

УДК 347.43

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Бирюкова Н. Н.

Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского

В статье сформированы группы проблем, которые возникают на различных стадиях бюджетного процесса в Российской Федерации. В целом проблемы бюджетного процесса можно назвать как организационными, возникающими на всех стадиях бюджетного процесса, и такими, которые возникают при реализации самого бюджета и затрагивают стадию исполнения бюджета на определенный год. Отдельным блоком выделены проблемы бюджетного процесса на региональном и местном уровнях.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный процесс, главный распорядитель, дефицит, трансферт, дотация, бюджетная система.

Бюджетный процесс в Российской Федерации прошел значительный эволюционный путь, но и сегодня целый ряд проблем остается нерешенным. Условно проблемы бюджетного процесса в Российской Федерации можно разделить на три группы: проблемы на стадии составления проекта бюджета; проблемы, возникающие в процессе исполнения бюджета; проблемы контроля и ответственности за бюджетный процесс [1].

Проблемой, которая, как правило, преследует многие страны при составлении проекта бюджета, является несвоевременность действий органов государственной власти. Необходимость своевременного принятия бюджета ежегодно только повышает сложность проблемы. Отсутствие политического консенсуса, попытки лоббирования интересов промышленными группами и представителями различных бизнес-кругов, отстаивание собственных интересов представителями власти – все это обуславливает чрезвычайную проблематичность принятия бюджета в принципе, не говоря о принятии его в срок.

Бюджет ежегодно от начала и до конца является новым документом, который был составлен в условиях текущей реальности, не считая стратегии развития государства. Соответственно борьба каждого года длится за каждый из запланированных показателей, в то время как мировая практика показывает, что эта проблема решается достаточно просто. Например, в Канаде основная масса статей бюджета планируется на четыре года, а ежегодно их лишь уточняют. При этом отклонение от показателя, который планировался с учетом инфляции, не должно превышать 5 %. Программы же имеют законченный характер и планируются на весь срок их действия [2, с. 56].

Таким образом, бюджетный процесс в Российской Федерации содержит такую проблему, как отсутствие стратегической составляющей в бюджетном процессе [3, с. 4]. Как результат – финансово-бюджетная и социально-экономическая стратегии

государства развиваются параллельными путями вместо необходимого симбиоза. Государство фактически не имеет возможностей для проведения антициклической политики, то есть балансирования дефицитными и профицитными бюджетами в зависимости от фазы экономического цикла [4, с. 120].

Проблема, которая логично вытекает из вышеперечисленных, есть проблема составления плановых показателей. Анализ доходной части бюджетов последних лет свидетельствует о том, что практика прогнозирования доходов бюджета в Российской Федерации вызывает сомнения [5, с. 7].

Проблема планирования характерна и для вопросов относительно расходов бюджета. Поскольку на практике планирование доходов и расходов оказываются достаточно независимыми процессами, что приводит к логическому результату – фактическому дисбалансу доходов и расходов, то в Российской Федерации мы получаем как результат не что иное, как бюджетный дефицит [6, с. 49].

Проблема хронического дефицита бюджета влечет за собой и другие проблемы – в частности, проблему государственного долга, необходимость его финансирования и поиск источников финансирования. Поскольку главная цель государственных займов – покрытие бюджетного дефицита как на государственном, так и на региональном и местном уровнях, такая политика в конечном итоге может привести к тому, что уже через несколько лет бюджет будет финансировать не общественно значимые государственные функции и реализацию инновационной модели развития национальной экономики, а расходы на обслуживание государственного долга [7, с. 12].

Бюджетный дефицит в Российской Федерации во многом связан с неполной реализацией потенциала получения доходов, что, в свою очередь, связано с недостатками налоговой системы и фискальной политики государства [8, с. 91].

Частично проблема заключается в существовании системы налоговых льгот, которые не всегда оправданы и значительно сужают налоговый потенциал государства. Анализ налогообложения в исторической ретроспективе подтверждает такую закономерность: взывание налогов по достаточно высоким ставкам сопровождается предоставлением различных налоговых льгот, тогда как снижение налоговых ставок в процессе налоговых реформ – расширением налоговой базы за счет отмены ряда льгот. Это обуславливает вывод о наличии проблемы чрезмерного налогового бремени в Российской Федерации.

Существует и проблема налога на добавленную стоимость. Если не улучшить администрирование этого налога, то в дальнейшем соотношение между полученными от него и возвращенными средствами сбалансироваться, то есть нетто-поступления будут нулевыми, а в перспективе государственный бюджет будет выплачивать компенсации с налога на добавленную стоимость больше, чем получать от этого налога [8, с. 84]. Таким образом, проблемой политики государства и бюджетного процесса является соотношение бюджетного и налогового законодательства.

