

Библиографический список

- Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2002.
- Беляева Г. С. Правовые режимы, основанные на преимуществах: к вопросу о понятии // Административное и муниципальное право. 2014. № 10.
- Долгополов А. А. О некоторых аспектах административно-правового регулирования // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 1.
- Долгополов А. А. Понятие и виды нормативных правовых актов, образующих административно-правовые режимы // Российский следователь. 2006. № 9.
- Зырянов С. М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4.
- Малько А. В., Родионов О. С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9.
- Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1.
- Осинцев Д. В. Система административного права (методология, наука, регламентация): монография. М., 2016.
- Попов Л. Л. Механизм административно-правового регулирования (§ 1 гл. 3) // Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2008.
- Родионов О. С. Правовые режимы как важнейший элемент юридической политики // Правоведение. 1997. № 4.
- Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 3.
- Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы. М., 2000.
- Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права. СПб., 2002.
- Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2005.
- Шергин А. П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004.

Правовые дефекты принципа эффективности использования бюджетных средств

ВОРОНЦОВ Олег Григорьевич, аспирант отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: o.g.vorontsov@yandex.ru

В статье рассматриваются проблемы реализации принципа эффективности использования бюджетных средств. Сделан вывод об отсутствии в теории бюджетного права единого понимания категории «эффективность». С позиций органов внешнего государственного аудита (контроля) автором проводится анализ легальной формулировки принципа эффективности использования бюджетных средств. С учетом международных документов в сфере государственного аудита выделяются и обосновываются правовые дефекты рассматриваемого принципа, предлагаются возможные пути их устранения. Подчеркивается, что в существующем правовом регулировании присутствуют отдельные элементы правового механизма реализации принципа эффективности использования бюджетных средств, что не обеспечивает полного достижения заложенных при введении рассматриваемого принципа целей, чем обусловлена его декларативность. Сформулирован вывод, что исходной точкой создания действенного механизма реализации принципа эффективности использования бюджетных средств является формирование четкого, научно обоснованного и законодательно установленного понятия эффективности использования бюджетных средств, а также установле-

ние в законодательстве необходимых ориентиров для оценки эффективности использования бюджетных средств, что должно согласовываться с выработкой единых методических подходов органами внешнего государственного аудита (контроля) по проведению аудита эффективности использования государственных средств.

Ключевые слова: принцип бюджетного права, оценка эффективности, правовой дефект, финансовый контроль, аудит эффективности.

Legal Defects of the Principle of Performance Use of Budgetary Funds

O. G. VORONTSOV, post-graduate student

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: o.g.vorontsov@yandex.ru

The article deals with the problems of implementation of the principle of performance use of budgetary funds. The paper concludes that in the budget law theory there is no common understanding of the category «performance». The author analyzes the legal formulation of the principle of performance use of budgetary funds from the standpoint of external public audit bodies (control). In addition, the author takes into consideration international documents in sphere of public audit and justifies the legal defects of the principle. The author also suggests possible ways to overcome them. It's emphasized that the existing legal regulation contains some elements of legal mechanism for implementing the principle of performance use of budgetary funds and it doesn't provide the full achievement of the objectives laid down during the establishment of the principle. This is due to its declarativity. It concludes that the starting point for the creation of the valid mechanism for the implementation of the principle of performance use of budgetary funds is the formation of accurate, scientifically reasonable and legislatively established concept of performance use of budgetary funds as well as establishing in law the necessary guidelines for evaluating of performance use of budgetary funds. It should be consistent with the development of unified methodological approaches by external public audit bodies (control) for performance auditing.

Keywords: principle of budget law, performance evaluation, legal defect, financial control, performance audit.

DOI: 10.12737/24120

Сложная экономическая обстановка вынуждает государство корректировать финансовую и денежно-кредитную политику, адаптировать инструменты управления публичными финансами к новым реалиям. Формирование и исполнение бюджетов бюджетной системы РФ также происходит с оглядкой на спад экономики. Подтверждением серьезности ситуации служит масштабное обращение при бюджетном планировании к средствам Резервного фонда и вероятное обращение к средствам Фонда национального благосостояния (ФНБ)¹. Однако резервы

не смогут бесконечно покрывать дефицит федерального бюджета. По оценке Банка России, если объем использования резервных средств не изменится, то совокупные средства Резервного фонда и ФНБ будут истрачены практически полностью к началу 2019 г.² Кроме того, министр финансов РФ А. Г. Силуанов предостерег: «...Если мы не примем в ближайшее время новое бюджетное правило, которое будет определять предельный объем расходов федерального бюджета, исходя из наших

жен). URL: http://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=33289&area_id=4&page_id=2119&popup=Y.

