

О.В. Болтинова

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы, связанные с дальнейшим совершенствованием бюджетного законодательства. Несмотря на то, что в БК РФ внесено множество изменений и дополнений, однако основные понятия, как бюджет, бюджетный процесс, стадии бюджетного процесса, межбюджетные трансферты и ряд других нуждаются в уточнении и дополнении. В статье осуществлен анализ норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, в частности норм, регулирующих доходы бюджетов. Рассматривается вопрос о важности не только закрепленных доходов за бюджетами различных уровней бюджетной системы Российской Федерации, но и регулирующих доходов бюджетов. Регулирующие доходы по сути, имеют очень важное значение, особенно в условиях нестабильного экономического развития отдельно взятой страны и особенно, в условиях финансовых кризисов. В статье анализируются нормы, регламентирующие формирование различных фондов в составе расходной части бюджета, а именно: Резервного фонда Президента, резервных фондов исполнительных органов власти и местного самоуправления и ряда других. Важное место отведено процедурным нормам бюджетного права, особенно стадии рассмотрения и утверждения федерального бюджета.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный процесс, бюджетная политика, доходы бюджета, регулирующие доходы, налоговые доходы, бюджетирование, стадии, нулевое чтение, процедура

В условиях глобализации экономики эффективное и ответственное управление общественными финансами имеет первостепенное значение для Российской Федерации с точки зрения обеспечения устойчивости бюджетной системы, а также общей финансовой безопасности и экономического роста.

При системе бюджетирования, ориентированного на результат, направленной на создание стимулов для экономии средств, тесную увязку бюджетных расходов с приоритетами государственной политики важное значение имеет дальнейшее совершенствование бюджетного законодательства Российской Федерации.

В последние годы Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ) претерпел значительные изменения, что связано с построением бюджетной системы Российской

Федерации адекватной рыночной экономике, а с другой стороны наличием пробелов и противоречий существующих норм БК РФ.

Однако на современном этапе развития бюджетного законодательства Российской Федерации существует ряд проблемных, противоречивых вопросов в области бюджетной деятельности, которые не урегулированы нормами БК РФ или носят спорный, дискуссионный характер, на некоторых из которых мы остановимся, а именно:

1. Понятийная терминология, закрепленная в статье 6 БК РФ (такие понятия как «бюджет», «бюджетный процесс», «общие формы межбюджетных трансфертов» и ряд других) нуждаются в дальнейшем совершенствовании и уточнении;
2. Нормы, регламентирующие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

3. Нормы, регламентирующие порядок создания и функционирования фондов в составе бюджета;

4. Нормы, регламентирующие стадии бюджетного процесса;

В этой связи хотелось обратить внимание на некоторых из перечисленных проблемных вопросов бюджетного законодательства.

1. Вопросы доходной базы бюджетов

Согласно бюджетной классификации законодатель выделяет налоговые, неналоговые доходы бюджетов, а также безвозмездные поступления.

В настоящее время в БК РФ для каждого бюджета выделены конкретные налоговые доходы. Это доходы от предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах федеральных налогов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также штрафов и пеней по ним. При этом в БК РФ выделены нормативы отчислений налоговых доходов. Таким образом, налоговые доходы разграничены между бюджетами разных уровней на долгосрочную перспективу, и законодатель отказался от понятия «регулирующие доходы» бюджетов.

В условиях финансовых кризисов и посткризисный период, наиболее проблемными вопросами являются формирование доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, поскольку существенно снизились доходы субъектов РФ и муниципальных образований и ограничена возможность федерального бюджета по оказанию финансовой помощи субъектам РФ и муниципальным образованиям. В Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ до 2013 г.¹ предусмотрено корректировка механизмов оказания финансовой

помощи субъектам РФ и муниципальным образованиям, а также дальнейшее развитие стимулов к увеличению доходной базы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, создание стимулов повышения качества управления бюджетным процессом на региональном и местном уровне.

Возникает вопрос о том, нужно ли закреплять в БК нормы, формирующие налоговые доходы на длительный период. На наш взгляд законодателю стоит возвратиться к регулирующим доходам бюджетов, тем самым обеспечить сбалансировать доходной базы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, так как существующие налоговые доходы, которые закреплены на данном этапе за этими бюджетами, недостаточны для их эффективного функционирования и выполнения расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований.

