

УДК 336.1.07

ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА НА МОНИТОРИНГ
БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Л. Л. Бобкова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 марта 2016 г.

Аннотация: *раскрываются основные черты политики государства в области бюджета на современном этапе в механизме бюджетно-правового регулирования. Проводится мониторинг отчетов об исполнении бюджетов субъектов РФ в реалиях существующей бюджетно-правовой политики государства на 2015–2016 гг. Систематизируются нормы бюджетного законодательства, которые «предопределены политикой государства на предстоящий год».*

Ключевые слова: *политика, субъекты бюджетного права, бюджетное правоотношение, политика государства, бюджетный процесс, бюджет.*

Abstract: *the article describes the main features of state politics in the sphere of budget now in the mechanism of budgetary-legal regulation. Monitoring reports on the execution of budgets of subjects of the Russian Federation in the realities of existing fiscal law politics for 2015–2016. Systematized the norms of the budget legislation that «predefined politics in this year»: the limits of change and deformation.*

Key words: *politics, the subjects of the budgetary law, budgetary legal relationship, government politics, budget process, budget.*

Бюджетное право как подотрасль финансового права является экономически нестабильной и, что хуже всего, наиболее явно подвержено законодательным изменениям в отличие от налогового права. Дело в том, что бюджетное право «завязано» на бюджете, который, как нам известно, принимается ежегодно. И как результат бюджет отражает основные направления бюджетно-правовой политики государства на очередной финансовый год. Однако, как выясняется, не всегда такие задачи реализуются на уровне законодательства субъекта РФ: в чем причина, как регулируются бюджетно-правовые отношения на уровне субъекта РФ с учетом обозначенного курса бюджетной политики на год? В этом и других вопросах ответ кроется в мониторинге бюджетного законодательства субъектов РФ.

Считается, что финансовое право является политически напряженной отраслью права. В этом контексте политическая «напряженность» – это свойство финансового права, проявляющееся с большей или меньшей выразительностью всегда в условиях демократического государства на

любом этапе его развития¹. В настоящее время этапы развития Российского государства, к сожалению, определены экономическими санкциями, финансовой нестабильностью и т.п., что обременяет динамику его развития.

Вот почему проблема влияния бюджетно-правовой политики на мониторинг бюджетно-правового регулирования является весьма актуальной именно сегодня.

Ежегодно государство с учетом нестабильной экономической ситуации определяет перечень признаков, характеризующих бюджетно-правовую политику.

Правовая политика как деятельность органов государственной власти направлена на достижение определенных идей государства, в том числе и в области бюджета².

Одним из признаков правовой политики являются юридические средства, при помощи которых достигается ее реализация: права и обязанности, стимулы и ограничения, льготы.

Соответственно, от того, какое направление имеет бюджетно-правовая политика, такое и будет бюджетно-правовое регулирование.

В целях анализа таких категорий, как «бюджетно-правовое регулирование» и «бюджетно-правовая политика», на предмет их взаимодействия достаточно определить их сущность.

Так, М. В. Карасева констатирует формирование в конце XX в. бюджетно-правовой политики как явления, подчеркивая, что бюджетное законодательство в это время «стало развиваться не только на основе финансовой политики, но и на основе правовой политики в бюджетной сфере как специальной отраслевой политики»³.

Бюджетная политика, осуществляемая в поле публичного права, относится к практически малоразработанным категориям бюджетного права, являющегося, в свою очередь, подотраслью финансового права. Более того, следует отметить, что нормативные правовые акты, в частности Бюджетный кодекс РФ и ежегодные законы о федеральном бюджете, не содержат данного определения⁴.

Между тем бюджетная политика существует объективно и осуществляется непрерывно. Она является стержнем, вокруг которого выстраивается бюджетный процесс. Бюджетный процесс – это процедурное оформление и обеспечение бюджетной политики. В формировании и осу-

¹ См.: Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М., 2003. С. 6.

² Политика (греч. politika – «государственные или общественные дела»; polis – «государство») – сфера деятельности, связанная с отношениями между социальными группами, сутью которой является определение форм, задач, содержания деятельности государства // Новый энциклопедический словарь. М., 2000. С. 941.

³ Карасева М. В. Указ. соч. С. 57.

⁴ См.: Шарандина Н. Л. Бюджетная политика как категория бюджетного права : к постановке вопроса // Финансовое право. 2011. № 11. С. 12.

