

Олег МОРОЗОВ

**БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ  
ОТНОШЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

*Вопросы организации бюджетного процесса касаются не только его эргономики, они восходят к проблеме воспроизводства государственной состоятельности. Между тем пока не вполне осознана зависимость состоятельности государства от его эффективности, которая, в свою очередь, является функцией бюджетной политики и особенностей принятия решений по использованию общественных финансов. Требуют уточнения роль и место в бюджетной политике документов стратегического планирования, их соотношения с базовыми законами, непосредственно влияющими на бюджетно-налоговую, долговую политику, финансовые отношения федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации, местными бюджетами. Не вполне ясно, какую роль в бюджетной политике должны играть национальные проекты и как они должны быть отражены в бюджетном процессе. В исследовании звеньев цепи таких зависимостей автором использован неординарный подход. Оценка эффективности бюджетного процесса осуществляется не посредством финансово-экономических показателей, основных параметров бюджетной системы, но исходя из целей, задач и ожидаемых результатов бюджетной политики. В качестве основы исследования предложены принципы прозрачности и стабильности бюджетного процесса, понимаемые как вполне прикладные и «счетные» параметры. Вводятся критерии оценки условий эффективности формирования, рассмотрения, исполнения и контроля бюджетных решений. В качестве результатов исследования предлагается характеристика задач и инструментов оптимизации федерального бюджетного процесса.*

**Ключевые слова:** бюджетная политика, бюджетная система, бюджетный процесс, межбюджетные отношения, прозрачность, регион, стабильность, эффективность бюджетного процесса

JEL: H61

В современной политической науке эффективность государств рассматривается как один из ключевых факторов государственной состоятельности. При этом государственная эффективность признается следствием способности государства на продуктивную организацию коллективных действий по развитию общественных благ и обеспечению ими граждан [1].

### *Постановка задачи*

Интерес к изучению эффективности государств к концу XX века стал общепризнанным явлением [2, р. 62]. В докладе о мировом развитии Всемирного банка указано, что «развитие требует эффективного государства, которое играет роль катализатора и инструмента, стимулирующего и дополняющего деятельность частного бизнеса и индивидов» [1, р. 3]. Мировой финансовый и экономический кризис 2007–2009 гг. еще более обострил проблему эффективности государств в плане преодоления негативных последствий рецессии, безработицы и социальной напряженности.

В свою очередь, эффективность государств оценивается с точки зрения удовлетворения запросов различных групп участников производства и потребления общественных благ. Эффективность государства все чаще начинает измеряться «не степенью его автономии..., а тем, насколько оно “встроено” в группы гражданского общества» [3, р. 27]. В этой связи, например, О.И. Каринцев среди взаимосвязанных индикаторов государственной эффективности (информированность, адаптированность, обучаемость и восприимчивость) *на первое место ставит информированность государства об ожиданиях граждан*. А в качестве его измеряемого параметра — «степень развитости каналов связи между государством и негосударственными структурами, гражданским обществом и отдельными гражданами» [4, с. 42].

При этом необходимо учитывать информационную обратимость индикатора. По указанным каналам осуществляется и прямая, и обратная связь: информация поступает не только от гражданского общества к государству, но и от государства к гражданскому обществу. А в качестве дополнительного критерия эффективности применяется критерий информированности граждан о деятельности государства, требующий прозрачности государственной политики и соответствующих процедур по ее формированию и реализации.

Аналогично, обратимым следует считать критерий адаптированности к ожиданиям, отражающий степень оснащенности институтов государства инструментами, необходимыми для выполнения общественных требований. «Наличие или отсутствие институциональных средств “переговоров” с социальными группами... отражает “способность государства... исполнять политические решения на всей своей территории” или “...координировать из центра деятельность гражданского общества посредством своей собственной инфраструктуры”» [5, р. 23]. Поэтому судить о степени развитости каналов связи между государством и гражданским обществом можно и с позиции информированности граждан о политике, проводимой государством.

Особое, если не первостепенное значение, двухстороннее требование информированности *приобретает по отношению к бюджетной политике и бюджетному процессу*.

Ст. 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что «формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательства-

ми, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году и плановом периоде за счет средств соответствующих бюджетов»<sup>1</sup>.

Таким образом, задачи и функции федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления определяют и бюджетную политику, и форму реализации данных обязательств — формирование, рассмотрение, исполнение и контроль исполнения федерального закона о федеральном бюджете на финансовый год и плановый период (бюджетный процесс). Важнейшей характеристикой бюджетного процесса является параметр его публичности и прозрачности.

### ***Прозрачность и стабильность как принципы бюджетной политики***

Под стабильностью бюджетной политики понимается предсказуемость, обоснованность изменений, наличие «проекта», т.е. ожидаемых результатов, параметров организации его исполнения, контроля и оценки достигнутого в соответствии с расходными обязательствами властных органов.

