

10.4. НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ

Буздалина О.Б., к.э.н., доцент кафедры
«Государственные и муниципальные финансы»

Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации, г. Москва

[Перейти на Главное МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)

В последние десятилетия были проведены достаточно серьезные бюджетные реформы. Ситуация развивалась по спирали – макроэкономическая стабильность сменялась кризисом и снова финансовым благополучием. В целом была достигнута финансовая и экономическая стабильность. Этому способствовали меры, принятые Правительством РФ, важную роль сыграл Бюджетный кодекс РФ, принятый в 1998 г. и вступивший в силу с 2000 г., в котором четко определены основы бюджетной системы и бюджетного процесса. В статье обобщены необходимость некоторых направлений дальнейшего бюджетного реформирования.

Основным направлением реформирования бюджетного процесса является реализация нового подхода к его организации [2]. В современных условиях всеобщей автоматизации целесообразно совершенствовать систему информационно-аналитического обеспечения бюджетного процесса.

Процесс информационно-аналитической деятельности в верхней и нижней палате Федерального Собрания РФ естественным образом влечет построение эффективной системы сопровождения законодательного процесса в бюджетной сфере. Он должен органично включать в себя разработку юридических норм, способствующих обеспечению законодательной базы и определяющих круг полномочий для проведения независимой экспертно-аналитической деятельности, в своей основе опирающийся на существующую политическую традицию, характерную для современного российского парламентаризма, отвечающий современным требованиям использования объективного научного подхода в разработке вспомогательных материалов, являющихся основой для принимаемых законодателями решений, а не полагаться лишь на ту информацию, которую предоставляют аналитические службы исполнительного звена.

Информационно-аналитическая работа должна быть построена на принципах прозрачности, достоверности, самостоятельности и т.д. Полномочия и обязанности сотрудников следует четко определить, избежав дублирования. Кроме того, для осуществления плодотворной деятельности необходима современная материально-техническая база и источник финансирования данного вида деятельности. В целом информационно-аналитическое сопровождение бюджетного процесса позволит выбрать наиболее оптимальные пути и варианты реорганизации и совершенствования уже имеющейся системы законодательной деятельности в бюджетной сфере, которая в современных условиях нуждается в реальной доработке.

Необходимо также упорядочить процедуру рассмотрения законопроектов в Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Так, например, ответственный за предоставление информационно-аналитических материалов – Аппарат Государственной Думы, – не готовит материалы для обеспечения бюджетного процесса, вменяя эту обязанность Комитету по бюджету и профильным комитетам, ответственным за рассмотрение

отдельных статей бюджетного проекта в соответствии с функциональной классификацией расходов федерального бюджета и целевых программ. Отсутствие какого-либо информационно-аналитического органа влечет за собой отсутствие прозрачности и альтернативных источников информации. Это осложняет независимость волеизъявления и самостоятельность принятия решений, превращая бюджетный процесс в хаотичное и беспорядочное рассмотрение отдельных статей бюджета.

Так, существует некоторый факт зависимости определения основных показателей федерального бюджета от политической конъюнктуры, ведь чем большее количество депутатов от одной партии или фракции представлено в Государственной Думе, тем больше их представителей в профильных комитетах, которые тем самым получают возможность открыто поддерживать необходимые депутатскому объединению решения.

В этих условиях целесообразно ввести независимую экономическую экспертизу основных показателей и параметров рассматриваемого законопроекта о бюджете, что позволит снизить нагрузку на сотрудников аппарата, избежать технических ошибок, повысить качество разрабатываемых материалов и, как результат, уменьшить огромное количество бесконечных правок, вносимых в бюджетное законодательство. Как известно, применение независимых экспертно-аналитических центров широко используется за рубежом.

В настоящее время реформирование регионального бюджетного процесса находится на более низком уровне по сравнению с федеральным. В большинстве субъектов Российской Федерации урегулированы процедуры составления главными распорядителями бюджетных средств докладов о результатах и основных направлениях деятельности, разработаны и утверждены порядки составления бюджетных целевых программ и процедуры осуществления среднесрочного финансового планирования. Таким образом, можно отметить реализацию ключевого фактора экономического развития – эффективной системы управления общественными финансами.

Тем не менее, исходя из достаточно сложной финансово-экономической ситуации ряда регионов, мы наблюдаем дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ в течение уже длительного периода времени (см. рис. 1, табл. 2). В этой связи назрела серьезная необходимость совершенствования процедуры прохождения законопроекта о бюджете субъекта.

Таблица 1

ИСПОЛНЕНИЕ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА РФ [7]

Млн. руб.