ществлении бюджетной политики принимают участие высшие государственные органы и должностные лица⁵.

Финансово-энциклопедический словарь определяет **бюджетную политику** как «совокупность принимаемых компетентными органами законодательной (представительной) и исполнительной власти решений и осуществляемых ими мер, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей их использования в интересах граждан, общества и государства»⁶.

По мнению А. Н. Козырина, **бюджетная политика** представляет собой деятельность участников бюджетного процесса, осуществляемую в строгом соответствии с нормами бюджетного права и опирающуюся на достижения науки, в том числе финансовой и финансово-правовой, разделом которой является наука бюджетного права. Автор подчеркивает, что бюджетная политика – это целенаправленная деятельность участников бюджетного процесса по созданию оптимального механизма бюджетного регулирования⁷.

Итак, суммируя изложенное выше, можно определить, что бюджетно-правовая политика – это вид правовой политики, которая представляет собой совокупность принимаемых компетентными органами законодательной (представительной) и исполнительной власти решений и осуществляемых ими мер, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей по созданию механизма правового регулирования.

Исходя из концепции, что бюджетно-правовое регулирование должно осуществляться в реалиях существующей сегодня бюджетно-правовой политики, возникает вопрос: все ли нормы бюджетного законодательства при их реализации соответствуют тем целям и задачам, которые ставит перед собой государство ежегодно?

Так, согласно ежегодному обращению Президента РФ к Федеральному Собранию, бюджетная политика в период 2015–2017 гг. должна быть реализована на основе бюджетных принципов, установленных Бюджетным кодексом.

К примеру, в соответствии с принципом сбалансированности бюджетов при планировании федерального бюджета будет продолжено использование «бюджетных правил», которые, с одной стороны, ограничивают чрезмерный рост расходов в случае благоприятной ценовой конъюнктуры, а с другой – не позволяют резко сокращать расходы при появлении краткосрочных негативных шоков в экономике. Ибо отступление от «бюджетных правил» ради поддержания экономики за счет бюджетных средств несет в себе высокие риски сужения возможностей финансирования бюджетного

⁵ См.: Козырин А. Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. М., 2006. Т. 1. С. 412–437.

⁶ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под ред. А. Г. Грязновой. М., 2004. С. 125.

⁷ См.: Козырин А. Н. Указ. соч.

дефицита по причине одновременно возрастающей потребности использования дополнительных нефтегазовых доходов на компенсацию выпадающих не нефтегазовых доходов, сокращающихся внутренних и внешних заимствований, снижающихся поступлений от приватизации.

Это объясняется тем, что стимулирование структурных изменений за счет средств федерального бюджета в рамках реализации государственных программ, следование «бюджетным правилам» для обеспечения устойчивости федерального бюджета при изменении мировых цен на нефть, а также повышение эффективности управления неналоговыми поступлениями в федеральный бюджет будут способствовать снижению значимости нефтегазовых доходов в структуре бюджетных поступлений.

Более того, в рамках реализации основных направлений бюджетной политики будет продолжена работа по обеспечению проектного структурирования расходов федерального бюджета на поддержку отраслей национальной экономики с учетом мер налогового, таможенного и тарифного регулирования в целях повышения эффективности бюджетной политики в сфере национальной экономики путем внедрения процедур проектного управления и перехода к поддержке инвестиционных проектов, обеспечивающих наибольший вклад в достижение целей экономического развития страны.

Подходы по внедрению процедур проектного управления при реализации проектов с государственным участием будут включены в новую редакцию Бюджетного кодекса, а также в проект федерального закона «О проектах с государственным и муниципальным участием», разработка и принятие которых позволит обеспечить повышение эффективности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета, направляемых на поддержку национальной экономики, путем установления процедур качественного планирования проекта с выбором наилучшей цели проекта, способа его реализации, формы государственной поддержки.

Указанный механизм будет также нацелен на привлечение внебюджетного финансирования за счет принятия государством долгосрочных обязательств по реализации проекта, включая долгосрочные тарифы и налоговые расходы, а также на повышение капитализации имущества, создаваемого за счет бюджетных средств, с помощью сокращения рисков снижения стоимости компаний с государственным участием вследствие реализации неэффективных проектов.

Итак, это основные направления бюджетно-правовой политики, которые должны быть, с позиции Президента РФ, реализованы в 2015–2017 гг.

