

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ, ТРЕНДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Маркеев А. И., Черепкова Т. Н.

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

E-mail: markeev-ai@ranepa.ru, cherepkova-tn@ranepa.ru

В статье рассматриваются актуальные проблемы бюджетного устройства в Российской Федерации. Проведен подробный анализ трудностей и вопросов по их разрешению, связанных с совершенствованием и реформированием бюджетного устройства в условиях глобализации; исследованы процессы бюджетирования на местном уровне, показывается важность расходной части обязательств муниципалитетов перед населением в связи с необходимостью содержать дороги, ЖКХ, медицину, транспорт и т. д. Внесены предложения по совершенствованию бюджетирования органами публичной власти своих расходных обязательств путем внедрения и апробации в бюджетном процессе элементов программно-целевого планирования, связанного с функционально-целевым направлением бюджетных средств на достижение количественно измеримых результатов деятельности каждого администратора бюджетных ресурсов. Поддержана идея разработки такого документа, как Сводный финансовый баланс Российской Федерации, представляющий собой систему показателей, характеризующих соотношения между запланированными и реально использованными бюджетными ресурсами государства и негосударственного сектора экономики. По результатам проведенного исследования предлагается внести релевантные новеллы (изменения) в бюджетное законодательство с учетом необходимости преодоления кризисных явлений в экономике Российской Федерации, в том числе и в связи с пандемией.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный процесс, бюджетное устройство, Бюджетный кодекс Российской Федерации, доходы, расходы, дефицит бюджета, бюджетирование с ориентацией на результат

DOI: 10.32324/2412-8945-2021-1-32-37

SOME PROBLEMS, TRENDS AND PROSPECTS OF THE BUDGET STRUCTURE IN RUSSIAN FEDERATION

Markeev A. I., Cherepkova T. N.

Siberian Institute of Management — branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

The article deals with the current problems of the budget structure in Russian Federation. A detailed analysis of the difficulties and issues related to their resolution, connected with the improvement and reforming of the budget structure in the context of globalization is carried out; the processes of budgeting at the local level are investigated, the importance of the expenditure part of the obligations of municipalities to the population in connection with the need to maintain roads, housing and utilities, medicine, transport, etc. is shown. Proposals were made to improve the budgeting by public authorities of their expenditure obligations by introducing and testing in the budget process elements of program-target planning related to the functional-target direction of budget funds to achieve quantifiable results of the activities of each administrator of budget resources. The idea of developing such a document as the Consolidated Financial Balance of Russian Federation, which is a system of indicators that characterize the relationship between the planned and actually used budget resources of the state and the non-state sector of the economy, was supported. Based on the results of the study, it is proposed to introduce relevant innovations (changes) in the budget legislation, taking into account the need to overcome the crisis phenomena in the economy of Russian Federation, including in connection with the pandemic.

Keywords: budget, budget process, budget structure, Budget Code of Russian Federation, revenues, expenditures, budget deficit, result-oriented budgeting

DOI: 10.32324/2412-8945-2021-1-32-37

Важнейшая задача государства — управление государственными финансами, сосредоточенными в бюджете. Качественное состояние бюджетной системы определяет и уровень благосостояния населения, и инвестиционную привлекательность экономики, и наши внешнеполитиче-

ские возможности, и даже предпринимательскую активность в стране. Поэтому процедуры формирования и исполнения бюджетов на всех уровнях государственной и муниципальной власти: федеральном, региональном, местном — традиционно играют важнейшую роль в системе финансовой деятельности субъектов публичного управления. Проводимая в стране бюджетная реформа еще более актуализирует внимание к правовому регу-

лированию различных аспектов бюджетного устройства, повышая их своевременность, доктринальную и прикладную значимость.

Бюджетный менеджмент — вид деятельности, свойственный странам, обладающим определенным бюджетом. Бюджетный менеджмент описывает управленческие и юридические ценности построения материальной работы страны, ее тайные связи и мировоззрения, также обеспечивая получение специальных возможностей для сохранения федерализма, регионального единства, материальной самостоятельности и охраны страны. Суверенное законодательство каждой страны дает правовую рамку взаимодействия ключевых институтов бюджетного устройства как основу регулирования социально-экономического развития. Этот факт обусловлен тем, что большинство экспертов и ученых полагают, что потребности в глобальном изучении предложенного понятия нет, но все же предложенная неустойчивость ведет к затруднениям в правоприменении данного термина [1, с. 274].