Показатель	Годы			
	2009	2010	2011	2012
Доходы	5 926,6	6 537,2	7 644,2	8 064,5
Расходы	6 255,7	6 636,9	7 679,1	8 343,2
Дефицит	-329,1	-99,7	-34,9	-278,7

По мнению экспертов, для повышения прозрачности регионального бюджетного процесса в пакет документов к проекту закона о бюджете на стадии рассмотрения и утверждения должны прилагаться следующие документы:

- реестр расходных обязательств и перечень публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет бюджета субъекта;
- отчеты о реализации целевых программ;
- инвестиционные программы;

- предложения о порядке индексации заработной платы работников бюджетных учреждений, а также денежного содержания государственных гражданских служащих.

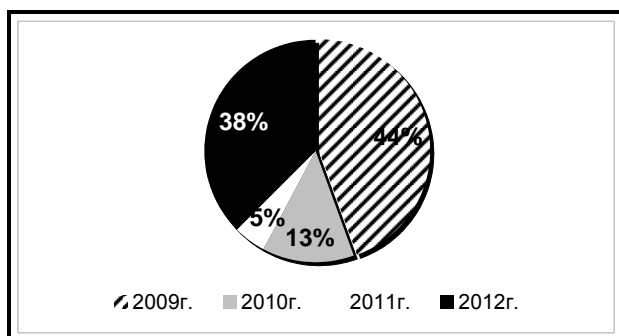


Рис. 1. Исполнение консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2009-2012 гг. (дефицит, млн. руб.) [7]

В этой связи необходимо на федеральном уровне внести некоторые уточнения в законодательные акты с тем, чтобы унифицировать документы, регламентирующие стадию составления и рассмотрения бюджета на субфедеральном уровне. В настоящее время органам региональной власти следует понять значимость бюджетного процесса и повысить собственную ответственность за прогнозные показатели бюджета и финансовые результаты деятельности своего субъекта.

Необходимо также совершенствовать процедуры этапа исполнения и осуществления контроля за исполнением на региональном уровне. Ответственными за результаты исполнения бюджета и формирование бюджетной отчетности являются субъекты бюджетных правоотношений, исполняющие свою часть бюджета согласно закону о бюджете, а не финансовые органы, которые де факто отвечают за исполнение бюджета.

Опыт успешного реформирования бюджетного процесса на региональном уровне следует распространять и на другие субъекты РФ. Кроме того, следует отладить информационно-аналитическое обеспечение между регионами, в первую очередь регионов-реципиентов с регионами-донорами, эффективно осуществляющими финансово-бюджетную политику своего субъекта. Подобный обмен положительно отразится на преодолении сложных ситуаций, наблюдаемых в ряде регионов.

Несмотря на то, что Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг.» от 2 декабря 2013 г. №349-ФЗ предусмотрена помощь в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. В том числе 72 регионам-реципиентам в 2014 г., и 68 субъектам, соответственно, в 2015-2016 гг., необходимо пересмотреть механизм регионального управления, ориентированного на обеспечение сбалансированности бюджетов, с одной стороны, и, с другой, создать федеральным центром условия, способствующие этому.

Ниже представлена таблица с перечнем наиболее высокодотационных субъектов, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (табл. 2).

В ряде регионов по экспертным данным ситуация обстоит непросто. Так, например, наметились тенденции к появлению первых регионов-банкротов уже в 2015 г. Главная проблема – наращивание государственного долга из-за сложной финансовой ситуации в отдельно взятых регионах и, конечно же, нельзя сни-

мать со счетов специфику финансового менеджмента [5, с. 37].

Таблица 2

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОТАЦИЙ НА ВЫРАВНИВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ВЫСОКОДОТАЦИОННЫХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 2014-2016 гг. [4]

Субъект РФ	2014 г.		2015 г.		2016 г.	
	%	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%	Млн. руб.
Республика Саха (Якутия)	11,5	50 714,1	10,4	47 846,5	9,4	43 189,6
Республика Дагестан	10,0	43 777,8	9,0	41 369,0	9,7	44 907,8
Камчатский край	7,7	33 835,3	7,0	32 496,3	8,1	37 486,7
Чеченская Республика	4,4	19 359,2	4,2	19 523,5	4,8	22 162,9
Республика Бурятия	3,1	13 736,0	2,6	11 990,5	2,4	11 035,6
Дотации, всего по РФ	-	439 771,9	-	461 760,5	-	461 760,5

Правительством РФ предусмотрены меры, направленные на обеспечение сбалансированности и региональное развитие [3]. Тем не менее, новая схема территориального управления не сможет заработать без общего желания самих регионов переходить на инновационный путь развития, понимания всей серьезности, ответственности и необходимости совершенствования методов и механизмов управления бюджетными средствами на всех стадиях бюджетного процесса.

