

---

## **БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

**О.В. Веремеева**

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации  
*ул. Б. Дмитровка, 26, Москва, Россия, 103426*

В статье автором предпринята попытка исследования отдельных аспектов бюджетного процесса в Российской Федерации. Внимание уделяется как правовым, так и экономическим аспектам. Формулируются конкретные предложения по совершенствованию организации бюджетного процесса. Подчеркивается роль законодательных органов власти в укреплении самостоятельности и самостоятельности бюджетов бюджетной системы федеративного государства.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетный процесс, бюджетирование, среднесрочное финансовое планирование, американская и германская системы распределения налогов, бюджетный федерализм, схемы налогообложения, межбюджетное регулирование, бюджетный контроль.

Эффективное и ответственное управление общественными финансами является ключевым элементом любой национальной экономики, обеспечивающим благоприятные условия для стабильного и устойчивого развития, повышения благосостояния граждан страны [6. С. 3].

Значимость проблемы эффективного и ответственного управления общественными финансами стала общепризнанной в условиях глобализации, которая создает новые риски за счет резких изменений цен на сырьевые товары, демографических тенденций, повышающих требования к пенсионному обеспечению, социальной поддержке и здравоохранению, растущей взаимозависимости систем налогообложения. В ответ на эти риски многие страны осуществляют модернизацию системы управления общественными финансами, уделяя особое внимание проведению ответственной бюджетно-налоговой политики, средне- и долгосрочному бюджетному планированию, повышению ответственности за результаты использования средств налогоплательщиков.

Бюджетно-налоговая политика осуществляется главным образом в ходе работ, производимых органами власти по мобилизации денежных средств и их использованию, то есть в ходе бюджетного процесса. В этой связи реформирование бюджетного процесса является важнейшей составной частью указанной политики.

В 2004 г. в России принимается Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг. [8], направленная на комплексное регулирование организации бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

Суть реформирования состоит в смещении акцентов бюджетного процесса Российской Федерации от «управления бюджетными ресурсами (расходами)» на «управление результатами», то есть в распределении бюджетных ресурсов между бюджетополучателями с учетом или в прямой зависимости от экономической эффективности их деятельности.

В рамках укоренившегося в советский период подхода «управления бюджетными ресурсами (расходами)» бюджет в основном формировался путем индексации сложившихся расходов с детальной разбивкой их по статьям бюджетной классификации. При соблюдении жестких ограничений такой подход обеспечивал выполнение бюджета. В то же время ожидаемые результаты не обосновывались, а управление бюджетом сводилось исключительно к контролю соответствия бюджетных показателей.

В рамках же нового подхода бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов. Бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов. Таким образом, ядром новой организации бюджетного процесса Российской Федерации становится широко применяемая в мире модель «бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования».

Опыт стран, перешедших к названному бюджетированию, показывает высокую результативность бюджетных расходов. Эффект может достигать на рубль затрат, или в расчете на одного государственного служащего, или в расчете на единицу затраченного времени до 10, 20, 40 и даже 200% [4. С. 119].

Однако для полного перехода к новой системе бюджетирования необходимы глубокие преобразования всей системы государственного управления. Форсированное внедрение может привести к ослаблению финансовой дисциплины.

Исходя из этого формирование проектов федерального бюджета на 2005 и 2006 гг. было проведено в пилотном режиме, без внесения изменений в бюджетное законодательство.

Эксперимент удался. Первоначальный объем ассигнований, распределяемый в рамках эксперимента, составлял 300 млн рублей, в дальнейшем по мере накопления опыта применения новых методов бюджетного планирования его доля в общем объеме федерального бюджета стала возрастать. Теперь речь могла идти и о создании соответствующей нормативной базы.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» [10] была создана правовая основа для новой организации бюджетного процесса Российской Федерации, повышения эффективности формирования и расходования бюджетных средств, улучшения управления государственными финансами, но главное — для осуществления среднесрочного (трехлетнего) бюджетного планирования.

Редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации, принятая в 1998 г., достаточно подробно регламентировала порядок составления, рассмотрения и утверждения проекта федерального бюджета. В то же время процедура рассмотрения проекта федерального бюджета Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума) была затянута по срокам и в основном ориентирована на рассмотрение вопросов распределения бюджетных средств по детальным позициям бюджетной классификации.

В целях устранения этих недостатков названным Федеральным законом серьезные изменения были внесены в нормы, регламентирующие составление проекта федерального бюджета, исполнение федерального бюджета. Урегулирован порядок рассмотрения и утверждения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в трех чтениях.

Были внесены изменения и в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В результате определение бюджетного процесса претерпело изменения. Новеллой явилось включение в определение положений, связанных с бюджетной отчетностью. В то же время, по справедливому мнению О.В. Болтиновой, определение бюджетного процесса Российской Федерации, содержащееся в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, можно было бы изложить в следующей редакции: «Бюджетный процесс — это регламентированная... деятельность... по составлению проектов бюджетов, их рассмотрению и утверждению, исполнению бюджетов и осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности, а также осуществлению бюджетного контроля на всех стадиях бюджетного процесса» (курсив — О.В.) Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» № 63-ФЗ от 26 апреля 2007 г. [2. С. 133].

