исполнения бюджета проводится двумя государственными органами, сочетающими административный, политический и судебный контроль.

В США сформировалась развитая система бюджетно-правового регулирования. Конституция страны наделяет основными бюджетными полномочиями Конгресс. Президент имеет меньшие бюджетные полномочия. В конституции США не детализированы конкретные бюджетные процедуры, в связи с чем принято большое количество законов, связанных с бюджетом. Конституция устанавливает лишь принцип одобрения расходов Конгрессом.

В законодательстве закрепляются принципы авторитетности (конституция четко определяет роли законодательной и исполнительной власти), универсальности, единства, ежегодности (продолжительность года установлена с 1 октября до 30 сентября), спецификации, баланса, подотчетности, прозрачности, стабильности, производительности. Большая важность придается принципу прозрачности.

Подготовка проекта бюджета США осуществляется в соответствии с правилами, установленными исполнительной властью. Административно-бюджетное управление собирает предложения ведомств и готовит проект бюджета, который ведомства последовательно могут оспаривать в своей части сначала в указанном управлении, далее в Совете по пересмотру управления, затем у президента, принимающего окончательное решение. Для органов власти, предусмотренных конституцией, применяется процедура включения их расходов в проект бюджета, обеспечивающая их финансовую независимость (заявленные расходы не подлежат изменению).

Президент США вносит в Конгресс проект бюджета, который проходит обсуждение в двух палатах Конгресса (Палата представителей и Сенат), где могут вносить поправки с условием эквивалентного увеличения или уменьшения доходов и расходов. При этом на первом этапе

Сенат принимает резолюцию, закрепляющую основные параметры бюджета, не подлежащие изменению в ходе дальнейшего обсуждения. Обнародование принятого Конгрессом закона о бюджете производит президент.

Исполнение бюджета начинается с распределения Административно-бюджетным управлением бюджетных ассигнований по департаментам и агентствам. Непосредственное поступление бюджетных средств в департаменты и агентства происходит после завершения процедуры распределения. В процессе исполнения бюджета осуществляется внутренний и внешний аудит, а по результатам исполнения в течение года и по итогам года составляется отчетность, представляемая в Конгресс.

Таким образом, бюджетное законодательство разных стран имеет как сходные черты, так и различия, обусловленные традиционно сложившимися балансами сил между законодательной и исполнительной властью, макроэкономическими и другими факторами. Данные различия устранить на текущем этапе развития права и общества не представляется возможным, иначе следовало бы ожидать большого синергетического эффекта, в связи с чем оптимизация бюджетного законодательства целесообразна в форме заимствования лучшей практики и постепенного сближения правового обеспечения устройства и функционирования бюджетных систем.

Российское бюджетное право в целом не выделяется из мировых закономерностей, определяющих способность права выполнять свои задачи в конкретном государстве: имеется и структуризация источников права, и разделение властей, и распределение бюджетных полномочий между государственными органами, и регламентация стадийности бюджетного процесса, а также его принципов. С учетом больших природоресурсных богатств страны бюджет не должен испытывать трудностей в удовлетворении потребностей и интересов общества, и для достижения успеха имеется достаточное количество ресурсов. Однако без указанных трудностей Россия не обходится. Причину такого положения дел в бюджетной сфере, полагаем, следует искать в глубинном устройстве правового механизма ее функционирования. Данный механизм из-за частого реформирования, для которого характерно усложнение правовых конструкций, накопил множество недостатков. По отдельности они не несут серьезной угрозы осуществлению бюджетного процесса, но вместе создают критическую массу проблем, что приводит к неэффективности российской бюджетной

системы, особенно в части реализации бюджетных расходов. Здесь необходимо работать над устранением недостатков бюджетного законодательства, анализируя соответствующие проекты нормативных правовых актов на предмет наличия в них рисков возникновения новых проблем и заблаговременно исключая эти риски.

Основой указанной работы могли бы стать идеи, нашедшие отражение в Федеральном законе от 31 июля 2020 года № 243-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», действие которого по неназванным в пояснительной записке к нему мотивам [7] не распространяется на бюджетные отношения. Данный закон предполагает подчинение сфер правотворчества и правоприменения принципам законности, обоснованности, правовой определенности, системности, открытости, предсказуемости, исполнимости, а также оценку достижения целей и последствий реализации принятых нормативных правовых актов [8]. Аналогичный подход к правовому обеспечению бюджетных отношений позволил бы значительно повысить его качество и продвинуться в направлении развития, задаваемом лучшей практикой стран ОЭСР.

Отметим, что поиск путей совершенствования российской бюджетной системы нельзя вести лишь в одной отрасли права. Здесь требуются отдельные научные исследования. Следует дополнительно обратиться к отраслям конституционного и административного права, регулирующим государственную деятельность в целом, в том числе бюджетную деятельность как ее разновидность [9, с. 138]. Возможно, что решению проблем правового обеспечения бюджетных отношений поспособствует анализ исторического наследия развития общества, в частности, в сфере правовой культуры.