² См.: Обзор финансовой стабильности: информ.-аналит. материалы. М., 2015. № 2. С. 41. URL: http://www.cbr.ru/publ/Stability/fin-stab-2015_2-3r.pdf.

¹ См.: Министр финансов Антон Силуанов в Государственной Думе (Российская Федерация будет вынуждена с 2017 г. использовать средства ФНБ для покрытия дефицита бюджета, если он не будет сни-

возможностей, и не будем им руководствоваться, то мы можем быстро использовать наши резервы. И потом, по сути дела, перейти к ресурсу Центрального банка, что нельзя делать, потому что это приведет к росту инфляции с последующим витком расходов в связи с индексацией на эту инфляцию»³. Обращение к увеличенным объемам денежной эмиссии является крайней мерой с опасными последствиями. Упомянутое бюджетное правило, а по сути, специальный алгоритм, заключающийся в вынужденном искусственном ограничении расходов федерального бюджета, безусловно, способствует достижению его сбалансированности, но не решает проблему растущего дефицита. Однако есть ли иные инструменты, которые могут способствовать стабилизации бюджетов бюджетной системы?

Как представляется, одним из таких инструментов должно стать обеспечение эффективности использования бюджетных средств. Данный вопрос остается актуальным как для теории бюджетного права России, так и для практики. Ограниченность источников формирования доходных частей бюджетов и рост финансовых потребностей публично-правовых образований, которые должны быть обеспечены за счет средств бюджетов бюджетной системы, придают особую важность эффективному использованию бюджетных средств, в том числе в контексте обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации⁴.

Президентом РФ не единожды отмечался низкий уровень эффективности бюджетных расходов, обращалось внимание на отсутствие четкой

системы оценки их эффективности⁵. Примечательно, что в 2014 г. Правительству РФ было дано поручение по сокращению в 2015—2017 гг. расходов федерального бюджета ежегодно не менее чем на 5% в реальном выражении, за исключением расходов на национальную оборону и национальную безопасность, за счет снижения неэффективных затрат⁶. Фактически такое поручение, данное через механизм Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, означало, что потенциал повышения эффективности использования бюджетных средств не был задействован полностью в течение предшествующих лет.

На данный момент существует ряд программных документов, направленных на повышение эффективности использования бюджетных средств⁷. Проводятся крупные теоретико-практические исследования. В частности, в 2013 г. проведен анализ эффективности расходов федерального бюджета и подготовлены предложения по их оптимизации⁸. Важно отметить, что понятия «оптимизация» и «эффективность» хоть и близки по смыслу, тем не менее не взаимозаменяемы. Кроме того, сле-

⁵ См. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014—2016 годах».

⁶ См.: Перечень поручений по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47182>.

⁷ См. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014—2016 годах».

⁸ См.: Итоговый отчет о результатах деятельности экспертных групп по проведению оценки эффективности расходов федерального бюджета и представлению предложений по их оптимизации. М., 2013. URL: http://www.hse.ru/data/2013/12/13/1339714268/%D0%98%D1%82%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B9_%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82.pdf.

³ Министр финансов Антон Силуанов в Государственной Думе...

⁴ См., например: Поветкина Н. А. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 77—89.

дует согласиться с данной Н. А. Поветкиной оценкой этой работы, проводившейся по 13 направлениям расходования бюджетных средств: «... Все рекомендации носят точечный, конкретный, несистемный характер, не объединенный общими принципами, критериями оценки, и могут быть применены только для данного направления и не могут быть восприняты как единые начала»⁹.

Т. А. Вершило обращает внимание, что законодатель оперирует двумя близкими по значению, но не тождественными понятиями — «использование» и «расходование»¹⁰. Также автор соглашается с мнением В. Ю. Трубина, который приходит к выводу, что «в законодательстве смысловое содержание слов “использование” и “расходование” практически не различается»¹¹. Кроме того, подчеркивается, что единая терминология должна способствовать единообразному пониманию бюджетных отношений и правильной квалификации бюджетных нарушений¹².