Одной из главных проблем бюджетного процесса в Российской Федерации является несбалансированность межбюджетных отношений между тремя уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно проведенному анализу, к проблемам местных бюджетов можно отнести следующие:

- значительную зависимость местного бюджета низшего уровня от бюджета высшего уровня;
- трансфертную политику согласно Бюджетному кодексу, которая не учитывает изменения социально-демографической ситуации местных общин;
- закрытость системы расчетов, что создает благоприятные условия для договоренностей в бюджетном процессе;
- отсутствие возможности перераспределения субвенций в региональном пространстве исходя из трансформаций социальной структуры населения;
- отсутствие перспектив развития в виде планов из-за непредсказуемости трансфертной политики государства;
- низкий уровень системности в определении прогнозных показателей доходов, так называемое планирование от достигнутого;
- отсутствие системы мотиваций участников бюджетного процесса к действиям прежде всего в интересах населения территории;
- недостаточный уровень самостоятельности у местных органов в бюджетном процессе.

Местные органы власти не обладают достаточными финансовыми ресурсами для организации управления экономикой и социальной сферой на своем уровне. Это связано с рядом факторов. Одним из факторов, который обуславливает проблему недостаточности финансовых ресурсов на региональном уровне, является высокая концентрация финансовых ресурсов на федеральном уровне [9, с. 8].

К факторам, которые вызывают финансовые проблемы местных бюджетов, можно отнести следующие:

- низкую долю закрепленных за территориями налоговых платежей в местные бюджеты;
- практику формирования местных бюджетов, при которой сохранен механизм централизованного установления нормативов отчислений от бюджетообразующих доходов, хотя они и противоречат принципам бюджетной децентрализации;
- тенденцию установления расходов по вертикали бюджетной системы без соответствующего подкрепления доходной базы, что приводит к дотационности ранее самодостаточных местных бюджетов, поскольку, кроме делегированных государством полномочий, местные органы власти должны обеспечивать расходы на так называемые собственные полномочия. К ним относятся практически все местные программы – от благоустройства до развития соответствующих территорий, выполнение которых в полной мере зависит от наполнения доходной части доходами, которые принадлежат к собственной компетенции органов местного самоуправления. Однако из-за отсутствия реальных источников доходов субъектовые и местные бюджеты не в состоянии финансировать расходы, которые относятся к собственной

компетенции органов местного самоуправления, хотя некоторые из них имеют обязательный характер и социальную направленность.

Проблема формирования местных бюджетов в Российской Федерации в последние годы решалась преимущественно путем выравнивания финансовых возможностей.

И если с точки зрения текущего планирования практика дотаций выравнивания может быть оправдана (ликвидирует бюджетные разрывы), то стратегически она не имеет никаких перспектив и не способствует развитию экономики страны и регионов в долгосрочной перспективе. Вместо совершенствования межбюджетных отношений на основе дотации выравнивания лучше было бы обеспечить равноценное распределение функций государства и на этой основе доходов и расходов бюджета между центром и регионами, что позволило бы существенно сократить межбюджетные потоки и повысить уровень автономности бюджетов.

Кроме того, формальный подход к предоставлению дотаций выравнивания создает стимулы для сокрытия реально возможных доходов местного самоуправления с целью получения большей суммы трансфертов, поскольку увеличение налоговых поступлений местных бюджетов приводит к уменьшению трансфертов к ним из государственного бюджета.

Проблемой формального подхода к определению размеров трансфертов является тот факт, что экономические агенты (органы местной власти) начинают менять свое поведение, подстраиваясь под те или иные параметры, чтобы получить максимальную сумму трансферта, что, как правило, не совпадает с рациональным экономическим поведением и не соответствует эффективной экономической политике государства.

Таким образом, подходим к еще одной важной проблеме – отсутствие у центральной власти четкой картины по оценке состояния и потенциала того или иного региона. Если бы существовала четкая и объективная методика оценки бюджетного потенциала региона, распределять ресурсы и осуществлять финансовое выравнивание было бы значительно легче.

Проблемным является вопрос формирования бюджета развития, который на сегодняшний день формируется по двойному остаточному принципу и работает лишь формально. Система его финансирования построена таким образом, что позволить себе формировать бюджет развития могут только крупные города, поскольку источником их доходов являются средства от продажи объектов коммунальной собственности, земельные ресурсы и др.

Проблемой бюджетного процесса последних лет является снижение затрат на экономическое развитие государства. Так, капитальные расходы государственного бюджета за последние годы уменьшились. Как следствие, бюджетные инвестиции в основной капитал по отношению к ВВП является одним из самых низких среди бывших социалистических стран Европы. На наш взгляд, это обусловлено преждевременной ориентацией бюджета России на социальную составляющую.

