



Анатолий Васильев, д.ю.н., профессор РАНХиГС при Президенте РФ

БОЛЬШОЙ БЮДЖЕТНЫЙ ПИРОГ

ПОЧЕМУ БЮДЖЕТНЫЕ ДЕНЬГИ НЕ ДОХОДЯТ ДО РЕГИОНОВ?

И

звестно, что государственный бюджет является основой функционирования практически всех сфер жизни общества. Он предусматривает государственное

финансирование образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения, затрат на строительство социального жилья, дорог, оборону, развитие инфраструктуры городов, других поселений, т.е. имеет широкую социальную направленность.

Анализ действующего законодательства, регулирующего порядок формирования и распределения федерального бюджета, имеет довольно много положений, ущемляющих экономические интересы субъектов Федерации и местных сообществ, что обуславливает негативные явления в бюджетных отношениях, на практике.

В п. 1 ст. 114 Конституции РФ сказано, что федеральный бюджет разрабатывает и представляет Государственной Думе Правительство РФ. Оно также обеспечивает его исполнение и представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета.

Детально порядок разработки федерального бюджета урегулирован Бюджетным кодексом РФ. Так, согласно ст. 172 Бюджетного кодекса, составление бюджета основывается на Бюджетном послании Президента РФ, прогнозе социально-экономического развития и основных направлениях бюджетной и налоговой политики.

Бюджетное послание определяет бюджетную политику РФ на очередной финансовый год (ст. 170). Прогноз социально-экономического развития РФ разрабатывается на очередной финансовый год либо на очередной финансовый год и плановый период (ст. 173).

Согласно Правил разработки прогноза социально-экономического развития РФ, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2009 года № 596, разработка прогноза осуществляется в три этапа:

1. Минэкономразвития, Минфин, Центральный банк РФ разрабатывают сценарные условия функционирования экономики и основные параметры прогноза на очередной финансовый год.

2. Минэкономразвития и Минфин разрабатывают прогноз социально-экономического развития РФ и представляют его правительству РФ.

3. Минэкономразвития разрабатывает уточненный прогноз социально-экономического развития РФ (п. 2 Правил).

Сценарные условия включают следующие прогнозные показатели: цены на нефть, на природный газ, темпы роста мировой экономики, курс евро к доллару, курс доллара к рублю, индекс реального обменного курса рубля, объем добычи нефти и газа, экспорт и импорт нефти, нефтепродуктов, природного газа, прогноз инфляции, предельные темпы роста тарифов и динамику цен (тарифов) на товары и услуги, бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства, прямые иностранные инвестиции, численность населения (в среднегодовом исчислении), численность населению трудоспособного возраста, численность экономически активного населения и т.д. Всего 94 показателя.

Аналогичные показатели содержатся в прогнозе и в уточненном прогнозе социально-экономического развития РФ. Прогноз разрабатывается в нескольких вариантах, один из которых базовый. Могут разрабатываться и дополнительные варианты (п. 19 Правил). На основе итогов социально-экономического развития РФ за три месяца текущего года Минэкономразвития уточняет прогноз (п. 32). Бюджетным кодексом определен и порядок распределения бюджета. Так, согласно ст. 158 Бюджетного кодекса, в РФ предусмотрен Главный распорядитель бюджета, в субъектах РФ и местном самоуправлении – распорядители соответствующих бюджетов, которые составляют бюджетные росписи и распределяют средства бюджетов по их конкретным получателям.

Распорядители бюджетов наделены и другими полномочиями. Так, Главный распорядитель бюджетных средств утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, имеет право вносить изменения в утвержденную смету доходов и расходов бюджетного учреждения, осуществляет контроль за использованием бюджетных средств, имеет другие полномочия. Аналогичными полномочиями наделены и распорядители бюджетных средств.

Значительными полномочиями в сфере управления бюджетными средствами

обладает и Министерство финансов РФ. Оно устанавливает порядок ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета, составляет и ведет сводную бюджетную роспись федерального бюджета и представляет ее в Федеральное казначейство, представляет в Федеральное казначейство лимиты бюджетных обязательств по Главным распорядителям средств федерального бюджета (ст.165 Бюджетного кодекса РФ).

Из этого видно, что составление проекта бюджета имеет определенные недостатки, он разрабатывается чиновниками государственного аппарата. Субъекты Федерации, местные сообщества не участвуют в этом процессе и, следовательно, не влияют на его составление. Во-вторых, показатели бюджета во многом опираются на прогнозы, то есть предположения тех же государственных чиновников о возможном пути и темпах развития экономики. В результате, как показывает практика, прогнозный бюджет и реальная действительность нередко не совпадают. Об этом свидетельствует то обстоятельство, что Бюджетный кодекс предусматривает разработку нескольких проектов бюджета, а через три месяца бюджетного года бюджет корректируется с учетом фактических данных. В-третьих, такой порядок разработки бюджета требует больших трудовых затрат многих государственных органов и продолжительного времени, а полученные результаты во многом оказываются невостребованными.

Распределение бюджета также страдает, как минимум, тремя существенными недостатками.

Во-первых, между казначейством и получателями бюджетных средств, возникают посредники, а именно: Министерство финансов РФ, Главные распорядители, распорядители субъектов Федерации и местного самоуправления, которые как отмечают губернаторы и главы городов, по своему усмотрению распределяют бюджетные средства. Без проблем деньги получают те, у кого есть неформальные связи с федеральными органами, что порождает коррупцию, «откаты». Во-вторых, для составления и утверждения смет доходов и расходов, бюджетных росписей, распределения лимитов, решения других вопросов Министерству финансов РФ, распорядителям бюджетных средств, требуется определенное дополнительное время, соответствующий штат работников. Все это замедляет и усложняет приход денег непосредственным получателям. На

практике это обстоятельство нередко приводит к тому, что бюджетные денежные средства поступают непосредственным получателям со значительным опозданием, а порой не переводятся в течение всего бюджетного года. В-третьих, Министерство финансов и распорядители бюджетов являются органами исполнительной власти и согласно Конституции РФ не имеют права изменять закон о бюджете, принятый законодательной властью, а обязаны его исполнять (ст. 10 и 115 Конституции РФ). Бюджетным кодексом РФ они наделены значительными полномочиями в сфере распределения бюджетных средств и могут по своему усмотрению изменять закон о бюджете, т.е. вмешиваться в полномочия законодательной власти, что противоречит названным статьям Конституции РФ.