Бюджетное законодательство субъектов РФ формируется в соответствии с бюджетно-правовой политикой государства на очередной финансовый год⁸.

⁸ См.: Послание губернатора Самарской области Н. И. Меркушкина к депутатам Самарской Губернской Думы ; Послание губернатора Воронежской области А. В. Гордеева Воронежской областной Думе и исполнительным органам государственной власти области ; Послание губернатора Омской области В. И. Назарова Законодательному Собранию Омской области. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Однако существуют особенности реализации бюджетного законодательства, которые совершенно не отражают цели и задачи, определенные бюджетно-правовой политикой государства на год.

Мониторинг бюджетного законодательства в Российской Федерации показывает, что реализация бюджетно-правовых норм отражает возможности и открывает проблемы, существующие на уровне субъекта РФ в области финансов.

1. Так, в рамках мониторинга качества оказания государственных услуг при Региональных органах исполнительной власти (далее – РОИВ) в *Новгородской области* РОИВ организовано проведение регулярной оценки гражданами качества услуг учреждений культуры путем размещения на сайтах учреждений и официальном портале «Культура Новгородской области» электронных анкет. Сводные отчеты оценки качества ежемесячно и ежеквартально представляются в департамент культуры и туризма Новгородской области для принятия мер учредителем. В целях повышения ответственности за невыполнение государственного задания, при подведении итогов работы за очередной квартал уделяется особое внимание степени выполнения государственного задания, что влияет на размер материального стимулирования руководителя учреждения⁹.

С одной стороны, мы видим публичный интерес у государства – государственное задание будет выполнено под угрозой и стимулов, и ответственности руководителя, а с другой – частный интерес – материальное стимулирование руководителя учреждения.

2. В *Волгоградской области* по результатам мониторинга на основе показателей эффективности функционирования сети государственных учреждений Волгоградской области были выделены наименее эффективные государственные учреждения с разделением на государственные учреждения, неэффективность которых обусловлена объективными факторами, и государственные учреждения, неэффективность которых определяется недостатками организации их собственной деятельности.

Таким образом, были выявлены имеющиеся резервы для повышения эффективности государственных учреждений различной отраслевой принадлежности, разработаны основные подходы и критерии оптимизации сети государственных учреждений¹⁰.

Современные проблемы оптимизации сети государственных учреждений субъектов РФ, повышения качества оказываемых ими услуг обусловлены высокими уровнями дефицита региональных бюджетов и государственного долга субъектов РФ, высокими инфляционными издержками организаций, неудовлетворенностью потребителей качеством государственных и муниципальных услуг.

⁹ Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru/ru/>

¹⁰ Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru/ru/>. Такая же ситуация наблюдается в Красноярском крае, Иркутской, Липецкой, Московской, Орловской, Сахалинской, Томской областях, Республике Татарстан, Ямало-Ненецком автономном округе.

Большинство регионов отмечают недостаточность и недоработанность нормативно-методического сопровождения вопросов формирования базовых (отраслевых) и ведомственных перечней государственных услуг (работ), нормативов финансовых затрат на их оказание со стороны ФОИВ, сложности утверждения ведомственных перечней государственных услуг (работ) в системе «Электронный бюджет».

Регионы указывают также на недостаточность финансовых ресурсов для финансирования государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) по нормативам финансовых затрат, рассчитанным в рамках Общих требований, установленных на федеральном уровне, невозможность и нецелесообразность применения единого формализованного подхода к определению нормативов финансовых затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ), использование индивидуальных выравнивающих коэффициентов для отдельных учреждений.

Регионы нуждаются в методологической помощи ФОИВ в виде рекомендаций и своевременного принятия необходимых нормативных правовых актов. В то же время для решения проблемы недостаточного финансирования государственных услуг, оказываемых на территории субъекта РФ, они предпринимают меры по развитию некоммерческих форм ГЧП.

Большинство мероприятий осуществляется регионами в сфере оптимизации сети учреждений (в том числе сокращение административно-управленческого персонала, присоединение учреждений, оптимизация численности учреждений)¹¹.

3. Более того, 34 субъекта РФ указали, что осуществляют реализацию проектов в рамках стратегических и программных документов (в том числе в рамках реализации государственных программ субъектов РФ), в результате чего определены конкретные целевые показатели, ответственные за реализацию проекта, а также отлажен механизм мониторинга и оценки эффективности проектов в рамках стратегических и программных документов.