2. Вопрос о фондах, функционирующих в составе федерального бюджета

Сфера бюджетного распределения занимает центральное место в составе государственных финансов, что обусловлено ключевым положением бюджета по сравнению с другими звеньями финансовой системы². В этой связи хотелось обратить внимание на фонды, функционирующие в составе федерального бюджета.

Бюджетная политика в 2011-2013 гг. была призвана способствовать восстановлению макроэкономической сбалансированности на основе уменьшения зависимости бюджетных обязательств от нефтегазовых ресурсов и постепенного снижения дефицита федерального бюджета, а также созданию условий для активизации модернизации экономики, в том числе - за счет структурных преобразований в сфере образования и здравоохранения.

¹ СЗ РФ. 2009. № 33. Ст. 4129.

² Степашин С. В., Конституционный аудит, М., Наука, С. 190 – 191.

К нефтегазовым доходам федерального бюджета относятся доходы федерального бюджета от уплаты: налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья); вывозных таможенных пошлин на нефть сырую; вывозных таможенных пошлин на газ природный; вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти (ст. 96.6 БК РФ).

Нефтегазовый трансферт представляет собой часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования ненефтегазового дефицита федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств Резервного фонда.

Статьей 96.9. предусмотрено создание Резервного фонда, который согласно п.1 ст. 96.9 БК представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта.³ Резервный фонд формируется за счет: нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденную на соответствующий финансовый год величину нефтегазового трансферта при условии, что накопленный объем Резервного фонда не превышает его нормативной величины, а также доходов от управления средствами Резервного фонда.

Управление средствами Резервного фонда и осуществляется Министерством финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.⁴

³ Действие п.1 ст. 96.9 БК РФ части, касающейся целей использования средств Резервного фонда, приостановлено до 1 января 2013 г. ФЗ от 0 9.04.2009 г. №58-ФЗ.

⁴ См: Постановление Правительства РФ от 29.12.2007

Целями управления средствами Резервного фонда являются обеспечение сохранности средств указанных фондов и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе.

Средства этого фонда размещаются на счетах по учету средств фондов в разрешенной иностранной валюте (доллары США, евро, фунты стерлингов), открытых в Центральном банке РФ на основании договора банковского счета между Федеральным казначейством и Центральным банком РФ. За пользование денежными средствами, размещенными на счетах этих фондов Центральный банк РФ уплачивает проценты, установленные договором банковского счета. Центральный банк РФ выступает основным агентом Минфина России по управлению средствами фондов. Следует заметить, что информация по использованию средств Резервного фонда Центральным банком РФ не доводится до широких слоев населения, что не дает возможности определить реальную эффективность управления этими средствами и ведет на практике к отсутствию прозрачности бюджетной деятельности.

Такого типа фонды создаются в тех государствах, бюджет которых сильно зависит от конъюнктурных факторов, как правило, мировых цен на сырьевые товары. Некоторые страны накапливают средства в таких фондах на тот период, когда недра будут истощены. Функции этих фондов, как правило, таковы:

во-первых, средства фонда могут быть использованы для покрытия дефицита госбюджета в момент неблагоприятной конъюнктуры;

во-вторых, в период высоких цен на сырье фонд позволяет аккумулировать избыточные экспортные поступления. Рост экспортной выручки приводит, как правило, к быстрому укреплению национальной валюты. Само по себе такое укрепление не является угрозой для

г. № 955 «О порядке управления средствами Резервного фонда»// СЗ РФ. 2008. № 1. Ст. 13.

Управление в сфере государственных финансов

экономики, однако постоянные колебания валютных курсов вслед за колебаниями ценовой конъюнктуры создают макроэкономическую нестабильность и не позволяют компаниям избрать определенную стратегию - приспособиться к низкому либо высокому курсу. Кроме того, в условиях высоких административных барьеров и сильного монополизма (что характерно для большинства стран - экспортеров ресурсов) увеличение экспортных поступлений приводит к росту инфляции.