Между тем в бюджетном праве достаточно дискуссионной природой обладает сама категория «эффективность». Выделяются разные подходы к ее классификации, определению содержания и возможности оценки¹³.

⁹ Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 18.

¹⁰ См.: Вершило Т. А. К вопросу о правовых проблемах эффективного использования бюджетных средств // Финансовое право. 2013. № 12. С. 21—25.

¹¹ Трубин В. Ю. Нецелевое использование бюджетных средств как основание ответственности за нарушение бюджетного законодательства: финансово-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 16—17.

¹² Там же.

¹³ См., например: Арбатская Ю. В. Проблемы реализации принципа эффективности в бюджетном праве // Академический юридический журнал. 2013. № 1. С. 28—32; Голубев А. В. Юридическое выражение ре-

Так, некоторые правоведы для раскрытия содержания эффективности изучают небольшую по объему судебную практику в данной сфере¹⁴. Нередко при определении содержания эффективности смешиваются экономический и правовой подходы. При этом в основе правового анализа зачастую оказываются разработанные экономической теорией позиции и определения. Например, Д. Ю. Завьялов утверждает, что «эффективность в классическом понимании является соотношением результата к затратам, и вкладывают в понятие эффективности иной смысл... недопустимо»¹⁵. В связи с этим следует согласиться с мнением А. Н. Саунина, который отмечает, что в силу неопределенности трактовки английских терминов “effectiveness” (эффективность, результативность или социальная эффективность, т. е. социальный результат) и “efficiency” (экономическая эффективность, производительность труда, организационно-технический уровень и т. д.) в научной литературе можно встретить разнообразный набор характеристик, которые авторы рассматривают как различные стороны содержания эффективности¹⁶. Добавим, что наиболее удачным англоязычным термином для обозначения эффективности использования бюджетных средств, как представляется, является термин “performance”, использующийся в официальной и научной англоязычной литературе и отражающий три

результативности и эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2013. № 2. С. 22—27; Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации. С. 16—22.

¹⁴ См., например: Вершило Т. А. Указ. соч. С. 21—25.

¹⁵ Завьялов Д. Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // Финансы. 2008. № 10. С. 6.

¹⁶ См.: Саунин А. Н. Аудит эффективности использования государственных средств: учеб. пособие. М., 2015. С. 95.

стороны эффективности использования бюджетных средств (economy, efficiency, effectiveness)¹⁷.

По нашему мнению, обозначенная ситуация отчасти связана с недостатком правового регулирования в сфере эффективности использования бюджетных средств, что и вынуждает авторов обращаться к разработанным в экономической теории положениям, так как у них зачастую нет иного пути для анализа содержания эффективности.

Согласно законодательству только Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы могут и должны комплексно оценивать эффективность использования публичных ресурсов соответствующего публично-правового образования¹⁸. Исходя из этого, толкование содержания категории «эффективность» в бюджетном праве должно основываться на ее понимании, сформировавшемся в сфере внешнего государственного аудита (контроля).

Исходной точкой исследования является анализ установленного в ст. 34 Бюджетного кодекса РФ принципа эффективности использования бюджетных средств. Этот принцип фактически закрепил обязанность участников бюджетного процесса использовать их эффективно. Однако, по нашему мнению, в его конструкции заложен ряд правовых дефектов, которые не позволяют данной норме должным образом регулировать общественные отношения. Это обстоятельство, как представляется,

не проясняет, какое использование бюджетных средств следует считать эффективным, а какое нет. Сразу оговоримся, что под дефектами в праве нами понимаются недостатки юридической формы и содержания действующего права, нормативных правовых актов и иных юридических документов, юридических фактов и правоотношений, препятствующих реализации и применению норм права, а также достижению целей правового регулирования¹⁹. Понятие «дефект в праве» выступает родовой категорией по отношению к понятиям «юридическая ошибка», «юридическое заблуждение», «дефект нормативного правового акта» и т. д.²⁰

Представляется возможным выделить следующие правовые дефекты в принципе эффективности использования бюджетных средств, а также предложить возможные пути их устранения:

1. *Дефект раскрытия содержания эффективности.* На данный момент в легальной формулировке рассматриваемого принципа закреплены всего две составляющих эффективности: экономность и результативность.