Бюджетный кодекс РФ предусматривает еще один вид участников бюджетного процесса – главного администратора (администратора) доходов бюджета, которые также наделены значительными полномочиями. Так, Главный администратор доходов бюджета наделен следующими полномочиями (п. 1 ст. 160.1 Бюджетного кодекса).

Участие в формировании и распределении бюджетных средств многих органов делает очень сложной, громоздкой и бюрократической систему бюджетирования. Современные демократические государства выработали достаточно эффективную систему формирования и распределения государственного бюджета в условиях рыночной экономики.

Такая практика сложилась, например, в Федеративной Республике Германии. Здесь проект бюджета составляется не в высоких правительственных и министерских кабинетах, а формируется снизу, начиная с местного самоуправления. Процедура следующая.

Вначале органы местного самоуправления совместно с населением определяют какие задачи должны быть решены в предстоящем году. Соотносят их с доходами и в случае, если они не могут самостоятельно решить тот или иной вопрос в связи с недостаточностью собственных финансовых, материальных, трудовых или иных ресурсов, выносят его на рассмотрение субъекта Федерации – земли. Палата (представительный орган земли) при участии представителей местных органов и правительства земли утверждает земельный бюджет на основе анализа и учета положения дел в местных сообществах данной земли, принимает решение о предоставлении им

необходимых финансовых средств из бюджета Земли. Возможен и отказ в осуществлении финансирования либо перенос его сроков. Решение принимается голосованием большинством голосов депутатов палаты.

В случае если проблема, поднятая местным самоуправлением, имеет общее региональное или даже государственное значение и не может быть профинансирована из бюджета земли, она может быть вынесена на рассмотрение федерации. У немецких ученых такая организация взаимодействия властей различных уровней получила название многоступенчатой власти, дополняющей друг друга. Следует также отметить, что составление бюджета земли происходит при непосредственном участии представителей всех местных сообществ, которые публично отстаивают свои предложения.

Аналогичным образом происходят формирование и проекта федерального бюджета. Оно происходит на заседании Бундесрата (Совета земель), который состоит из членов правительств земель, назначаемых и отзывааемых этими правительствами. Заработную плату они также получают по месту работы в правительстве земли. На заседаниях Бундесрата по обсуждению федерального бюджета присутствуют главы земельных правительств, которые обосновывают свои предложения о необходимости внесения в федеральный бюджет дополнительного финансирования соответствующих земель.

При этом определяется вид финансирования, а именно: дотации, субсидии, субвенции, кредиты, их величина, цели, получатель, сроки и условия предоставления в зависимости от назначения.

После обсуждения проект федерального бюджета утверждается Бундесратом большинством голосов его членов и вносится на рассмотрение Бундестага – законодательного федерального органа ФРГ.

Немецкие ученые отмечают, что распределение полномочий между федеральными и региональными органами не имеет никакого значения, если оно не подкреплено соответствующими правилами в сфере финансирования. «Положение о финансировании» поэтому является каркасом федеративного государственного устройства и одновременно – постоянной темой диалога между федерацией и землями».

Кроме того, такая система «обеспечивает взаимный контроль федерации и земель, постоянное их взаимодействие и учет интересов друг друга. Бундесрат является как бы противовесом Бундестагу и Федеральному правительству, но одновременно он выступает и в качестве связующего звена между федерацией и землями» (Ройтер К. 16 земель – одно государство. О федеративном устройстве Федеративной Республики Германия. – Бонн, 1992).

Такой порядок федерального бюджета имеет несколько достоинств. Во-первых, он формируется на основе и с учетом реальных потребностей регионов и федерации. Во-вторых, сроки и цели финансирования региональных мероприятий закрепляются в законе о бюджете и производятся в то время, когда предусмотрена их реализация, а не прогнозах и предположениях. В-третьих, все показатели бюджета прозрачны и понятны гражданам, субъектам Федерации и местному самоуправлению, не вызывают у них непонимания и несогласия. В-четвертых, за исполнением такого бюджета нет необходимости осуществлять административный контроль специальными государственными органами, поскольку в законе о бюджете указаны время перечисления бюджетных средств, их получатели, цели, на которые предназначены эти средства и их величина и исполнение закона обязательно всеми участниками бюджетного процесса. В-пятых, финансирование производится непосредственно казначейством без посредников-распорядителей и в соответствии с законом о бюджете. При этом, казначейство не имеет права изменять что-либо в показателях бюджета. В-шестых, – что является самым главным – данный бюджет обеспечивает развитие отечественного производства, поскольку в первую очередь финансируются наиболее востребованные и передовые в техническом отношении производства, решаются другие актуальные задачи. Данная процедура формирования федерального бюджета может быть использована и в РФ... Такова процедура формирования и расходования государственного бюджета в условиях рыночной экономики.

Наша, российская процедура во многом унаследовала прежнюю советскую систему. Но тогда была огосударствленная экономика, которая полностью управлялась государственными чиновниками, в том числе и в сфере бюджетных отношений. В сфере формирования и расходования бюджетных средств это во многом сохранился и в деятельности современного российского государственного аппарата. ▲