Исследователь Е.И. Адибекова также считает, что для достижения эффективной организации бюджетного процесса необходимо осуществлять контроль на всех его стадиях, а не только при исполнении бюджета [1. С. 9]. При этом контроль должен быть модифицирован и переориентирован в большей степени на аналитическую работу по вскрытию системных недостатков бюджетного процесса, оценку достигнутых результатов.

Предлагаемая в рамках Концепции реформирования бюджетного процесса новая модель управления бюджетными ресурсами позволяет превратить бюджет государства в один из важнейших инструментов, обеспечивающего успешное экономическое развитие. Ведь бюджет — это концентрированное выражение социально-экономической политики, поскольку реальная основа выполнения социальных задач, стоящих перед государством, закладывается именно в процессе планирования и распределения источников финансирования всех социальных мероприятий государства [3. С. 96].

В условиях завершения перехода к рыночной экономике на первый план выходят регулирующая и фискальная роль бюджета. Они обеспечивают оптимальное соотношение концентрации государственных финансовых ресурсов с потребностью в них. Поэтому экономическое содержание бюджетного процесса необходимо, в первую очередь, рассматривать с позиций функционирования всей экономической системы, в том числе и налоговой.

С экономической точки зрения бюджетный процесс может быть определен как совместная деятельность органов власти и хозяйствующих субъектов по планомерному формированию, распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации поставленных задач. Это определение близко к пониманию бюджетного процесса, данного в работе И.И. Польша: «...бюджетный процесс в широком смысле не ограничивается деятельностью только государственно-властных органов, но и включает также деятельность налогоплательщиков, деятельность предприятий, учреждений, организаций в части расходования ими денежных средств, выделенных из бюджетных фондов согласно утвержденному бюджетному плану» [7. С. 123]. На наш взгляд, данное определение представляет наибольший интерес для полноты картины.

На сегодняшний день во многих странах мира существует острая необходимость комплексного решения проблемы аккумулирования доходов в бюджеты всех уровней бюджетной системы в сочетании с оптимизацией налоговой нагрузки на хозяйствующие субъекты. В этой связи основное направление совершенствования налоговой системы, с точки зрения осуществления бюджетного процесса, состоит в достижении оптимальных параметров использования налогов в качестве стимулирующего, регулирующего и фискального инструмента.

Исследование экономических отношений по формированию доходов бюджетов позволяет выделить две основные системы распределения налогов [9. С. 11].

Первую называют американской. При ней региональные и местные органы власти имеют достаточно большую свободу в сфере налогообложения. Она характеризуется тем, что базой бюджетов различных уровней служат, как правило, «свои налоги»; большинство налогов четко привязаны к «своим» уровням управления (федеральному, региональному, местному). Средства, полученные от сбора «своих налогов», практически целиком поступают в соответствующие бюджеты. При американской системе каждый бюджет самодостаточен и обеспечивается собственными источниками доходов; дотации, субвенции, трансферты и другие формы «переброски» средств из бюджета одного уровня в бюджет другого уровня широко не применяются. Данная система имеет место в США, Японии, Франции, Швеции.

Другую систему распределения налогов называют германской. Она характеризуется высокой степенью контроля центрального правительства за региональными и местными властями. При данной системе большинство налогов служат основой доходной части бюджетов одновременно нескольких уровней. Региональные и местные бюджеты формируются за счет общенациональных налогов, последние как бы «расщеплены» между бюджетами. Распределение

налогов осуществляется центральным правительством, региональные и местные органы власти при этом имеют право лишь совещательного голоса. (Названная система характерна для Германии, Австрии, Нидерландов.)

На наш взгляд, использование метода разделенных ставок налогов, то есть американской (первой системы), позволяет исключить субъективизм в бюджетно-налоговой политике. В практическом плане это имеет следующие преимущества: простота, прозрачность и доступность налогообложения для понимания всеми хозяйствующими субъектами.

Использование же германской системы (второй системы) требует четкого законодательного регулирования для обеспечения адекватного распределения налогов по бюджетным уровням. Считаем, что этот метод менее мобилен и требует либо постоянной корректировки налогового законодательства (в целях актуализации элементов налогообложения), либо развития системы межбюджетного регулирования.

В целом же любая модель бюджетного федерализма должна основываться на трех главных составляющих, которые являются условиями ее эффективного функционирования: на четком разграничении полномочий между всеми уровнями власти по расходам; на наделении соответствующих уровней власти достаточными фискальными ресурсами для реализации этих полномочий; на сглаживании дисбалансов с помощью системы межбюджетных трансфертов с тем, чтобы обеспечить на всей территории страны относительно равный уровень экономического развития [9. С. 12].