С учетом отсутствия легальной дефиниции категории «бюджетное устройство» предлагаем понимать под данным концептом связи как между финансами определенных ступеней финансовых механизмов, так и между финансами конкретного показателя активной финансовой системы, юридические принципы их деятельности, формирование финансов, процессы их функционирования, анализа, исследования, а также развития и применения финансовых средств.

Бюджетный менеджмент находится во власти государственной системы, строится на юридических основах, принципах, а также традициях, изложенных в Конституции России, и содержит в себе три части: финансовый механизм, структуру организации и материальный опыт. Правовая регламентация бюджетно-процессуальных отношений в нашей стране сталкивается с многочисленными проблемами, часть из которых будет рассмотрена далее.

Действующие механизмы выравнивания уровня социально-экономического развития и финансирования реализуются как по вертикали, так и по горизонтали, формируя гибкую систему «финансовой подушки». Российский опыт не уникален, подобный механизм широко применим в мире, но имеет ряд особенностей в зависимости от уровня развития экономических систем.

Большинство государств, без учета уровня государственного устройства и типа бюджетного роста, передают полномочия в сфере установления финансово-экономических решений менее развитым уровням власти. Главным научным объяснением, лежащим в обосновании этой склонности, является теория децентрализации, в основе которой лежит перенос фискальных полномочий на наиболее слабые уровни власти, что приводит к улучшению результата оказания социальной помощи на основе грамотного контроля затраченных ресурсов потенциалом руководящей области.

Национальные органы власти получают наиболее подробную информацию о желаниях жителей государства, обладают большими возможностями в обеспечении граждан минимальным количеством фискальных изъятий и комплектов, набора и примера финансовых обеспечений [10 ; 12]. Добавочным условием фискальной децентрализации значителен гипотеза Бреннана и Бьюкенена [7], в соответствии с которой соперничество между определенными уровнями власти (вертикальная классификация властей), а также между правомочиями конкретного уровня власти образует институциональные запреты на сильное вторжение страны в личное пространство экономики.

Есть целая группа исследований, показывающих удовлетворительную взаимосвязь фискальной децентрализации с улучшением производительности социальной группы, показателями финансового подъема, понижением межнациональных диспропорций в условиях жизни общества [11].

Сообразно прогрессирующим государствам цена превосходства децентрализации, как правило, является наименее обоснованной. Например, до середины 1990-х гг. специалисты следовали теории, по которой для активно развивающихся стран важную роль играет целенаправленная и мощная политика главного правительства, национальной же власти отводится роль исполнителей тенденций Центра [9]. Помимо этого многочисленные исследования демонстрируют, что в ситуации наименее развитых социальных и политических институтов децентрализация ведет к неразумной длительной политике региональных властей, приводит к макроэкономической дестабилизации [8 ; 13], а именно — старанию местных властей остановить реструктуризацию экономики [6 ; 14].

Но все же вместе с крупными удачами, как, например, ускорение финансового роста, в некоторых государствах централизация приводила к многочисленным негативным последствиям. В качестве примера можно сказать об экологических проблемах, слабом развитии демократических институтов в социуме, неудовлетворительном качестве общественных благ, предлагаемых на местном уровне (обучение, медицина, жилищные услуги). В связи с перечисленными недостатками отношение экспертов к работе экономической децентрализации в развивающихся государствах меняется в процессе и с проверкой трансформационной деятельности в экономике.

Российская модель фискальной децентрализации основана на возможности субфедерального уровня обеспечивать собственные доходы на уровне не ниже необходимого для покрытия основных социальных обязательств. Наличие в действующей системе налогообложения ряда регулирующих налогов, распределение которых подчинено именно логике обеспечения устойчивости региональных бюджетов, позволяет считать, что в России реализуется модель децентрализации. Однако данные налоги являются лишь незначительной гарантией финансовой устойчивости для субфедеральных бюджетов и абсолютно не га-

рантируют такую устойчивость муниципальному уровню. В конечном счете это приводит к необходимости внедрения элементов прямого субсидирования отдельных передаваемых государственных полномочий и обязательств по уровням управления и финансирования.

Опасения излишней централизации финансовых потоков обоснованы в случае усиления социально-экономических диспропорций между субъектами и отдельными муниципальными образованиями внутри субъектов. Таким образом решение вопроса бюджетного федерализма перерастает в вопрос политического противостояния и административных барьеров, что, в свою очередь, может стимулировать нарастание напряженности в рамках обеспечения достижения национальных приоритетов в межрегиональном формате, явно препятствует созданию и развитию территорий развития и блокирует межтерриториальное сотрудничество.