#### Список источников

1. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей: федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 479-ФЗ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912280064> (дата обращения: 17.02.2021).
2. Lienert I., Jung M.-K. The Legal Framework for Budget Systems: an International Comparison, *OECD Journal on Budgeting*, № 4 (3) // Organisation for Economic Cooperation and Development. URL: <http://www.oecd.org/unit-edkingdom/35933542.pdf> (дата обращения: 08.02.2021).
3. Fritz V., Verhoeven M., Avenia A. Political Economy of Public Financial Management Reforms: Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement // World Bank. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/596281510894572778/pdf/121436-REVISED-PUBLIC-PE-of-PFM-Reforms-Report-Web.pdf> (дата обращения: 08.02.2021).

[org/curated/en/596281510894572778/pdf/121436-REVISED-PUBLIC-PE-of-PFM-Reforms-Report-Web.pdf](http://documents1.worldbank.org/curated/en/596281510894572778/pdf/121436-REVISED-PUBLIC-PE-of-PFM-Reforms-Report-Web.pdf) (дата обращения: 08.02.2021).

4. Управление общественными финансами: международный опыт реализации принципов лучшей практики: сборник методических материалов / Министерство финансов Российской Федерации. М., 2017. 599 с.

5. Kristensen J. K. [and others]. Public Financial Management, and Good Governance: International Development in Focus // World Bank. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/688551551759153145/pdf/PEFA-Public-Financial-Management-and-Good-Governance.pdf> (дата обращения: 08.02.2021).

6. Schmidhuber L., Hilgers D., Hofmann S. International Public Sector Accounting Standards (IPSASs): a systematic literature review and future research agenda. URL: <https://doi.org/10.1111/faam.12265> (дата обращения: 08.02.2017).

7. Об обязательных требованиях в Российской Федерации: пояснительная записка к проекту федерального закона // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: [https://sozd.duma.gov.ru/bill/851072-7#bh\\_note](https://sozd.duma.gov.ru/bill/851072-7#bh_note) (дата обращения: 16.02.2021).

8. Об обязательных требованиях в Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007310002> (дата обращения: 16.02.2021).

9. Финансовое право: учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. С. В. Запольского. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2015. 491 с.

#### References

1. On amendments to the Budget Code of the Russian Federation in terms of treasury services and the treasury payment system: federal law no. 479-FZ of December 27, 2019. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912280064> (accessed 17.02.2021). (In Russ.)
2. Lienert I., Jung M.—K. The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison. *OECD Journal on Budgeting. Organisation for Economic Cooperation and Development*, no. 4 (3). URL: <http://www.oecd.org/unitedkingdom/35933542.pdf> (accessed 08.02.2021).
3. Fritz V., Verhoeven M., Avenia A. Political Economy of Public Financial Management Reforms: Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement. *World Bank*. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/596281510894572778/pdf/121436-REVISED-PUBLIC-PE-of-PFM-Reforms-Report-Web.pdf> (accessed 08.02.2021).
4. Public finance management: international experience in implementing the principles of best practice: a collection of methodological materials. Moscow, 2017. 599 p. URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2018/05/main/6.05.18.pdf> (accessed 10.02.2021). (In Russ.)

5. Kristensen J. K. [and others]. Public Financial Management, and Good Governance: International Development in Focus. *World Bank*. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/688551551759153145/pdf/PEFA-Public-Financial-Management-and-Good-Governance.pdf> (accessed 08.02.2021).

6. Schmidhuber L., Hilgers D., Hofmann S. International Public Sector Accounting Standards (IPSASs): A systematic literature review and future research agenda. URL: <https://doi.org/10.1111/faam.12265> (accessed 08.02.2017).

7. On mandatory requirements in the Russian Federation: explanatory note to the draft federal law. SOZD GAS "Zakonotvorchestvo". URL: [https://sozd.duma.gov.ru/bill/851072-7#bh\\_note](https://sozd.duma.gov.ru/bill/851072-7#bh_note) (accessed 16.02. 2021). (In Russ.)

8. On mandatory requirements in the Russian Federation: federal law no. 247-FZ of July 31, 2020. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007310002> (accessed 16.02.2021). (In Russ.)

9. Financial law: textbook for academic bachelor's degree / ed. by S. V. Zapolsky. 3rd ed., rev. and add. Moscow: Yurayt Publ., 2015. 491 p. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 16.06.2021; одобрена после рецензирования 20.09.2021; принята к публикации 13.12.2021.

The article was submitted 16.06.2021; approved after reviewing 20.09.2021; accepted for publication 13.12.2021.