Существование нескольких схем налогообложения, основанных на различных механизмах изъятия платежей в бюджет, практически не может использоваться региональными органами власти как метод регулирования экономики в ходе бюджетного процесса.

Во-первых, в абсолютном большинстве случаев территориальные законодательные (представительные) органы государственной власти лишены права изменять размеры ставок основных федеральных налогов. Нет возможности ограничивать или поощрять применение налогоплательщиками того или иного порядка исполнения обязательств перед государством в целях развития приоритетных отраслей экономики. Предложение Е.Н. Адибековой о наделении представительных (законодательных) органов правом устанавливать правила функционирования систем налогообложения на соответствующей территории весьма целесообразно [1. С. 23].

Вообще роль законодательных органов в бюджетном процессе должна быть определена более четко. В частности, следовало бы ввести в процедурный обиход формирование и предварительное согласование с парламентом определенных положений о приоритетах развития страны на более ранних стадиях бюджетного процесса, то есть до внесения проекта закона о бюджете в законодательный орган.

Во-вторых, необходимо переориентировать роль законодателей в бюджетном процессе на долговременную и систематическую работу над бюджетом.

Так, в работе над проектом федерального бюджета должны принимать участие все комитеты Государственной Думы, для чего, может быть, следовало бы учредить постоянную бюджетно-согласительную комиссию, обеспечивающую взаимодействие Федерального Собрания с другими ветвями власти.

В-третьих, расширить бюджетные полномочия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации как палаты, представляющей на федеральном уровне интересы субъектов Российской Федерации, законодательно закрепив необходимость обязательного учета профильным комитетом Государственной Думы мнения Комитета Совета Федерации по бюджету при рассмотрении проекта закона о федеральном бюджете в первом и втором чтениях.

Российская Федерация во многом является интегрированной частью мирового экономического процесса. И это накладывает определенные обязательства, которые заключаются прежде всего в проведении реформ, призванных оптимизировать управление финансовыми средствами на всех уровнях бюджетной системы. В соответствии с одобренной Правительством РФ Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации выстроена система управления общественными финансами на принципах бюджетной прозрачности, стабильности, среднесрочного финансового планирования, отчетности и мониторинга. Постепенно активизируется работа на региональном уровне реформирования бюджетного процесса.

Формирование и утверждение федерального бюджета на трехлетний период Президент Российской Федерации предлагает рассматривать в качестве основы для перехода к долгосрочному финансовому планированию на период до 10–15 лет и более [5].

Вместе с тем, по справедливому мнению Г.Н. Осадчего, дальнейшее продвижение бюджетной реформы требует ее синхронизации с административной реформой [6. С. 17]. Необходимы совершенствование взаимоотношений федерального центра и субъектов Федерации, выработка механизма координации деятельности федеральных и территориальных органов, формирование системы солидарной ответственности в повышении эффективности бюджетных расходов. Укрепление самостоятельности и самодостаточности бюджетов бюджетной системы федеративного государства продолжает оставаться важнейшим направлением совершенствования бюджетного процесса Российской Федерации.

Можно с уверенностью сказать, что организация бюджетного процесса не предполагает единовременных, одноразовых мероприятий. В силу постоянной корректировки политической и экономической составляющих общественной жизни, их взаимного влияния друг на друга финансовые механизмы удовлетворения общественных потребностей также требуют постоянного совершенствования.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Адибекова Е.Н.* Экономическая природа бюджетного процесса в современной России: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. — М., 2005.

- [2] *Болтинова О.В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: Дисс. ... докт. юрид. наук. — М., 2008.
- [3] Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. Г.Б. Поляка. — М.: «Юнити-Дана», 1999.
- [4] *Головков А.Л.* Перспективы реализации административной и бюджетной реформы в субъектах Российской Федерации // Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. — М., 2005.
- [5] О бюджетной политике на 2008–2010 годы: Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 9 марта 2007 года.
- [6] *Осадчий Г.Н.* Направления совершенствования бюджетного процесса в системе государственного управления Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. — М., 2008.
- [7] *Полын И.И.* Проблемы правового регулирования бюджетного процесса в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2001.
- [8] Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 22. — Ст. 2180.
- [9] *Смирнова Т.А.* Экономические отношения в бюджетно-налоговой системе: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. — М., 2003.
- [10] Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2007. — № 18. — Ст. 2117.

## **BUDGETARY PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION: CERTAIN LEGAL AND ECONOMIC ISSUES**

**O.V. Veremeeva**

The Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation  
26, B. Dmitrovka, Moscow, Russia, 103426

The author of the article performs the research of certain aspects of the budgetary process in the Russian Federation. Both economic and legal frameworks of the budgetary process have been overviewed in the article. The author brings about clear proposals on improving procedural rules of budget preparation process. Special attention has been paid to legislative authorities and their role in reinforcing independence and self-sufficiency of budgets within the budgetary system of the Russian Federation.

**Key words:** budget, budgetary process, budgeting, middle-term financial planning, budgetary control, American and German systems of tax allocation, fiscal federalism, taxation schemes, inter-budgetary regulation.