Прозрачность как критерий оценки является неотъемлемой частью стабильности бюджетного процесса и бюджетной политики. Но, помимо этого, прозрачность *имеет и ряд иных важных особенностей*. Речь идет о доступности соответствующих материалов, проектов и итоговых решений, об обеспечении возможности влияния различных заинтересованных социально-экономических субъектов на процесс принятия и реализации соответствующих решений, подготовки к изменению условий и т.д. Тем самым, прозрачность и стабильность как качественные характеристики бюджетного процесса и бюджетной политики — взаимообусловленные явления. Гипотеза состоит в том, что стабильность, понимаемая не как неизменность, и прозрачность, не как избыточность докладов и отчетов, в совокупности создают *эффект взаимного усиления*, выступая факторами эффективности бюджетного процесса.

Неизменность предстает скорее противоположностью стабильности и прозрачности политики. Она отрицает важнейший элемент эффективности — обязательность оценки результатов проводимой политики. Изменения внешних условий, результаты исполнения решений часто изменяют начальные условия в такой степени, что формируют запрос на изменения ранее принятых решений, на изменения параметров финансируемых проектов. Поэтому способность учета данных факторов, не зависящих от действий или бездействий отдельных органов управле-

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2018).

ния, требует управленческой инфраструктуры. Адекватность бюджетных институтов проводимой бюджетной политики — одно из базовых условий прозрачности и стабильности бюджетного процесса.

Достижение прозрачности бюджетного процесса Бюджетным кодексом Российской Федерации раскрывается следующим образом:

- опубликование в СМИ утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полнота представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов местного самоуправления;
- открытость для общества и СМИ проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по ним, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа местного самоуправления), либо между законодательным (представительным) органом и исполнительным органом власти;
- обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на едином портале бюджетной системы Российской Федерации;
- стабильность и преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода)<sup>2</sup>.

Вместе с тем подобные признаки, хотя и необходимы, но не достаточны. Например, «достаточность информации», полезна в составе принципа прозрачности, но с точки зрения эффективности бюджетной политики и бюджетного процесса *имеет низкую практическую ценность*. Необходимую ценность принцип прозрачности приобретает лишь с учетом требования стабильности условий, обеспечивающих бюджетный процесс.

Современный этап развития бюджетного процесса может быть охарактеризован на основе четырех критериев.

Первый. Стабильность законодательства.

Избыточно частые изменения, не вполне скоординированные друг с другом, с намерениями и ожиданиями бенефициаров, корректировки и изменения, касающиеся норм налогово-бюджетной, долговой политики, часто приводят к гораздо большему негативному эффекту, чем возможный полезный потенциал, изначально содержащийся в подобных инициативах.

Второй. Наличие и практическая значимость целеполагающих, программных, прогнозных документов.

<sup>2</sup> Ст. 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2018).

Наличие планов, программ, целей, задач, контрольных показателей и индикаторов безусловно повышает определенность использования общественных финансов.

Третий. Доступность, достоверность и предсказуемость формирования и исполнения бюджетов.

Обеспечение прозрачности реализуемых мер налогово-бюджетной политики способствует своевременному осуществлению комплекса действий со стороны контрагента — получателя финансовых ресурсов.

Четвертый. Исполнимость и возможность контроля бюджетов.

Обоснованность и прозрачность изначальных параметров вызывают большую степень доверия к анонсируемым и реализуемым решениям.

Но не только. Следует учитывать положение прямых получателей федеральных бюджетных ресурсов (в форме межбюджетных трансфертов) — органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Они обеспечивают реализацию собственного бюджетного процесса и с необходимостью вынуждены учитывать изменения государственной бюджетной политики, параметров и правил бюджетного процесса. Предсказуемость соответствующих решений, достигаемая на основе прозрачности и стабильности бюджетного процесса, решающим образом влияет на эффективность региональной и местной бюджетной политики. Особенно с учетом частых корректировок самого состава публично-правовых полномочий данных субъектов бюджетных отношений.

### ***Стабильность федерального законодательства***

В части стабильности законодательства предлагается использовать наиболее наглядный метод — оценить количество и частоту изменений, вносимых в базовые документы, *непосредственно влияющих* на бюджетно-налоговую, долговую политику, финансовые отношения федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации, местными бюджетами. А именно: Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс, Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Для унификации подхода выбран пятилетний период, отражены изменения (без учета степени их значимости) с 2014 по 2018 гг. Результаты приведены в *таблице 1*.

В течение рассматриваемого периода в указанные федеральные законы изменения вносились примерно с одинаковой интенсивностью, *в среднем чуть реже, чем каждые 4 дня*. Это означает, что в отношении каждого из двух десятков тысяч муниципальных образований и 85 субъектов Федерации с той же частотой возникали внешние условия, как правило, непосредственно влияющие либо на бюджетные показатели, либо на возможности их достижения, либо на те и другие.