В настоящее время составление и утверждение бюджета осуществляется на три года. основополагающим принципом деятельности является принцип плановости, без применения которого невозможно осуществлять эффективное управление государством, реализовывать целевые программы, в том числе приоритетные национальные проекты, и т.д.

Существуют различные точки зрения в отношении срока составления бюджета. Так, некоторые зарубежные страны, в том числе Япония, Франция, еще в начале 1970-х гг. перешли на пятилетние бюджетные планы. В тоже время в РФ существует двойное мнение в отношении среднесрочного финансового планирования. Некоторые эксперты считают, что отчеты о доходах и расходах третьего года вряд ли кому будут интересны, да и влекут за собой огромное количество поправок в закон о трехлетнем бюджете.

Итак, на стадии составления бюджета принимается огромное количество поправок. Поэтому на этом этапе особенно необходимо обоснованно организовать работу во избежание необдуманных, поспешных, подчас неэффективных или даже ошибочных решений. Поэтому применение «нулевого чтения» было бы достаточно актуальным и в современных экономических условиях. Использование на практике «нулевого чтения» будет способствовать ускорению процесса принятия закона о бюджете в результате решения ряда вопросов в рабочем порядке и исправления ошибок.

Т.е. «нулевого чтения» ускоряет процедуру рассмотрения и утверждения федерального закона о бюджете на очередной финансовый год и снижает трудозатраты. Несмотря на то, что де-факто «нулевого чтения» используется в бюджетном процессе РФ и входит в данную практику бюджетной деятельности, де-юре в

российском законодательстве отсутствует процедура его проведения. В этой связи необходима ясная правовая регламентация данной процедуры в БК РФ.

Кроме того, в бюджетном процессе выявлена нечеткость разграничения полномочий между законодательными (представительными) и исполнительными органами власти. Не секрет, что составление бюджета – это наиболее ответственная и сложная стадия бюджетного процесса. Сложность также составляет достаточно сжатые сроки, огромный объем работы и отсутствие четко регламентированной процедуры взаимодействия органов государственной власти. В этом направлении также назрела существенная необходимость дальнейшего совершенствования бюджетного процесса.

При этом в целях повышения качества подготовки проекта федерального бюджета предлагается предусмотреть представление в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в составе материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год доклада Правительства РФ о результатах и целях бюджетной политики и докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, а также оценку реализуемых ими и (или) предложенных федеральных и ведомственных целевых программ.

Необходимо при этом исключить из состава представляемых материалов в качестве отдельных документов, установленных статьей 192 БК РФ, следующих документов:

- основные направления бюджетной политики РФ и основные направления налоговой политики РФ на очередной финансовый год и плановый период;
- предварительные итоги социально-экономического развития РФ за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития РФ за текущий финансовый год;
- прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и плановый период;
- оценка ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год;
- прогноз основных параметров бюджетной системы РФ, в том числе консолидированного бюджета РФ на очередной финансовый год и плановый период;
- пояснительную записку к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период [1] и другие материалы, предусмотрев освещение соответствующих вопросов в докладе.

Стадия составления проекта бюджета несет в себе значительный финансово-экономический смысл, так как подготавливает программу функционирования не только государственных финансов, но и определяет стратегическое развитие всей экономики государства на очередной финансовый год и плановый период.

Грамотное формирование доходной и расходной частей, урегулирование межбюджетных отношений на стадии составления проекта бюджета позволит положить начало успешному развитию экономики. Выбор целесообразной финансовой политики определяет систему инструментов воздействия государства на экономику, а также их количественное соотношение в зависимости от тактических и стратегических целей.

Внесенные правки еще в 2007-2010 гг. в БК РФ не только сократили количество чтений с четырех до трех, но и временной лаг рассмотрения важнейшего документа государства – бюджета (в действующей редакции Правительство РФ вносит законопроект о бюджете на очередной финансовый год до 1 октября, ранее было до 1 авгу-

ста). Несмотря на то, что четвертое чтение, по своей сути, было техническим чтением и не предусматривало внесение каких-либо поправок, тем не менее, позволяло еще раз проанализировать принятые в трех чтениях статьи бюджета и тем самым подчеркивало важность принятия основного финансового плана государства.

Сократилось и количество согласительных комиссий на стадии рассмотрения и утверждения проекта бюджета. Однако согласительная комиссия имеет большое значение и способствует активному участию в процессе представителей Совета Федерации РФ, которые выражают интересы регионов. Бюджеты всех уровней бюджетной системы утверждаются в форме соответствующего нормативно-законодательного акта (федерального закона, закона субъекта и т.д. согласно ст. 12 БК РФ).