Одним из факторов макросреды, который оказывает значительное негативное влияние на реализацию бюджетного процесса в Российской Федерации, – это тенезация экономики. Бюджет недополучает значительные средства в результате тени-

зации доходов. Важной проблемой реализации социальных программ в бюджетном процессе Российской Федерации является неэффективность использования средств. Значительная часть соответствующих средств направляется на обеспечение функционирования системы соответствующих фондов и учреждений (администрирование) и не доходит до непосредственных адресатов социальной помощи. Проблема неэффективности использования средств во многом вызвана их нецелевым использованием. Проведенный анализ позволяет сделать вывод об увеличении бюджетных правонарушений и неэффективного использования бюджетных средств.

Наиболее характерными нарушениями в формировании доходов государственного бюджета являются недополученные налоги и сборы вследствие сужения налоговой базы и ненадлежащий контроль налоговых и таможенных органов.

Ряд проблем в реализации бюджетного процесса заложен и в его принципах. В частности, принцип политической ответственности главного распорядителя средств.

Главный распорядитель средств должен быть институализирован или представлять отдельную ветвь власти, как, например, судебная администрация, или быть специальным органом, определенным в Конституции Российской Федерации, например как Президент Российской Федерации.

Поскольку бюджетные средства являются публичными, налогоплательщики имеют право знать, куда они расходуются, то есть все распорядители должны отчитываться перед Федеральным собранием.

Кроме того, статус главных распорядителей не является одинаковым, некоторые из них входят в систему исполнительной власти, другие – нет. Этот фактор может оказаться уже на этапе планирования бюджета в форме диспропорций в финансировании, что обусловлено тем, что планирование осуществляется исполнительной властью.

Важной проблемой бюджетного процесса является неопределенность сущности программно-целевого метода формирования бюджета. Этот подход к бюджетному процессу предусматривает, что любые бюджетные расходы должны направляться на цели, соответствующие среднесрочной или долгосрочной стратегии развития государства.

Впрочем реализация данного подхода на практике сталкивается с целым рядом проблем.

Во-первых, несовершенство планирования бюджетных программ главными распорядителями средств. Фактически для эффективной реализации программно-целевого метода необходимо введение в органах государственной власти стратегического планирования. К сожалению, на данном этапе очень мало министерств внедрили стратегическое планирование. При этом эффективность такого внедрения не слишком высока, поскольку на сегодня нет понимания связи между стратегическим планированием, финансированием и бюджетными программами.

Во-вторых, определение показателей результативности программы. Почти ни одна программа не имеет таких показателей. В нормативных актах лишь перечислены группы показателей без акцентирования внимания на методах их определения. Не производится расчет таких показателей и в самих бюджетных программах.

Отсутствие прогнозных показателей эффективности порождает новые проблемы: возможность направления бюджетных средств на реализацию тех программ, в исполнении которых заинтересован ограниченный круг лиц; необоснованность расходования финансовых ресурсов распорядителями бюджетных средств, что позволяет завысить показатели расходов, которые необходимы для выполнения распорядителем возложенных на него функций. При этом практически невозможно осуществить контроль за выполнением бюджетной программы, поскольку будут отсутствовать базовые показатели, с которыми должны сравниваться фактические результаты выполнения задач и мероприятий, предусмотренных соответствующей бюджетной программой.

В-третьих, отсутствие механизма отбора программ для финансирования.

Сегодня очень остро стоит проблема отбора программ для финансирования. Фактически такой отбор вообще не проводится. Даже если механизм отбора и существует, то он является крайне непрозрачным, что всегда будет вызывать различные нарекания как со стороны главных распорядителей средств, так и со стороны народных депутатов и общественности. Сегодня в условиях ограниченности средств чаще всего проводится не отбор программ для финансирования, а уменьшение объема финансирования программ. Это негативно влияет как на выполнение самих программ, так и на состояние выполнения бюджета [7, с. 62].

В-четвертых, отсутствие механизма мониторинга выполнения бюджетных программ со стороны государства.

Сегодня мониторингом выполнения программ занимаются главные распорядители бюджетных средств. Фактически любое другое министерство не обладает подробной информацией по программе.

Важной проблемой организации и реализации бюджетного процесса является контроль за исполнением бюджета. В Российской Федерации он осуществляется Счетной палатой Российской Федерации. Но текущее законодательство недостаточно полно и четко прописывает функции и полномочия Счетной палаты Российской Федерации. В частности, функция контроля не имеет результативного влиятельного значения. Счетная палата не имеет права налагать финансовые санкции, административные взыскания к нарушителям бюджетного законодательства. Рассматриваемый орган ограничивается обязанностью информировать органы власти и предоставлять консультации [10, с. 39].