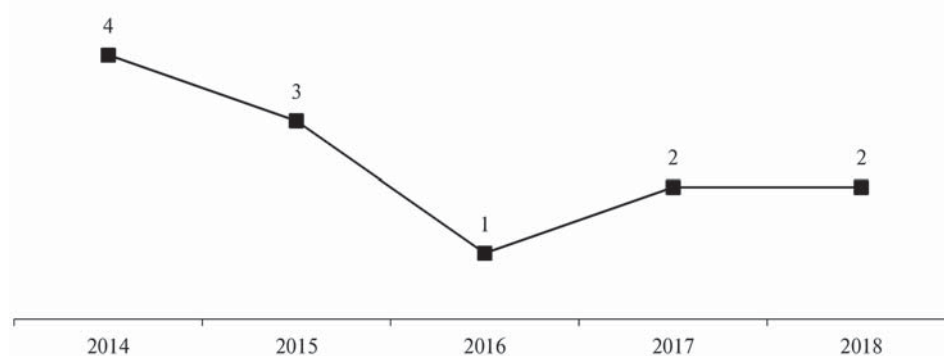
Т а б л и ц а 1

**Количество изменений в основные федеральные законы,  
непосредственно определяющие налогово-бюджетную политику  
и бюджетный процесс в 2014–2018 гг.**

Федеральный закон	2014	2015	2016	2017	2018	Всего за период
Бюджетный кодекс Российской Федерации	11	6	9	9	12	47
Налоговый кодекс Российской Федерации (ч. 1)	13	7	15	10	16	61
Налоговый кодекс Российской Федерации (ч. 2)	44	31	46	37	41	199
ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	14	16	7	13	9	59
ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	17	11	8	16	13	65
Всего по перечисленным законам	99	71	85	85	91	431

Источник: СПС «Консультант Плюс». Рассчитано на основе обзоров изменений указанных федеральных законов.

Дополнительно следует обратить внимание на корректировки федерального бюджета за те же годы (см. рис. 1), которые, как правило, без исключений требуют внесения соответствующих изменений в законы о субнациональных бюджетах даже без учета иных решений, касающихся, например, реализации полномочий Минфина России в части внесения изменений в сводную бюджетную роспись, предоставления бюджетных кредитов, распределения (перераспределения) межбюджетных трансфертов, не распределенных законом о федеральном бюджете на соответствующий период.



**Рис. 1. Количество изменений в федеральный бюджет в 2014–2018 гг.**

Источник: СПС «Консультант Плюс». Рассчитано на основе обзоров изменений федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.



Следует указать и на то, что значительная часть оперативных вопросов в процессе исполнения бюджета часто решается вне рамок корректировки федерального законодательства. Они касаются, например, предоставления бюджетных кредитов, распределения (перераспределения) межбюджетных трансфертов, не утвержденных законом о федеральном бюджете на соответствующий период, частичного перераспределения бюджетных ресурсов вследствие традиционных особенностей подготовки проектно-сметной документации по инвестиционным проектам. Эти изменения также ведут к ряду последующих действий, требуют уточнения параметров субнациональных бюджетов, правил и порядков, а также условий внутреннего и внешнего контроля.

Тем самым, напрашиваются выводы:

- о достаточно высокой нестабильности законодательства, непосредственно определяющего условия бюджетного процесса;
- о практически неизменном уровне интенсивности таких изменений.

При этом с точки зрения прозрачности и стабильности бюджетного процесса, с одной стороны, действуют и выполняются требования о публикации законодательных актов как на стадии внесения на рассмотрение проекта соответствующей законодательной инициативы, так и в форме принятого и подписанного акта. С другой стороны, с учетом предсказуемости, обоснованности, ожидаемых результатов изменений, просто публикация актов уже не достаточна для достижения эффективности бюджетной политики и бюджетного процесса.

Условием эффективности бюджетных решений в различных сферах государственной политики *становится стабильность бюджетных параметров*. Речь, в частности, идет об уровне налоговой нагрузки, «комфортности» среды для осуществления деятельности. Таковыми являются требования в отношении особых экономических зон, зон опережающего развития, инвестиционных проектов. Здесь более важным для бюджетных бенефициаров является отсутствие рисков принятия непрогнозируемых управленческих решений, особенно если принять во внимание их долгосрочные планы и проекты.

### ***Стратегическое целеполагание***

Начиная с 2014 г. система обоснования, прогнозирования, целеполагания (т.е. всего комплекса вопросов, определяющего процедуру планирования и использования общественных финансов от возникновения ключевых целей до конечной стадии их реализации) *получила общую, системную позицию*, воплощенную в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>3</sup>. Данный закон, действующий в течение всего периода настоящего исследования, основывается на ряде положений, позволяющих на качественно новом уровне обеспечить обоснованную взаимосвязь между постоянной актуа-

<sup>3</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

лизацией государственных решений и стратегической «сверхзадачей», достижению которой должны быть подчинены имеющиеся ресурсы и инструменты.