Вместе с тем необходимо учитывать, что, например, Счетная палата РФ исходит из наличия трех составляющих эффективности: результативности, экономности и продуктивности²¹. Подобный подход используется в Контрольно-счетной палате Москвы²², а также во многих

¹⁷ См., например: ISSAI 300. Fundamental Principles of Performance Auditing. URL: <http://www.issai.org/media/69911/issai-300-english.pdf>. P. 2—3; Performance Budgeting and Decentralized Agencies. Guidelines. URL: http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10_guidelines_performance-budgeting_en.pdf. P. 20—21.

¹⁸ См.: *Дзуреченских В. А.* Взаимосвязь внешнего и внутреннего контроля // Финконтроль. 2015. № 2. С. 16. URL: http://www.ksp.mos.ru/common/upload/DVURECHENSKIKH_Finkontrol_statya.pdf.

¹⁹ См.: *Суслова Н. В.* Дефекты в российском праве: постановка проблемы, научные подходы, понятие // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 2. С. 36—39.

²⁰ Там же.

²¹ См.: Стандарт финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств». URL: <http://www.ach.gov.ru/upload/iblock/1c3/1c32991c041a3d39ec5ed98b5250712b.pdf>.

²² См.: Стандарт 2.2. «Аудит эффективности». URL: <http://www.ksp.mos.ru/ru/docs/standards/>.

других контрольно-счетных органах. Данный подход основан на международном опыте и давно стал реальностью. В частности, все три составляющие эффективности устанавливаются и описываются в Международных стандартах высших органов аудита (ISSAI)²³. Вместе с тем в п. 4 ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» установлено, что одним из основных полномочий контрольно-счетного органа является «организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств» бюджета соответствующего уровня.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль, в систему которого в соответствии со ст. 265 БК РФ входят также органы внешнего государственного аудита (контроля), рядом авторов выделяется в качестве самостоятельного института (комплексного института) в системе финансового права²⁴. В то же время некоторые ученые, в частности Е. Ю. Грачева, придерживаются точки зрения, согласно которой государственный (муниципальный) финансовый контроль наравне с бюджетным и налоговым правом сам является подотраслью финансового права²⁵. Не оспаривая приведенные

позиции, отметим, что и бюджетное право, и государственный (муниципальный) финансовый контроль, без сомнения, входят в систему финансового права в качестве составных элементов. Более того, они тесно взаимосвязаны. Правовое регулирование государственного (муниципального) финансового контроля осуществляется в первую очередь в разд. IX БК РФ. Однако приходится констатировать, что в бюджетном праве (в силу ст. 34 БК РФ) и в деятельности органов внешнего государственного аудита (контроля) (как части института (комплексного института или подотрасли) государственного (муниципального) финансового контроля) присутствует разное понимание содержания эффективности. Таким образом, понимание эффективности в одном элементе системы финансового права противоречит пониманию в другом элементе. Становится очевидна ограниченность, отсталость предложенной БК РФ трактовки содержания эффективности.

По этому поводу председатель Контрольно-счетной палаты Москвы В. А. Двуреченских справедливо отмечает, что необходимо «уточнить понятие эффективности использования государственных средств в законодательстве с четким определением всех трех составляющих — результативности, экономности и продуктивности»²⁶. Такое уточнение должно быть осуществлено непосредственно в тексте соответствующей нормы БК РФ, что позволит устранить рассматриваемый дефект.

2. *Дефект формулировки принципа.* В соответствии со ст. 34 БК РФ участники бюджетного процесса при составлении и исполнении бюджетов должны исходить из необходимости достигать заданные результаты с использованием наименьшего объема средств и (или) достигать наилучшего результата с использованием определенного бюджетом

²³ См., например: ISSAI 100. Basic Principles in Government Auditing. URL: <http://www.issai.org/media/69909/issai-100-english.pdf>. Р. 5.

²⁴ См., например: Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М. В. Карасева. М., 2004.

²⁵ См.: Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000. С. 118—119; Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2013. Гл. 4, § 1. С. 127—137.

²⁶ Двуреченских В. А. Указ. соч. С. 19.

объема средств. Выходит, что участники бюджетного процесса в случае полного достижения всех заданных результатов за счет исчерпывающего использования строго отведенного объема бюджетных средств будут действовать неэффективно. В связи с этим возникает парадоксальный вопрос: можно ли считать адекватной всю систему бюджетного планирования, в результате которой определяется объем бюджетных средств? Рассчитанный в рамках бюджетного планирования объем бюджетных средств, использование которого необходимо для полного достижения того или иного заданного результата, фактически презюмируется неэффективным. Кроме того, следуя букве закона, участники бюджетного процесса уже при составлении бюджетов должны закладывать такие объемы бюджетных средств, исходя из которых они будут достигать лучший результат и (или) экономить средства.