Помимо экономических задач, суверенный фонд благосостояния выполняет политическую задачу предотвращения быстрого роста государственных расходов. Госрасходы, как правило, невозможно оперативно уменьшить вслед за падением доходов. В результате в периоды неблагоприятной конъюнктуры это может приводить к крупным дефицитам госбюджета, невыполнению обещанных социальных обязательств и к дефолту по государственным долгам. Подобные последствия гораздо более разрушительны для экономики, чем колебания объема госбюджета сами по себе.⁵

Существуют различные модели систем управления средствами этих фондов:

1) Государственное управление средствами суверенных фондов:

Норвежским государственным пенсионным фондом владеет Министерство финансов, а управляет Центральный банк страны;

Кувейтский резервный фонд будущих поколений управляется инвестиционным агентством, принадлежащим правительству Кувейта. Для осуществления инвестиций агентство проводит отбор и найм управляющих менеджеров;

Национальным фондом Республики Казахстан управляет Центральный банк Казахстана;

управление инвестиционным портфелем Трастового фонда наследственных сбережений Альберты (Канада) осуществляется департаментом инвестиционного менеджмента Министерства финансов Альберты;

2) Негосударственное управление средствами суверенных фондов:

в Сингапуре и Китае были созданы специализированные корпорации: соответственно Темасек и Китайская Инвестиционная Корпорация;

в ОАЭ существует несколько суверенных фондов, управление которыми осуществляется специальными управляющими (негосударственными);

Постоянный нефтяной фонд штата Аляска находится под управлением частной корпорации, которая нанимает менеджеров для осуществления инвестирования средств фонда.⁶

Однако в составе расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации предусмотрено создание иных фондов - резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) - резервного фонда Правительства Российской Федерации, резервных фондов высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, резервных фондов местных администраций.⁷

Размер резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) устанавливается законами (решениями) о соответствующих бюджетах и не может превышать 3 процента утвержденного указанными законами (решениями) общего объема расходов. Средства резервных фондов исполнительных органов государственной вла-

⁶ Там же.

⁷ Постановление Правительства РФ от 13.10.2008 № 750 «Об утверждении Правил выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий // СЗ РФ, 2008. № 42. ст. 4822.

⁵ Сахаров А.А. Суверенные фонды благосостояния. Опыт России // «Регламентация банковских операций. Документы и комментарии». № 6, ноябрь-декабрь 2008 г.

сти (местных администраций) направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

Бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, резервного фонда высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, резервного фонда местной администрации, предусмотренные в составе федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, используются по решению соответственно Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации.

Статьей 82 БК РФ регламентировано создание **Резервного фонда Президента Российской Федерации**. Федеральным бюджетом на очередной финансовый год и плановый период предусматривается создание резервного фонда Президента Российской Федерации в размере не более 1 процента утвержденных расходов федерального бюджета Средства резервного фонда Президента Российской Федерации используются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов. Использование бюджетных ассигнований резервного фонда Президента Российской Федерации осуществляется на основании указов и распоряжений Президента Российской Федерации.

Таким образом, законодатель выделяет в БК РФ несколько видов резервных фондов образуемых в составе федерального бюджета, которые отличаются по источнику формирования, целям и задачам использования, вопросами контроля за использованием средств данных фондов.

3. Процедурные нормы БК РФ

В настоящее время наличие процессуальных норм доказано во многих отраслях права – государственном, финансовом, земельном, хозяйственном, трудовом⁸. В. Д. Сорокин отмечает, « что касается иных разновидностей процессуальных норм, связанных с некоторыми материальными отраслями, - трудовым, земельным, финансовым, то эти группы норм не могут претендовать на роль процессуальной отрасли права, поскольку обслуживают потребности своей материальной отрасли, находясь в ее составе⁹.

Несмотря на то, что многие ученые выделяют различные группы отношений, входящих в предмет исследования бюджетного права, однако общим является то, что подлежащие бюджетно-правовому регулированию отношения подразделяются на материальные и процессуальные.