Идея стратегического планирования, будучи новым и правильным шагом по обеспечению как большей прозрачности бюджетного процесса, так и всего комплекса соответствующих принимаемых и реализуемых решений, в отношении бюджетной политики *остается в целом нереализованной*. В настоящее время государство отказалось от формирования и оглашения Бюджетного послания Президента Российской Федерации — базового документа, непосредственно определяющего ключевые задачи формирования и утверждения бюджета в отношении конкретного временного периода. В 2014 г. из Бюджетного кодекса *были исключены положения*, которые «определяли бюджетную политику Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» (ст. 170)<sup>4</sup>. Роль основных ориентиров бюджетно-налоговой политики, включая межбюджетное регулирование, стали исполнять «майские указы» Президента Российской Федерации 2012 и 2018 гг.

Однако они, во-первых, распространяются на более длительный период, чем практика ежегодного формирования и исполнения трехлетних бюджетов. Во-вторых, в отличие от Бюджетного послания, определяют цели государственной политики вне конкретной и точной «привязки» к финансово-экономическим условиям их достижения.

Теоретически аналогичными (на период электорального цикла) базовыми институтами целеполагания могли бы стать программы политических партий, оглашаемые в период выборной кампании в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Однако на практике они перестают быть актуальным инструментом бюджетной политики практически сразу после завершения процедуры формирования нижней палаты Парламента.

Базовым институтом определения целей стратегического развития (как это предусмотрено законом о стратегическом планировании) должна стать Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, а также аналогичные документы регионального и муниципального уровня. Однако *такая стратегия не выработана и не утверждена*. Нет долгосрочного прогноза социально-экономического развития и бюджетного прогноза Российской Федерации, призванных обеспечивать надежность и точность бюджетной политики.

Подобный «вакуум» документов целеполагания существенно ограничивает не только прозрачность приоритетов, достижению которых должны служить бюджетная политика и бюджетный процесс, но и создает избыточное давление в пользу локальных, конъюнктурных решений. Это, отчасти, подтверждается и частой корректировкой соответствующих

<sup>4</sup> Пунктом 9 ст. 1 Федерального закона от 04.10.2014 г. № 283-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и ст. 30 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”» статья 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации признана утратившей силу.



норм федерального законодательства. Локальный и временный характер подобных действий отмечается не только в отношении конкретных проектов, но и обеспечивающих механизмов.

Так, еще недавно проект «Бюджет для граждан» был одним из важнейших направлений повышения прозрачности, доступности принимаемых и реализуемых решений в части налогово-бюджетной политики, причем не только федерального, но и субнационального уровней. Однако в рамках портала (<https://budget.open.gov.ru/>) в сети Интернет практически вся активность, направленная на публичность, разъяснение соответствующей работы Правительства Российской Федерации в данной сфере, с 2017 г. прекращена. И вопрос о том, что решение задачи обеспечения доступности бюджетов и бюджетного процесса для граждан *перестало осуществляться в связи с потерей заинтересованности со стороны общества и конкретных его исполнителей* в системе органов управления, не является праздным.

Функции целеполагания, установления приоритетов и определения задач, направлений использования финансовых ресурсов, установления сроков решения конкретных проблем и механизмов оценки, контроля за результатами частично приняли на себя государственные программы. Уже не первый год федеральный бюджет формируется на «программной основе». Соответствующие изменения внесены в классификацию расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Проекты паспортов государственных программ подлежат представлению (в качестве обосновывающих материалов) одновременно с проектом бюджета в законодательный (представительный) орган власти, определены условия рассмотрения этих документов в части парламентского контроля.

Вместе с тем остаются нерешенными задачи повышения эффективности использования данного инструмента (государственных программ), даже если не учитывать ежегодные и весьма критичные замечания Счетной палаты Российской Федерации в этой части, а именно:

- достоверности и обоснованности государственных программ (в виду отсутствия утвержденного Правительством Российской Федерации долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на весь период их действия);
- ресурсного обеспечения государственных программ (по причине недоступности распределения соответствующих бюджетных средств по программам на основе бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период);
- установления зависимости между объемами затрат на реализацию программ и достигаемыми результатами (показателями, индикаторами), когда практически любые изменения бюджета никак не отражаются на итоговых показателях самих программ [6; 7].

Иначе говоря, бюджетный процесс осуществляется не столько на основе государственных программ, определяется не столько стремлением к достижению поставленных в них целей и задач, сколько, напротив, *государственные программы часто выступают оформлением фактического использования бюджетных ресурсов*. Не случайно уже не первый десяток лет такой показатель результативности, исполнимости целе-

полагающих документов, как ввод объектов Федеральной адресной инвестиционной программы, остается в целом неудовлетворительным, что может быть подтверждено данными Федеральной службы государственной статистики (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

**Объекты, предусмотренные  
Федеральной адресной инвестиционной программой (2018 г.)**

Показатель	Количество объектов на 2018 г.		Введено (приобретено, выполнено) в 2018 г.	
	всего	в том числе со сроком ввода в 2018 г.	на полную мощность	частично
Всего	1 313	406	152	21
Из них по видам экономической деятельности:				
сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	63	21	16	2
обрабатывающие производства	17	4	3	1
строительство	357	148	74	2
транспортировка и хранение	120	52	13	4
государственное управление и обе- спечение военной безопасности, социальное обеспечение	135	26	12	2
образование	117	29	3	1
деятельность в области здравоохра- нения и социальных услуг	121	32	12	2
деятельность в области культу- ры, спорта, организации досуга и развлечений	96	51	13	4

Источник: [8, с. 84–85].