В дополнение к этому Н. Н. Бойко подчеркивает, что в нынешней формулировке рассматриваемого принципа «фактически отождествлены эффективность и экономность, что, конечно же, неправильно, ибо экономность — только частный случай эффективности»²⁷.

Устранить данный дефект можно только посредством выработки и правового закрепления логически непротиворечивой и юридически выверенной формулировки принципа.

3. *Дефект недостатка правового регулирования.* Ранее было отмечено, что скудность правового регулирования в данной сфере вынуждает правоведов обращаться к разработанным в экономической теории положениям об эффективности или к судебной практике. Однако это не единственная проблема, порожденная данным дефектом. Н. А. Повет-

кина обращает внимание, что «понятие эффективности бюджетных средств не регламентировано бюджетным законодательством; не систематизированы организационно-правовые меры, направленные на обеспечение эффективности расходов бюджета; не разработаны единые критерии эффективности; система оценки эффективности бюджетных расходов практически отсутствует»²⁸.

Наибольшую трудность в реализации рассматриваемого принципа представляют вопросы оценки эффективности использования бюджетных средств, которая осуществляется с помощью определенных критериев. Законодательно не установлены необходимые ориентиры для оценки эффективности использования бюджетных средств. Между тем Высший Арбитражный Суд РФ сформулировал требование к уполномоченным контрольным органам о необходимости доказывать выявленную неэффективность использования бюджетных средств²⁹.

В результате при проведении контрольного мероприятия органом внешнего государственного аудита (контроля) критерии оценки эффективности разрабатываются в ходе каждого контрольного мероприятия, если только не задействованы апробированные приемы и оценки типовых действий³⁰. Возможность же разработки единых типовых критериев, обязательных к применению, о которой рассуждают некоторые авторы, представляется бесперспективной. Вряд ли удастся предусмотреть абсолютно все аспекты использования бюджетных средств, необходимые

²⁸ Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации. С. 19.

²⁹ См. постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации».

³⁰ См.: *Двурученских В. А.* Указ. соч. С. 19.

²⁷ Бойко Н. Н. К вопросу об определении понятия эффективности использования бюджетных средств // *Финансовое право.* 2014. № 1. С. 7.

для оценки эффективности, а отсутствие того или иного аспекта приведет к затруднениям в работе соответствующих контрольных органов, потере индивидуального характера и ограничению аналитической составляющей каждого контрольного мероприятия, направленного на оценку эффективности использования бюджетных средств. Так, в стандартах ИНТОСАИ прямо указывается, что аудит эффективности (Performance Audit) нацелен на создание аналитических наработок (более широкий или глубокий анализ), представление независимого и авторитетного взгляда (заключения) и разработку рекомендаций, основанных на анализе результатов аудиторских исследований³¹. Иными словами, при устранении выявленного недостатка правового регулирования необходимо воздержаться от создания его избытка.

В. А. Двуреченских приходит к выводу о необходимости выработки органами государственного (муниципального) финансового контроля общих подходов к оценке эффективности³². Такая разработка представляется перспективной и направлена на устранение данного дефекта, кроме того, она отвечает целям методического взаимодействия контрольных органов.

4. *Дефект декларативности принципа.* С проблемой оценки эффективности использования бюджетных средств тесно связана проблема реализации рассматриваемого принципа. С одной стороны, отсутствие системы критериев оценки тормозит создание механизма обеспечения соблюдения соответствующих правовых предписаний. Существует мнение, что наиболее действенным способом такого обеспечения является установление ответственности за неисполнение

(нарушение) нормы права³³. В 2013 г. предпринималась попытка установить юридическую ответственность (уголовную, административную и бюджетно-правовую) за неэффективное использование бюджетных средств, но в итоге законопроект № 208784-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не был принят. Как отмечает Т. А. Вершило, в связи с отсутствием критериев оценки эффективности невозможно определить степень опасности в случае нарушения бюджетного законодательства³⁴. С другой стороны, ранее уже упоминались возможные негативные последствия создания жесткой системы таких критериев.