Все процессуальные нормы имеют процедурный характер. Они устанавливают порядок и правовые формы деятельности соответствующих государственных органов. При этом они во всех случаях, преследуют три взаимосвязанные задачи:

- во-первых, организуют работу соответствующих органов, вводят ее в наиболее рациональные формы, которые сообщают ей максимальную продуктивность, обеспечивают достижение наибольших результатов при

⁸ Избирательное право и избирательный процесс: учебник для вузов / под ред. Иванченко А. В. М., 1999; Дмитриев Ю.А. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебное пособие / Дмитриев Ю. А., Израелян В. Б., Чудина С. В. Иркутск, 2001; Трудовое процедурно-процессуальное право: учебное пособие / Скобелин В. Н. Воронеж, 2002; Пауль А. Г. Процессуальные нормы бюджетного права. Питер, 2003; Калинин И. Б. Правовое регулирование трудовых процессуальных отношений (теоретические вопросы). Томск, 1999.

⁹ Сорокин В. Д. Правовое регулирование. Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С.143.

Управление в сфере государственных финансов

наименьших затратах времени, сил и средств.

М.И. Пискотин писал, что речь идет о своего рода «научной организации труда» применительно к соответствующим специфическим областям деятельности¹⁰;

- во-вторых, обеспечивают права и интересы участников процесса, создают правовые гарантии их соблюдения;

- в-третьих, закрепляют такой порядок и такие формы работы, которые обеспечивают последовательный, всесторонний и глубокий анализ рассматриваемых вопросов и их правильное разрешение, нахождение истины в каждом деле, предупреждают проявления односторонности и субъективизма, возможность принятия поспешных, необоснованных решений.

В соответствии с перечисленными целями все процессуальные нормы:

а) определяют состав участников той или иной деятельности; б) указывают виды необходимых действий и их обязательную последовательность; в) предусматривают организационную форму каждого действия; г) устанавливают права и обязанности участников деятельности; д) определяют порядок принятия решений.

Вышеперечисленные черты характеризуют и процессуальные нормы бюджетного права, тем самым, отличая их от материальных норм

Процедура - это внутреннее содержание бюджетного процесса, поскольку «процедура» - это порядок применения процессуальных норм на каждой из стадий бюджетного процесса, то есть процедура регламентирует: состав субъектов бюджетного процесса, их полномочия, права и обязанности; объекты, сроки прохождения бюджета и т.д.

Нормы, регламентирующие бюджетный процесс в Российской Федерации претерпели значительные изменения ФЗ от 26 апреля 2007

г. № 63-ФЗ¹¹, а также ФЗ от 27 июля 2010 г. № 216-ФЗ¹². Данные поправки, по мнению законодателя, направлены на создание целостной системы регулирования бюджетных отношений, укрепление методологической основы бюджетного процесса и улучшение управления государственными финансами.

Рассмотрим реализацию процессуальных норм на стадии рассмотрения и утверждения проекта федерального бюджета. За последние годы сократилось количество чтений (с четырех до трех) проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, что позволяет ускорить процедуру принятия данного проекта закона. Однако четвертое чтение, хотя по своей сути было техническим чтением, не предусматривало внесение каких-либо поправок, но позволяло еще раз проанализировать принятые в трех чтениях статьи бюджета, а также подчеркивало важность для страны принятия основного финансово-планового и финансово-правового акта в области бюджетной деятельности.

На современном этапе развития бюджетного законодательства сократились сроки внесения, рассмотрения и утверждения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период¹³.

Так, проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период считается внесенным в срок, если он доставлен в Государственную Думу до 24 часов 1 октября текущего года (ранее была норма 26 августа).

¹¹ СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

¹² СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4185.

¹³ См: ФЗ от 27 июля 2010 г. № 216-ФЗ «О внесении изменений в БК РФ в части уточнения сроков составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджетов и отчетов об их исполнении».

¹⁰ Пискотин М. И. Советское бюджетное право, М., 1971., С.60-61.

Сократились и сроки рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Так в ст.196 БК РФ закреплено, что Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 60 дней в 3-х чтениях. До недавнего времени указывались конкретные сроки каждого чтения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (первое чтение 20 дней со дня внесения в Государственную Думу Правительством РФ (ранее 30 дней); второе чтение 25 дней со дня принятия в первом чтении (ранее 35 дней); третье чтение 10 дней со дня принятия во втором чтении (ранее 15 дней)).