В условиях, когда в эксплуатацию вводится только 37,4% объектов капитального строительства из числа запланированных к вводу (152 из 406), вопрос о качестве как планирования, так и исполнения целеполагающих, плановых документов не может быть оценен удовлетворительно как по отдельным видам экономической деятельности, так и в целом по Федеральной адресной инвестиционной программе. Аналогичные выводы в полной мере относятся и к такому инструменту экономической политики, как приватизация государственного и муниципального имущества.

### *О прозрачности бюджетного процесса*

Вышеприведенные наблюдения позволяют перейти к оценке степени определенности и прозрачности бюджетного процесса. После финансово-экономического кризиса 2008—2010 гг., в целях обеспечения возможностей оперативного реагирования на вновь возникающие обстоятельства, решения неотложных задач, в рамках федеральной бюджетной политики был сформирован принципиально новый институт — «резервирование» части бюджетных средств. Однако их расходование, во-первых, определяется не законодательным решением о бюджете, а органами исполнительной власти. Во-вторых, сроки, условия, порядок использования этих средств не предусматривают стандартного парламентского контроля.

Например, при подготовке проекта федерального бюджета на 2018 г. и на плановый период 2019—2020 гг. масштабы подобного «зарезервированного» объема финансовых ресурсов составляли около 1 трлн руб.<sup>5</sup> Или более актуальный пример. Внесение Правительством России проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» в Государственную Думу осуществлялось при наличии нераспределенных 1,5 трлн руб.<sup>6</sup> Как указано в пояснительной записке к проекту бюджета, их распределение было предусмотрено на национальные проекты, но в рамках второго чтения. Иначе говоря, *бюджет в рамках первого чтения рассматривался вне понимания того, как именно будет использован значительный объем бюджетных средств.*

Необходимо упомянуть, что в связи с объективным расширением «квазибюджетного» сектора, т.е. государственных корпораций и компаний, вопросы планирования и управления их деятельностью оказывают прямое влияние на бюджетную систему, но также осуществляются вне парламентского контроля. Именно в таком режиме, например, осуществляется деятельность Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, непосредственно предоставлявшего финансовые ресурсы в распоряжение органов государственной власти субъектов Российской Федерации (в форме межбюджетных трансфертов), расходование которых осуществлялось ими на цели переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда, проведение капитального ремонта жилых домов.

Следует далее учитывать объем материалов, ежегодно «перерабатываемых» Парламентом в бюджетном процессе. Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», включая приложения к нему, составил 4180 страниц текстовых и табличных материалов (справочно: объем проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на пла-

<sup>5</sup> Заключение Комитета Государственной Думы по финансовому рынку на проект Федерального закона № 274618-7 от 12 октября 2017 г. С. 19 [Электронный ресурс]. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/274618-7>.

<sup>6</sup> Заключение Комитета Государственной Думы по финансовому рынку на проект федерального закона № 556362-7 от 09 октября 2018 г. № 101/6. С. 22 [Электронный ресурс]. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/556362-7>.

новый период 2020 и 2021 годов» и приложений к нему составил уже 4645 страниц). Материалы, вносимые одновременно с проектом бюджета и связанные с ним, — 6346 страниц. Тем самым, лишь «бюджетный пакет» состоит из 12 наименований материалов и 10 526 страниц текста и табличных данных. Упомянем лишь некоторые из них: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 гг. (210 стр.), предварительные итоги социально-экономического развития Российской Федерации за январь—август 2017 года и ожидаемые итоги социально-экономического развития за 2017 г., прогноз социально-экономического развития (362 стр.), паспорта государственных программ (707 стр.), методики и расчеты распределения межбюджетных трансфертов между субъектами Российской Федерации (1713 стр.) и т.д.

Приведенную информацию дополним двумя пакетами проектов нормативных актов.

Первый. Перечень из 16 законопроектов, внесенных одновременно с проектом Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». Помимо проектов бюджетов Пенсионного фонда, Фонда социального, обязательного медицинского страхования, проектов законов о страховых тарифах, указанный перечень содержит, например, следующие законопроекты: «Об особенностях перечисления в 2018 году доходов, полученных Центральным банком Российской Федерации от участия в капитале публичного акционерного общества “Сбербанк России” по итогам 2017 года»; «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования взимания отдельных видов налогов)» и т.д.

Второй. Перечень нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с проектом федерального закона о федеральном бюджете. В частности, в связи с принятием Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» потребовались разработка и утверждение 67 соответствующих подзаконных актов<sup>7</sup>.