Прежде всего, это связано с тем, что в настоящее время практически вся деятельность органов власти реализуется посредством государственных программ. Кроме того, в государственных программах Российской Федерации устанавливаются общие требования к деятельности субъектов РФ в соответствующей сфере деятельности. При этом субсидии за счет средств федерального бюджета преимущественно предоставляются регионам, в которых реализуются аналогичные государственные программы. Правила предоставления субсидий субъектам РФ также утверждаются в рамках государственных программ Российской Федерации¹².

Стоит отметить, что, по оценке Минфина России, практически все указанные регионы (за исключением *Магаданской, Оренбургской, Ор-*

¹¹ Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru/ru>

¹² Там же.

ловской, Псковской областей) осуществляют управление региональными финансами на надлежащем или высоком уровне, а также имеют «среднее» или «выше среднего» значение показателя по доле ввода объектов по итогам 2014 г. по сравнению с другими регионами. Таким образом, в целом можно сделать вывод об относительной эффективности реализации инвестиционных проектов в рамках реализации государственных программ субъектов РФ.

4. В целях минимального использования бюджетных средств и максимального использования нефинансовых механизмов государственного участия в процессе управления инвестиционными процессами на территории регионов 8 субъектов РФ отметили, что внедряют процедуры выбора оптимальной формы государственного участия в процессе управления инвестициями, сравнительного анализа различных вариантов реализации инвестиционного проекта для определения оптимальной формы государственного участия в инвестиционных проектах.

Например, оптимальной формой государственного участия *Белгородской области* в инвестиционных проектах, направленных на развитие производственного сектора, является основанный на принципах ГЧП следующий механизм вложения средств на реализацию проекта:

1) предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности в долгосрочную аренду без проведения торгов (Закон Белгородской области от 26 марта 2015 г. № 345 «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов»);

2) предоставление бюджетных средств на формирование инфраструктуры (теплоснабжение, водоснабжение, электроснабжение, дороги);

3) предоставление государственных гарантий субъекта РФ для обеспечения кредитных обязательств инвесторов;

4) привлечение внебюджетных источников финансирования на реализацию инвестиционных проектов, в том числе, например, средств будущих резидентов промышленных парков, технопарков, индустриальных парков (в счет будущих платежей по выкупу производственных помещений)¹³.

5. В целях расширения налогового потенциала регионы также осуществляют меры поддержки по созданию и развитию бизнес-инкубаторов, кластеров, технопарков, промышленных парков. Указанный приоритет выделили 7 регионов.

Так, например, в 2014 г. в рамках государственной программы *Пензенской области* «Развитие территорий, социальной и инженерной инфраструктуры, обеспечение транспортных услуг в Пензенской области на 2014–2020 годы» за счет средств федерального бюджета и бюджета

¹³ Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru>

Пензенской области финансировалось строительство внутриплощадочных и внеплощадочных сетей «Центра регионального развития Пензенской области «Промышленный парк «Кижеватово», бизнес-инкубатора в г. Кузнецке. Общая стоимость проекта составляет 1,6 млрд рублей, при этом бюджетные средства выделены в объеме 228,2 млн рублей. В 2015 г. финансирование объекта продолжилось.

Начиная с 2015 г. Администрацией *Смоленской области* реализуются два инвестиционных проекта по созданию и развитию государственного индустриального парка «Сафоново», расположенного в юго-западной части г. Сафоново, и государственного индустриального парка «Феникс», расположенного в северной части г. Смоленска. Планируемый объем налоговых поступлений за время реализации инвестиционных проектов (в течение 10 лет) составит более 16 млрд рублей, включая отчисления в федеральный бюджет – более 10 млрд рублей и отчисления в консолидированный бюджет Смоленской области – более 6 млрд рублей¹⁴.

В качестве основных проблем, препятствующих эффективности реализации инвестиционной деятельности, большинством регионов отмечается недостаточный объем финансового обеспечения реализации инвестиционных проектов, а также низкий уровень развития механизмов привлечения частных инвестиций, неудовлетворительное качество подготовки проектных документов и документов для проведения конкурсных процедур, поздние сроки перечисления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ.

Субъекты РФ в рамках собственных полномочий с разной степенью активности проводят мероприятия, направленные на совершенствование бюджетной политики в сфере государственной поддержки реального сектора экономики и реализации инвестиционных проектов. К наиболее распространенным мерам субъекты РФ относят применение механизмов государственного частного предпринимательства, предоставление бюджетных инвестиций в рамках региональных адресных инвестиционных программ, применение налоговых и иных льгот.