Кроме того, в практике бюджетной деятельности применяется процедура «нулевого чтения», которая до сих пор не закреплена нормами БК РФ.

Термин «нулевое чтение» появился в 2002 году, при составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2003 год. Суть данного чтения заключается в привлечении к составлению проекта бюджета представителей законодательной власти, с которыми прорабатываются основные принципы бюджетной политики, в том числе доходные и расходные статьи до внесения законопроекта на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Использование на практике нулевого чтения способствует ускоренному процессу принятия проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, которое ранее было вызвано острым противостоянием законодательной и исполнительной власти, без использования согласительных процедур, предусмотренных БК РФ.

На стадии составления проекта бюджета принимается бесчисленное количество мелких и крупных решений, разрешается множество конфликтов и спорных вопросов. Для данной стадии важна тщательно продуманная, научно обоснованная организация работы. Всякая неорганизованность влечет за собой включение в проект бюджета недостаточно изученных и взвешенных показателей, принятие скороспелых решений, в лучшем случае малоэффективных, а в худшем – просто ошибочных.

Таким образом, в последние годы наблюдается тенденция отступления от правовых процедур, закрепленных в бюджетном законодательстве. А ведь важнейшим условием рациональной организации работы по составлению проекта бюджета является надлежащая ее регламентация правом.

Последние изменения бюджетного законодательства, внесенные в процессуальные нормы БК РФ, не в полной мере обеспечивают прозрачность бюджетной деятельности, тем самым подчеркивается, что бюджетный процесс носит не только правовой, экономический, но и политический характер.

Библиография

1. Степашин С. В. , Конституционный аудит, М., Наука
2. Сахаров А.А. Суверенные фонды благосостояния. Опыт России
3. «Регламентация банковских операций. Документы и комментарии». № 6, ноябрь-декабрь 2008 г.
4. Избирательное право и избирательный процесс: учебник для вузов / под ред. Иванченко А. В. М., 1999;
5. Дмитриев Ю.А. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебное пособие/ Дмитриев Ю. А., Израелян В. Б., Чудина С. В. Иркутск, 2001;
6. Трудовое процедурно-процессуальное

Управление в сфере государственных финансов

- право: учебное пособие / Скобелин В. Н. Воронеж, 2002;
7. Пауль А. Г. Процессуальные нормы бюджетного права. Питер, 2003;
 8. Пискотин М. И. Советское бюджетное право, М., 1971.
 9. Калинин И. Б. Правовое регулирование трудовых процессуальных отношений (теоретические вопросы). Томск, 1999
 10. Сорокин В. Д. Правовое регулирование. Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003
- References (transliteration):**
1. Stepashin S. V. , Konstitutsionnyi audit, M., Nauka
 2. Sakharov A.A. Suverennye fondy blagosostoyaniya. Opyt Rossii
 3. «Reglamentatsiya bankovskikh operatsii. Dokumenty i kommentarii». № 6, noyabr'-dekabr' 2008 g.
 4. Izbiratel'noe pravo i izbiratel'nyi protsess: uchebnik dlya vuzov / pod red. Ivanchenko A. V. M., 1999;
 5. Dmitriev Yu.A. Izbiratel'noe pravo i izbiratel'nyi protsess v Rossiiskoi Federatsii: uchebnoe posobie/ Dmitriev Yu. A., Israelyan V. B., Chudina S. V. Irkutsk, 2001;
 6. Trudovoe protsedurno-protsessual'noe pravo: uchebnoe posobie / Skobelin V. N. Voronezh, 2002;
 7. Paul' A. G. Protsessual'nye normy byudzhethnogo prava. Piter, 2003;
 8. Piskotin M. I. Sovetskoe byudzhethnoe pravo, M., 1971.
 9. Kalinin I. B. Pravovoe regulirovanie trudovykh protsessual'nykh otnoshenii (teoreticheskie voprosy). Tomsk, 1999
 10. Sorokin V. D. Pravovoe regulirovanie. Predmet, metod, protsess (makrouroven'). SPb., 2003