В целом действующая модель бюджетного устройства Российской Федерации отличается следующими особенностями:

— блокировкой экономической самостоятельности субъектов в связи с особым порядком распределения и закрепления государственных полномочий;

— принудительной централизацией прибыли при распределительном характере затрат и реального производства;

— базовой моделью взаимодействия региона и муниципалитетов, основанной на иждивенчестве;

— недостатком необходимого квалифицированного объяснения методологических основ финансового устройства государства, что мешает детальному совершенствованию финансовых связей.

Одним из главных трендов улучшения финансового устройства нашего государства является связь между бюджетами конкретных уровней. В нашей стране более первостепенной и призывающей к реформированию является тема создания финансового устройства, так как она опирается на финансовый федерализм, т. е. на связь органов правительства и уровней финансового продвижения.

Серьезная проблема в указанном контексте заключается в недостаточности собственных доходов муниципальных образований, а также в несовершенстве механизмов формирования местного бюджета *per se* (как такового). За муниципальным образованием закон закрепляет, как правило, сферу жизнеобеспечения людей, требующую вливания существенных материальных и человеческих ресурсов. Именно органы местного самоуправления отвечают за действенное функционирование ЖКХ, качественное состояние таких сегментов местной экономики, как здравоохранение, образование, культура, за решение вопросов благоустройства территорий и многое другое. Существующие механизмы межбюджетных взаимоотношений, когда федеральные и региональные налоговые отчисления, а также финансовые трансферты местному бюджету уста-

навливаются в индивидуальном порядке по критерию расходов, прогнозируемых вышестоящим органом власти, ориентированы главным образом на выравнивающую функцию, не стимулируя органы местного самоуправления наращивать собственные доходы местного бюджета. В итоге снижается побудительная мотивация органов местного самоуправления развивать собственную экономическую базу. Для становления финансовой автономии органов местного самоуправления требуется самостоятельность статуса муниципальных образований в их взаимоотношениях с федеральным и региональным уровнями власти. Эта самостоятельность заключается в том, что органы местного самоуправления должны получить реальные полномочия самостоятельного определения своих доходов и расходов. В нынешней ситуации, когда органы местного самоуправления не могут надежно опереться на прогнозируемую систему своих финансовых ресурсов, они не в силах эффективно реализовать свое функционально-целевое предназначение. Полагаем, в сложнейших условиях нарастания кризисных явлений в российской экономике и социальной сфере бюджетную систему страны следует развивать в направлении усиления и нарастания самостоятельности местных бюджетов, стремясь всесторонне сократить число дотационных территорий.

Важное направление бюджетной реформы — внедрение и апробация в бюджетном процессе элементов программно-целевого планирования, связанного с функционально-целевым направлением бюджетных средств на достижение количества измеримых результатов деятельности каждого администратора бюджетных ресурсов, которое сопровождается непрерывным мониторингом и контролем за достижением поставленных целей. Принцип бюджетирования, ориентированного на результат, должен превратиться в основополагающий императив бюджетного планирования. Это предполагает тщательный анализ и учет многоаспектных взаимозависимостей (взаимосвязей) между процедурой распределения весьма ограниченных бюджетных ресурсов и результатом (как планируемым, так и фактическим) их использования. При этом одновременно подлежат учету приоритеты социально-экономического развития, определенные на основе долгосрочной и среднесрочной перспективы развития муниципалитета, региона, страны в целом. К сожалению, в действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) отсутствуют механизмы обеспечения результативности бюджетных расходов, основанные на внедрении программно-целевых методов в бюджетный процесс. Бюджетное планирование на ведомственном уровне до сих пор во многом реализуется старыми способами — на основе практических затрат пройденного экономического года с учетом лишь процента инфляции, но без учета размера и эффективности оказанных социальных услуг. Причем ключевые аспекты программно-целевого бюджетирования

до сих пор регулируются подзаконными актами, а не положениями БК РФ [2].

Серьезной проблемой при смене сметного бюджетирования на обычное, ориентированное на результаты, на наш взгляд, является оценка эффективности достигнутого результата в части расходования бюджетных средств. К сожалению, единая методика такой оценки в системе бюджетного законодательства отсутствует, преобладает сугубо ведомственный подход, когда министерства в качестве основных распорядителей материальных средств придумывают и используют свои личные тактики определения сумм бюджетных ассигнований, подлежащих выделению в будущем финансовом году тому или иному распорядителю бюджетных средств. Полагаем, в этом вопросе требуется общая унификация на уровне БК РФ, которая прямо бы определила — с учетом их приоритетности — основные методы оценки достигнутых бюджетных результатов. Главная задача здесь — обеспечить оценку эффективности бюджетных расходов на основе методик, базирующихся на единстве исходных данных и достоверных показателях [4].