Подводя итоги анализа проблем бюджетного процесса в Российской Федерации, следует констатировать тот факт, что их накопилось очень много и большинство из них требует немедленного решения и уже сегодня необходимо с помощью реформ и нормативных актов делать шаги в направлении совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации.

Список литературы:

1. Современные парадигмы и методы анализа и контроля бюджетной эффективности: Монография / Н. А. Казакова, Е. А. Федченко, Л. Б. Трофимова. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 270 с.
2. Рябова Е. В. Правовое регулирование стадии составления проекта федерального бюджета в Российской Федерации :дис. ... канд.юрид. наук : 12.00.14 / Е. В. Рябова. – Москва, 2010. – 204 с.

3. Соколов И. А. Влияние системы стратегического управления на качество бюджетного процесса в России. – М.: ИД Дело РАНХиГС, 2014. – 20 с.
4. Аветисян И. А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – Вологда: ИСЭРТ РАН. – 2011. – № 1(13). – С. 115–122.
5. Клишина М. А. Составление проекта бюджета как стадия бюджетного процесса: автореф. канд. юрид. наук : 12.00.14 / М. А. Клишина. – М., 2009. – 29 с.
6. Боровикова Е. В. Налогово-бюджетное планирование в Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2013. – 175 с.
7. Пешкова Х. В. Бюджетное устройство России: Монография. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 176 с.
8. Пешкова Х. В. Вопросы налоговых и бюджетных правоотношений в судебной практике: Монография. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 184 с.
9. Пауль А. Р. Бюджет – ось бюджетно-правового регулирования / А. Р. Пауль // Финансовое право. – 2010. – № 11. – С. 7–10.
10. Карпов Э. С. Бюджетный контроль в Российской Федерации: Монография. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 139 с.

Biryukova N. N. Problems of organization and implementation of the budget process in the Russian Federation // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2018. – Т. 4 (70). № 1. – P. 201–207.

The article forms groups of problems that arise at different stages of the budget process in the Russian Federation. In general, the problems of the budget process can be called as organizational, arising at all stages of the budget process and those that arise in the implementation of the budget and affect the stage of budget execution for a certain year. A separate block highlights the problems of the budget process at the regional and local levels.

Key words: budget, budget process, chief Manager, deficit, transfer, grant, budget system.

Spisok literatury

1. Sovremennyye paradigmy i metody analiza i kontrolya byudzhetoynoy effektivnosti: Monografiya / N. A. Kazakova, Ye. A. Fedchenko, L. B. Trofimova. – М. : NITS INFRA-M, 2014. – 270 s.
2. Ryabova Ye. V. Pravovoye regulirovaniye urovny asostavleniyafederal'nogo byudzheta v Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.14 / Ye. V. Ryabova. – Moskva, 2010. – 204 s.
3. Sokolov I. A. Vliyaniye sistem ystrategicheskogo upravleniya nakachestvo byudzhetnogo protsesssa v Rossii / Sokolov I. A. – М. : ID DeloRANKhiGS, 2014. – 20 s.
4. Avetisyan I. A. Byudzhetniy federalizm i mezhyudzhetniye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii / I. A. Avetisyan // Ekonomicheskoyesotsial'nyeperemeny: fakty, tendentsii, prognoz. – Vologda: ISERT RAN. – 2011. – № 1 (13). – S. 115-122.
5. Klishina M. A. Sostavleniye proyekta byudzheta kak stadiya byudzhetnogo protsesssa: avtoref. kand. yurid. nauk: 12.00.14 / M. A. Klishina. – М., 2009. – 29 s.
6. Borovikova Ye. V. Nalogo- byudzhetoynoye planirovaniye v Rossiyskoy Federatsii: Uchebnoye posobiye / Ye. V. Borovikova. – М. : NITS INFRA-M, 2013. – 175 s.
7. Peshkova KH. V. Byudzhetoynoye ustroystvo Rossii: Monografiya / KH. V. Peshkova. – М. : NITS INFRA-M, 2014. – 176 s.
8. Peshkova KH. V. Voprosynalogovykhbyudzhetykhpravootnosheniy v sudebnoypraktike: Monografiya / KH. V. Peshkova. – М. : NITS INFRA-M, 2016. – 184 s.
9. Paul' A. R. Byudzheth - os'byudzhethno-pravovogo regulirovaniya / A. R. Paul' // Finansovoyepravo. – 2010. – № 11. – S. 7–10.
10. Karpov E. S. Byudzhetniy kontrol' v Rossiyskoy Federatsii: Monografiya / E. S. Karpov. – М. : NITS INFRA-M, 2014. – 139 s.