На заключительном этапе бюджетного процесса утверждается отчет об исполнении бюджета в виде правовой формы – закон. Кодексом регламентировано, что в случае отклонения отчета об исполнении бюджета последний возвращается законодательным (представительным) органам для устранения недостоверного или неполного отражения данных и повторного представления в срок.

Однако последующая процедура рассмотрения и утверждения закона об исполнении бюджета не установлена в БК РФ и, кроме того, четко не предусмотрены дальнейшие правовые последствия отклонения закона (решения) об исполнении бюджета. В этой связи следует закрепить нормы, регламентирующие правовые последствия отклонения отчета об исполнении бюджета. На заключительной стадии бюджетного процесса Государственная Дума РФ рассматривает федеральный закон об исполнении федерального бюджета не позднее 1 октября текущего года.

Законодатель в БК РФ проводит разграничение между двумя документами:

- отчетом об исполнении бюджета (как бухгалтерским документом, подписанным соответствующими должностными лицами);
- законом об исполнении бюджета (как формой выражения мнения законодателя по отчету).

Однако, законодатель закрепляет в БК РФ (ст. 264.6), что отчет об исполнении бюджета за отчетный финансовый год утверждается законом (решением) об исполнении бюджета. Т.е. на федеральном уровне принимается федеральный закон об исполнении федерального бюджета, на уровне субъектов РФ – закон субъекта РФ об исполнении бюджета субъекта РФ, на уровне муниципального образования – решение муниципального об исполнении бюджета муниципального образования.

Таким образом, отчет об исполнении бюджета принимается в форме закона. Однако законодатель в БК РФ не устанавливает правовые последствия в случае отклонения отчета об исполнении федерального бюджета и при этом отсутствуют условия отклонения. В силу вышеизложенного существует серьезная необходимость закрепления нормы, регламентирующей правовые последствия отклонения отчета об исполнении бюджета.

Кроме того, целесообразно рассмотреть поправки в бюджетное законодательство по вопросу уточнения отдельных статей, касающихся финансового контроля. Так, государственный (муниципальный) финансовый контроль не является отнюдь самостоятельной стадией бюджетного процесса. Т.е. контроль сопровождает все стадии бюджетного процесса как на государственном, так и на муниципальном уровнях. Так как финан-

совый контроль является обязательной процедурой сопровождающей стадии составления проекта бюджета, рассмотрения и утверждения проекта бюджета, исполнения бюджета и бюджетной отчетности, а также составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

В этой связи целесообразно рассмотреть возможность закрепления в бюджетном законодательстве такого понятия, как бюджетный контроль [7].

Итак, целью дальнейшего реформирования бюджетного процесса должно стать максимально эффективное управление государственными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О бюджетной политике в 2013-2015 гг. [Электронный ресурс] : бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 28 июня 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2018 г. [Электронный ресурс] : утв. Правительством РФ 31 янв. 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О федеральном бюджете на 2004 год и на плановый период 2015 и 2016 годов ФЗ [Электронный ресурс] : федер. закон от 2 дек. 2013 г. №349-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Буздалина О.Б. Некоторые финансово-экономические аспекты современной России [Электронный ресурс] / О.Б. Буздалина // Аудит и финансовый анализ. – 2013. – №5.
6. Сообщество финансистов России [Электронный ресурс] : сайт. Режим доступа: <http://sfr.bujet.ru/calendar>
7. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

Буздалина Ольга Борисовна

Ключевые слова

Бюджет; консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации; бюджетный процесс; реформа стадий бюджетного процесса; исполнение бюджета; дефицит бюджета.

РЕЦЕНЗИЯ

Одной из актуальных проблем современной финансовой политики по-прежнему остается бюджетная реформа, совершенствование механизмов и инструментов государственного управления.

Достижение устойчивого экономического роста в Российской Федерации, стабильного социально-экономического развития регионов невозможно без проведения реформ, направленных на повышения качества принятия бюджета как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В современных условиях всеобщих финансово-экономических преобразований и реформ следует акцентировать внимание на бюджетном процессе. Всем хорошо известна, важность принятия основного финансового плана государства – бюджета.

Автор абсолютно верно подчеркивает, что целью дальнейшего реформирования бюджетного процесса должно стать максимально эффективное управление государственными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. В статье приводятся некоторые доводы о совершенствовании бюджетного реформирования с целью повышения бюджетной обеспеченности и сбалансированности бюджетов бюджетной системы РФ.

Смирнова Н.А., д.э.н., проф. кафедры «Государственные и муниципальные финансы», Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

*[Перейти на Главное МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)*