Казалось бы, основания для принятия федерального бюджета становятся в достаточной степени прозрачными. Однако объем материалов, «обрушиваемый» на законодателей, дополнительно учитывая заключения Счетной палаты (1305 стр.), научных, экспертных организаций (257 стр.) и ответственных комитетов Государственной Думы (1520 стр.), приобретает «неподъемные» масштабы даже для прочтения. Если предположить, что более 18 000 страниц могут быть рассмотрены и усвоены,

<sup>7</sup> Перечень нормативных правовых актов (правовых актов) Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/556362-7>

то обеспечить их эффективное применение (с точки зрения оценки, анализа, корректировки параметров бюджета) в течение указанных 60 дней, *представляется невозможным*. В результате бюджетный процесс становится непрозрачным не только для его участников, но также для бенефициаров бюджетных решений, субъектов гражданского общества и граждан.

Принципиально важно подчеркнуть, что приведенные особенно-сти рассмотрения федерального бюджета непосредственно «транслируются» на субнациональный уровень.

В реальной практике важно учитывать многолетний высокий уровень централизации доходов консолидированного бюджета Российской Федерации в федеральном бюджете, который обусловлен как объективными (неравномерностью размещения производительной базы, значительными отличиями в географическом, климатическом и иных аспектах), так и субъективными факторами<sup>8</sup>.

Законом о федеральном бюджете определяются, например, значения дифференцированных нормативов распределения акцизов на алкоголь и нефтепродукты, а также общие объемы и конкретные суммы межбюджетных трансфертов для каждого из бюджетов субъектов Федерации. В частности, уровень расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации на 2019 г. составлял менее 60% от среднего по регионам значения для 31 территории. То есть, формирование собственных бюджетов этих регионов *критически зависит от объема «выравнивающих» дотаций из федерального бюджета*. Дотации непосредственно влияют на общие параметры (доходы, расходы и дефицит) бюджетов субъектов Федерации. В процессуальном плане *на федеральном уровне эти параметры — предмет «второго чтения»*, на региональном — предмет «первого чтения», определяющий основные характеристики бюджетов субъектов Федерации.

Кроме того, субъекты Федерации являются получателями субсидий и «иных межбюджетных трансфертов».

Так, в соответствии с перечнем субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, предоставляемых из федерального бюджета в целях софинансирования выполнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг., из федерального бюджета *регионам предоставляется 159 видов субсидий*. Субсидии, в отличие от дотаций, часто обуславливают необходимость принятия дополнительных организационных мер по их (субсидий) использованию.

При всей объективной необходимости централизации общественных финансов в федеральном бюджете ее чрезмерный уровень снижает самостоятельность и активность органов государственной власти боль-

<sup>8</sup> Например, в отношении доминирования межбюджетных трансфертов над инструментами первичного выравнивания межрегиональных различий с помощью оптимизации нормативов распределения налоговых поступлений от федеральных налогов по уровням бюджетной системы).

шинства субъектов Федерации по решению задач социально-экономического развития территорий, *генерирует изживенческие настроения*. Очевидно, что в еще большей степени актуальность решений на региональном уровне об условиях и конкретных параметрах межбюджетного регулирования имеет место в отношении бюджетного процесса муниципальных образований.

В исследуемые годы федеральный закон о федеральном бюджете утверждается в конце ноября — начале декабря, предшествующего плановому периоду финансового года. А правила и условия использования целевых межбюджетных трансфертов (субсидий и субвенций), устанавливаемые подзаконными актами утверждаются еще позже. Период, в течение которого должны быть выполнены процедуры рассмотрения и утверждения региональных бюджетов, *сокращается до одного месяца*. Аналогичным образом формирование местных бюджетов может быть завершено с достаточной степенью точности и качества *только после того*, как эта работа будет проведена на региональном уровне.

Следовательно, от того, насколько обоснованно, стабильно, прозрачно и доступно будут реализованы указанные задачи в отношении федерального бюджета (бюджетного процесса на федеральном уровне), настолько же эффективно может реализовываться политика по управлению общественными финансами на субнациональном уровне.

### ***Задачи оптимизации бюджетного процесса***

С учетом изложенного справедливо задаться вопросом: насколько необходимо внесение, рассмотрение и утверждение такого объема материалов, на предварительное ознакомление с которым отводится 60 дней?

По нашему мнению, существует несколько решений, позволяющих оптимизировать количество и качество «бюджетного пакета», а также обеспечивающих обоснованность и высокое качество решений по проекту федерального бюджета.

Первое решение. Ограничение состава вопросов, решаемых федеральным законом о федеральном бюджете, сокращение количества приложений к нему и количества одновременно вносимых и рассматриваемых законопроектов.

Второе решение. Повышение статуса обоснований, пояснений, финансово-экономических сведений и расчетов к проекту федерального бюджета, а также обеспечение их единообразия.

Третье решение. Отказ от избыточности межбюджетных трансфертов и иных инструментов межбюджетного регулирования, ежегодно определяемых и корректируемых в рамках федерального бюджета.