Еще одна проблема состоит в том, что в нашей стране процессы стратегического планирования весьма слабо увязаны с процессом бюджетного планирования, вследствие чего не каждый программный документ отражается в законе о бюджете. Более того, вопросы структуры и динамики бюджетных расходов, как правило, недостаточно четко увязываются с целью и задачами государственной политики [5].

Полагаем, следует поддержать идею разработки такого документа, как Сводный финансовый баланс Российской Федерации, представляющий собой систему показателей, характеризующих соотношения между запланированными и реально использованными бюджетными ресурсами государства и негосударственного сектора экономики. Такой Сводный финансовый баланс Российской Федерации будет способствовать согласованию макроэкономических показателей и задач социально-экономического развития России в долгосрочной и среднесрочной перспективах в рамках формирования бюджетов всех уровней (прежде всего федерального) [3].

В контексте управления процессами устойчивого развития бюджетной системы России ориентиры и горизонты прогнозирования ключевых приоритетов должны быть рассчитаны не менее чем на 30 лет. Безусловным должен являться сценарный подход в моделировании развития системы финансирования территории в комплексе и в разрезе ключевых хозяйствующих субъектов. Необходимо изменить методики мониторинга и выявления риска развития основных параметров социально-экономического развития, отойти от плановости и перейти к программированию достижений.

Заданная парадигма стратегического развития и управления должна быть содержательно раскрыта и закреплена на субфедеральном уровне и принята обществом. Создание благоприятных

условий возможно, но будет реализовываться только на основе инициативы и поддержки населения конкретных территорий. Объективные процессы цифровизации, информационной интеграции обеспечивают запрос на форсирование внедрения новых моделей управления развитием. Как следствие, система государственного и муниципального управления должна базироваться на принципах децентрализации политики управления ресурсами территории и оценке будущей стоимости фактических затрат, росте привлекательности территорий.

Действующий механизм бюджетного перераспределения финансовых средств дестимулирует экономических агентов к интеграции в интересах отдельной территории. Принятые меры «вброса» государственных средств и меры прямых преференций и гарантий не дали ощутимого толчка для развития региональных социально-экономических систем. В условиях пандемии наблюдается крайне противоречивый с точки зрения последовательности становления бюджетного устройства процесс централизации политических приоритетов и децентрализации и адресности финансовых потоков. Вопрос обеспечения устойчивости субнациональных бюджетов перенесен на уровень ответственности региональных властей без должных правовых и организационных оснований. Это приводит к нарастанию дискриминации по отношению к муниципальному уровню и росту межбюджетных диспропорций в масштабах всей страны как по территориям, так и по сферам хозяйствования.

Очевидным является запрос на поиск более «мягких» инструментов фискальной политики, комплексное совершенствование бюджетно-налоговой политики, уход от равных льгот и преференций к абсолютно точечным решениям. Данные меры предполагают усиление информационного обмена и более высокого качества экспертно-аналитической работы на всех уровнях управления финансовыми потоками в стране. Особого пересмотра требует совокупность мер по аудиту и контролю за целевым использованием бюджетных средств. Развитие подходов к оценке результативности бюджетного финансирования должно быть основано на генерации общественных благ и росте качества жизни граждан.

Подводя итоги, можно констатировать, что внедрение программно-целевых методов в бюджетно-процессуальные отношения стимулирует улучшение результативности бюджетных расходов, повышение качества и доступности публичных услуг, которые предоставляются населению, устойчивое развитие государства на долгосрочную перспективу, обеспечение стабилизации и совершенствования финансовой системы страны.

Сегодня требуется более подробно прописать в бюджетном законодательстве все основные (перспективные) аспекты прогнозирования, планирования и распределения бюджетных средств, оценки результативности бюджетных затрат, определения четких последовательностей в части

взаимодействия уполномоченных акторов бюджетного процесса, осуществляющих администрирование бюджетных ресурсов. В частности, целесообразно прямо включить в БК РФ обязанность Правительства Российской Федерации ежегодно представлять Государственной Думе — в пакете документов к законопроектам о федеральном бюджете — правительственный доклад о результатах и целях бюджетной политики и доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

В качестве основного ориентира для бюджетного планирования целесообразно разработать и принять Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. В конечном счете именно эффективность и результативность использования ограниченных бюджетных ресурсов должны стать основополагающими императивами реформирования современного бюджетного процесса в нашей стране.