Н. А. Поветкина констатирует, что, несмотря на отмечаемую законодателем важность и значимость принципа эффективности использования бюджетных средств, нормами права не устанавливаются какие-либо меры принуждения за его несоблюдение, что придает принципу характер декларативного³⁵. С этим трудно не согласиться.

Устранение рассматриваемого дефекта, во-первых, должно быть основано на установлении в законодательстве необходимых ориентиров для оценки эффективности использования бюджетных средств. Во-вторых, такие ориентиры в обязательном порядке должны быть раскрыты через выработку в среде контрольных органов общих методологических подходов к оценке эффективности. В-третьих, реализация данных шагов позволит в будущем вернуться к рассмотрению вопроса об установлении юридической ответственности за неэффективное использование бюджетных средств.

³³ См.: Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации. С. 21.

³⁴ См.: Вершило Т. А. Указ. соч. С. 21—25.

³⁵ См.: Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации. С. 21.

³¹ См.: ISSAI 300. Fundamental Principles of Performance Auditing. URL: <http://www.issai.org/media/69911/issai-300-english.pdf>. P. 2.

³² См.: Двуреченских В. А. Указ. соч. С. 18.

Право — важнейший регулятор, обеспечивающий устойчивое социально-экономическое развитие государства. Результат действия тех или иных правовых норм должен соотноситься с целями их введения³⁶. В настоящее время действенный механизм реализации принципа эффективности использования бюджетных средств участниками бюджетного процесса отсутствует, существуют лишь отдельные его элементы. Таким образом, не обес-

печивается достижение заложенных при введении принципа целей. В связи с этим необходима выработка системного решения, направленного на создание механизма реализации рассматриваемого принципа и устранение иных выявленных дефектов. Такой механизм должен быть создан с учетом того, что на практике оценка эффективности использования бюджетных средств в рамках соответствующих контрольных мероприятий дается органами внешнего государственного аудита (контроля). Соответственно, законодатель должен учесть уже сложившееся на основе международного опыта понимание содержания эффективности.

³⁶ См.: Тихомиров Ю. А. Право: как оценить его действие // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцева. М., 2016. Гл. 1, § 1. С. 17—23.

Библиографический список

ISSAI 300. Fundamental Principles of Performance Auditing. URL: <http://www.issai.org/media/69911/issai-300-english.pdf>.

Performance Budgeting and Decentralized Agencies. Guidelines. URL: http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10_guidelines_performance-budgeting_en.pdf.

Арбатская Ю. В. Проблемы реализации принципа эффективности в бюджетном праве // Академический юридический журнал. 2013. № 1

Бойко Н. Н. К вопросу об определении понятия эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2014. № 1.

Вершило Т. А. К вопросу о правовых проблемах эффективного использования бюджетных средств // Финансовое право. 2013. № 12.

Голубев А. В. Юридическое выражение результативности и эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2013. № 2.

Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000.

Двуреченских В. А. Взаимосвязь внешнего и внутреннего контроля // Финконтроль. 2015. № 2. URL: http://www.ksp.mos.ru/common/upload/DVURECHENSKIKH_Finkontrol_statya.pdf.

Завьялов Д. Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // Финансы. 2008. № 10.

Итоговый отчет о результатах деятельности экспертных групп по проведению оценки эффективности расходов федерального бюджета и представлению предложений по их оптимизации. М., 2013. URL: http://www.hse.ru/data/2013/12/13/1339714268/%D0%98%D1%82%D0%B%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B9_%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82.pdf.

Министр финансов Антон Силуанов в Государственной Думе (Российская Федерация) будет вынуждена с 2017 г. использовать средства ФНБ для покрытия дефицита бюджета, если он не будет снижен. URL: http://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=33289&area_id=4&page_id=2119&popup=Y.

Обзор финансовой стабильности: информ.-аналит. материалы. М., 2015. № 2. URL: http://www.cbr.ru/publ/Stability/fin-stab-2015_2-3r.pdf.

Перечень поручений по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47182>.

Поветкина Н. А. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 8.

Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3.

Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2013.

Саунин А. Н. Аудит эффективности использования государственных средств: учеб. пособие. М., 2015.

Суслова Н. В. Дефекты в российском праве: постановка проблемы, научные подходы, понятие // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 2.

Тихомиров Ю. А. Право: как оценить его действие // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцева. М., 2016.

Трубин В. Ю. Нецелевое использование бюджетных средств как основание ответственности за нарушение бюджетного законодательства: финансово-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011.

Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М. В. Карасева. М., 2004.