Четвертое решение. Формирование дополнительных стадий бюджетного процесса, позволяющих равномерно распределить нагрузку по содержательным вопросам формирования проекта бюджета.

Таким образом, повышение социально-экономической результативности использования общественных финансов актуализирует следующие задачи.



**Переход к практике формирования отраслевых государственных программ.**

Это требует:

- обеспечения «встроенности» государственных программ в систему документов стратегического планирования;
- отражения в бюджетной политике целеустанавливающих положений документов стратегического планирования (включая национальные проекты, актуализированные и адаптированные на очередной год и плановый период);
- формирования проекта бюджета на основе государственных программ. Государственные программы (с учетом мер, предусмотренных Федеральным законом «О парламентском контроле»<sup>9</sup>) должны обсуждаться и утверждаться до внесения проекта бюджета в законодательный орган власти;
- доработки государственных программ в направлении определения расчетной зависимости между объемами финансовых ресурсов, направляемых на их реализацию, и значением целевых показателей (индикаторов). Это обеспечит связь между расходами и результатами, что потребует как доработки системы целевых показателей, так и переоценки соответствующих расходов;
- бюджетную отчетность трансформировать, прежде всего, в отчетность о достижении целей государственных программ, и лишь затем — в сведения о кассовом исполнении бюджета.

**Временный мораторий на изменение базовых законов, регулирующих условия и порядок осуществления бюджетного процесса.**

Речь идет о реализации в период моратория механизма, позволяющего накапливать (например, в течение календарного года) весь пакет предложений по внесению изменений в указанные законы с тем, чтобы обеспечить их одновременное рассмотрение до внесения проекта бюджета на очередной год и плановый период в законодательный орган власти. Эта мера, непосредственно отвечающая задаче кодификации законодательства, позволит обеспечить качественно новую и заблаговременно известную позицию в части налоговой, долговой, бюджетной, таможенной политики, а также позицию по проблемам распределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Предлагаемые действия отвечают сути бюджетного процесса, его этапности, достигается предварительное принятие решений об условиях формирования проекта бюджета, а затем возможность их учета в бюджетном процессе. Подобные решения, на наш взгляд, позволят обеспечить качественную и оперативную работу над проектом федерального бюджета в российском Парламенте, не нарушая шестидесятидневный срок, установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О парламентском контроле».

**Соответствие расходных обязательств региональных органов власти и органов местного самоуправления их полномочиям.**

Это предполагает:

- постепенную децентрализацию доходных источников консолидированного бюджета Российской Федерации и оптимизацию их распределения по уровням бюджетной системы;
- установление значений дифференцированных нормативов распределения федеральных налогов (в частности, акцизов на алкоголь и нефтепродукты) на долгосрочный период;
- расширение зон их самостоятельности и повышение уровня ответственности в решении собственных задач по предметам исключительного ведения в соответствии со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года<sup>10</sup>;
- исключение избыточного вмешательства федеральных органов управления в полномочия региональных властей путем отказа от согласования региональных проектов с руководителями федеральных органов, а также от заключения двусторонних соглашений, интенсивной заемной политики и др.

**Доступность, предсказуемость и стабильность бюджетного процесса в отношении масштабов неизбежной финансовой помощи субъектам Федерации и муниципалитетам.**

Это потребует:

- заблаговременного (до внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год и плановый период) принятия решений о распределении межбюджетных трансфертов, условий и порядка их предоставления;
- радикального сокращения (по мере расширения зон самостоятельности субнациональных властей на основе децентрализации доходных источников) оснований, видов, форм и количества межбюджетных трансфертов.

**Расширение парламентского и гражданского контроля за формированием и исполнением бюджетов.**

Потребуется организовать регулярные и публичные рассмотрения отчетов о реализации государственных программ Российской Федерации в том же порядке, как (в соответствии с действующим законодательством) осуществляется рассмотрение отчета об исполнении федерального бюджета за соответствующий год. Такая форма контроля позволит обеспечить необходимый уровень концентрации внимания на конкретных вопросах и проблемах, непосредственно связать бюджетные процедуры с достижением соответствующих приоритетных показателей.

**Прозрачность деятельности государственных компаний и корпораций.**

Это направление деятельности предлагается распространить на бизнес, относящийся к значимым и объемным потребителям общественных

<sup>10</sup> Стратегия утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации 13 февраля 2019 г. № 207-р.

финансов. Обеспечение прозрачности, как мы полагаем, потребует разработки процедур предварительного и последующего контроля использования ими бюджетных ресурсов.

Рассмотренный перечень мер, разумеется, не полон и *нуждается в уточнении*. Однако, придерживаясь общего стратегического направления — повышения прозрачности и стабильности бюджетного процесса, — а также по мере реализации подобных инициатив, они могут оказать существенное положительное воздействие на формирование, рассмотрение, исполнение бюджетных решений и контроль использования общественных финансов.