Список литературы

1. Гатиятулин Ш. Н., Габова Е. В. Элементы бюджетного устройства РФ: проблемы и перспективы развития // Поиск. 2019. № 1 (9). С. 273—279.
2. Мастеров А. И. Проблемы и пути совершенствования программно-целевого бюджетирования в России // Финансы: теория и практика. 2019. № 2. С. 45—57.
3. Молчанов И. Н., Молчанова Н. П. Совершенствование межбюджетных отношений и пространственное развитие в 2021—2023 годах // Экономика. Налоги. Право. 2021. Т. 14, № 1. С. 100—111.
4. Полянин А. В., Проняева Л. И., Подситкова К. И. Развитие методических аспектов оценки эффективности функционирования территорий опережающего развития // Регион: системы, экономика, управление. 2020. № 4 (51). С. 17—28.
5. Синчук Ю. В. О стратегическом планировании // Вестн. Москов. гос. лингвист. ун-та. Обществен. науки. 2020. № 4 (841). С. 111—118.
6. Blanchard O., Shleifer A. Federalism with and without Political Centralization. China versus Russia // IMF Staff Papers. 2000. N 48. P. 171—179.
7. Brennan G., Buchanan J. The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge : Cambridge University Press, 1980.
8. De Mello L. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis // World Development. 2000. N 28(2). P. 365—380.
9. Ebel R., Yilmaz S. On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization / World Bank Institute. Washington : D. C., 2001.
10. Musgrave R. The Theory of Public Finance. New York : McGraw-Hill, 1959.
11. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. 1999. N 37. P. 1120—1149.
12. Oates W. Fiscal Federalism. New York : Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
13. Prud'homme R. The Dangers of Decentralization // The World bank research observer. 1995. N 10(2). P. 201—220.
14. Treisman D. State Corroding Federalism // Journal of Public Economics. 2004. N 88(3—4). P. 819—843.

Bibliography

1. Gatiyatulin Sh.N., Gabova E.V. Elementy byudzhnogo ustroystva RF: problemy i perspektivy razvitiya. Poisk. 2019. № 1(9), pp. 273—279.
2. Masterov A.I. Problemy i puti sovershenstvovaniya programmno-tselevogo byudzhetrovaniya v Rossii. Finansy: teoriya i praktika. 2019. № 2, pp. 45—57.
3. Molchanov I.N., Molchanova N.P. Sovershenstvovanie mezhbyudzhnetnykh otnoshenii i prostranstvennoe razvitie v 2021—2023 godakh. Eko-nomika. Nalogi. Pravo. 2021. T. 14, № 1, pp.100—111.
4. Polyanin A.V., Pronyaeva L.I., Podsitkova K.I. Razvitie metodiche-skikh aspektov otsenki effektivnosti funktsionirovaniya territorii operezhayushchego razvitiya. Region: sistemy, ekonomika, upravlenie. 2020. № 4(51), pp.17—28.
5. Sinchuk Yu.V. O strategicheskome planirovani. Vestn. Moskov. gos. lingvist. un-ta. Obshchestven. nauki. 2020. № 4(841), pp. 111—118.
6. Blanchard O., Shleifer A. Federalism with and without Political Centralization. China versus Russia. IMF Staff Papers. 2000. N 48, pp. 171—179.
7. Brennan G., Buchanan J. The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge : Cambridge University Press, 1980.
8. De Mello L. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. World Development. 2000. N 28(2), pp. 365—380.
9. Ebel R., Yilmaz S. On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization / World Bank Institute. Washington : D. C., 2001.
10. Musgrave R. The Theory of Public Finance. New York : McGraw-Hill, 1959.
11. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature. 1999. N 37, pp. 1120—1149.
12. Oates W. Fiscal Federalism. New York : Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
13. Prud'homme R. The Dangers of Decentralization. The World bank re-search observer. 1995. N 10(2), pp. 201—220.
14. Treisman D. State Corroding Federalism. Journal of Public Economics. 2004. N 88(3—4), pp. 819—843.

МАРКЕЕВ Александр Иванович — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Новосибирск, Российская Федерация. E-mail: markeev-ai@ranepa.ru

Alexander I. MARKEEV — Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Siberian Institute of Management — branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Novosibirsk, Russian Federation. E-mail: markeev-ai@ranepa.ru

ЧЕРЕПКОВА Татьяна Николаевна — кандидат экономических наук, и.о. заведующего кафедрой налогообложения, учета и экономической безопасности, Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Новосибирск, Российская Федерация. E-mail: cherepkova-tn@ranepa.ru

Tatyana N. CHEREPKOVA — Candidate of Economic Sciences, Acting Head of the Department of Taxation, Accounting and Economic Security, Siberian Institute of Management — branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Novosibirsk, Russian Federation. E-mail: cherepkova-tn@ranepa.ru