Многие процессуальные задачи могут быть решены за счет разделения сроков и условий разработки и рассмотрения соответствующих материалов по различным этапам и стадиям бюджетного процесса. Представляется единственно возможным, чтобы подготовка и обсуждение обосновывающих материалов осуществлялась до внесения проекта бюджета в законодательный орган, как это сейчас предусмотрено в части работы над проектом основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

\* \* \*

Проведенный анализ и перечисленные задачи — это предварительный набросок для дальнейших исследований по оптимизации бюджетного процесса. За пределами статьи остались: качество и точность материалов, используемых для формирования и исполнения бюджетов; вопросы соответствия бюджетной политики требованиям документов стратегического планирования; формальная и реальная система разграничения полномочий и ответственности (не только финансово-экономической, но и политической) между федеральными, региональными и местными органами управления; условия, порядок и роль управления доходами, включая налоговые вычеты; вопросы оптимизации нормативов распределения налоговых поступлений от федеральных налогов по уровням бюджетной системы и т.д.

Однако, несмотря на это, представляется, что предложенный подход к диагностике бюджетного процесса на предмет его прозрачности создает условия для качественного роста эффективности бюджетной системы и бюджетного процесса. Предложенный комплексный подход, безусловно, нуждается в развитии. Однако он создает возможность не только для лучшей констатации современного состояния общественных финансов, а также определения направлений совершенствования, повышения прозрачности и эффективности их использования, но и для обеспечения устойчивости бюджетной системы страны, а значит — для укрепления системы федеративных отношений.

## Список литературы

1. World Bank. World development report 1997: The state in a changing world. N.Y.: Oxford univ. press for the World Bank, 1997. 280 p.
2. Evans P. The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization // World politics. — Princeton, 1997. Vol. 50. № 1. P. 62–87.
3. Buttel F.H. Environmental sociology and the sociology of natural resources: Strategies for synthesis and crossfertilization // Environment, society and natural resource management: Theoretical perspectives from Australia to Americas / J. Lawrence, V. Higgins, S. Lockie (eds.). Cheltenham: Edward Elgar, 2001. P. 19–37.
4. Каринцев О.И. Государственная состоятельность в организационном измерении: к концептуальной модели сравнительного анализа эффективности государств // Политическая наука: государственная состоятельность в политической науке и политической практике. 2011. № 2. С. 28–59.
5. Gill G. The nature and development of the modern state. Houndmills; Basingstoke; Hampshire; N.Y.: Palgrave MacMillan, 2003. 301 p.
6. Заключение Счетной палаты Российской Федерации по проекту федерального закона № 274618-7 «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019–2020 гг.» [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/274618-7>
7. Заключение Счетной палаты Российской Федерации по проекту федерального закона № 556362-7 «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020–2021 гг.» [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/556362-7>
8. Федеральная служба государственной статистики // Социально-экономическое положение России. 2018. 402 с.

## THE BUDGET PROCESS AND INTER-BUDGET RELATIONS IN MODERN RUSSIA

*Questions of the organization of the budget process, relate not only to the ergonomics of the budget process, they go back to the problem of reproduction of state solvency. Meanwhile, the dependence of the state's solvency on its efficiency, which, in turn, is a function of budget policy and features of decision-making on the use of public Finance, is not yet fully realized. The role and place of strategic planning documents in the budget policy, their relationship with the basic laws that directly affect the budget and tax, debt policy, financial relations of the Federal budget with the budgets of the subjects of the Russian Federation, local budgets need to be clarified. It is not clear what role national projects should play in budget policy and how they should be reflected in the budget process. In the study of the chain links of such dependencies the author uses an extraordinary approach. Evaluation of the effectiveness of the budget process is carried out not by means of financial and economic indicators, the main parameters of the budget system, but based on the goals, objectives and expected results of budget policy. The principles of transparency and stability of the budget process, understood as quite applied and «counting» parameters, are proposed as the basis of the study. The criteria for evaluating the conditions of efficiency of formation, consideration, execution and control of budget decisions are introduced. As the results of the study, the author characterizes the tasks and tools to optimize the Federal budget process.*

**Keywords:** budget policy, budget process, budget system, efficiency of the budget process, inter-budget relations, transparency, region, stability

JEL: H61

*Дата поступления — 20.03.2019 г.*

***МОРОЗОВ Олег Викторович***

кандидат философских наук, руководитель научной школы «Высшая школа публичной политики», член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.

e-mail: moleg566@gmail.com

***MOROZOV Oleg V.***

Cand. Sc. (Philosophy), Head of Higher School of Public Policy;

Member of Council of Federation of Federal Assembly of Russian Federation;

Federal State Budgetary Federation Institute of Higher Education Plekhanov

Russian University of Economics / 36, Stremyanyi Per., Moscow, 117997.

e-mail: moleg566@gmail.com

***Для цитирования:***

Морозов О. Бюджетный процесс и межбюджетные отношения в современной России // Федерализм. 2019. № 2. С. 87–105.