Помимо мер, реализуемых в качестве финансовой поддержки, регионы проводят также мероприятия, направленные на повышение качества и эффективности инвестиционной деятельности.

К таким мерам следует отнести проведение оценки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств регионального бюджета, направляемых на капитальные вложения, которая позволяет принимать решения о финансировании наиболее эффективных в социальном и экономическом плане проектов, выбрать наиболее оптимальный механизм реализации инвестиционного проекта, установить целевые показатели, характеризующие успешность реализации инвестиционного проекта, а также сформировать систему мониторинга хода реализации проекта для возможности оперативного принятия управлен-

¹⁴ Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru>.

ческих решений, развивать (внедрять) институт оценки регулирующего воздействия актов в сфере инвестиционной деятельности. Вместе с тем нередко преобладает формальный подход к применению указанных мер, не позволяющий выбрать оптимальную модель оказания государственной поддержки при реализации проекта.

Предоставление субсидий и иных целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета уже в процессе исполнения региональных бюджетов заставляет регионы вносить существенные изменения в собственные государственные программы уже в процессе их исполнения. Нередко профильные федеральные органы исполнительной власти устанавливают такие требования для предоставления межбюджетных трансфертов, что регионы вынуждены в середине финансового года разрабатывать новые подпрограммы, а иногда и государственные программы¹⁵.

Помимо ухудшения качества планирования параметров бюджета, возникает проблема использования доводимых за счет средств федерального бюджета трансфертов. В *Омской области* такое положение объясняется практикой затягивания принятия решений по отдельным распорядительным документам, что приводит к формированию остатков предоставляемых трансфертов.

Объемы остатков субсидий, сложившихся в местных бюджетах на 1 января 2015 г., по предоставленным из бюджетов субъектов РФ целевым межбюджетным трансфертам во многих субъектах РФ, остаются значительными и связаны в основном с нереализованными проектами в сфере жилищно-коммунального хозяйствования и инфраструктурными проектами. Самую большую сумму остатка в 352,6 млрд рублей показала Брянская область, за ней – Чеченская Республика – 4,7 млрд рублей. Минимальные остатки (до 1 млн рублей) отмечены у г. Санкт-Петербурга, Хабаровского края, Республики Алтай, Курганской и Волгоградской областей. В среднем из 78 регионов, предоставивших материалы, значение данного показателя в 2015 г. составило 538,3 млн рублей¹⁶.

Регулярное внесение изменений в законодательство, связанное с перераспределением полномочий между региональным и местным уровнями, как существенную проблему отметили четыре субъекта РФ.

В связи с этим снижается доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общей доле межбюджетных трансфертов, а также затрудняется процесс формирования структуры межбюджетных трансфертов на долгосрочную перспективу.

Проблемы возникают и при внесении изменений в другие нормативные правовые акты, регулирующие отдельные сферы деятельности. Для *Кировской области* изменение требований к лесному законодательству вызвало сложности при финансировании созданных специализирован-

¹⁵ Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru/ru>

¹⁶ Там же.

ных учреждений. *Магаданская область* столкнулась с трудностями при возмещении выпадающих доходов организациям коммунального комплекса при оказании услуг тепло- и электроснабжения в связи с изменениями, внесенными в Жилищный кодекс РФ.

Учитывая, что субъекты РФ с 2016 г. обязаны составлять региональные бюджеты в «программном» формате, бюджетные ассигнования планируются в жесткой увязке с целями, задачами и показателями государственных программ. Предоставление субсидий и иных целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета уже в процессе исполнения региональных бюджетов заставляет регионы существенно скорректировать государственные программы по ходу их реализации¹⁷.

Итак, бюджетно-правовая политика определяет бюджетно-правовое регулирование, которое осуществляется посредством различных способов и средств, коими выступают правовые нормы.

В механизме бюджетно-правового регулирования в зависимости от выбранного курса политики государства по-разному сочетаются и методы управления – стимулирование, ограничение, ответственность.

Как показывает мониторинг бюджетного законодательства, реализация бюджетно-правовых норм в большинстве случаев (на примере субъекта РФ) не соответствует тем целям и задачам, которые ставит государство в очередном финансовом году. Это означает, что государство ставит цели и задачи в рамках бюджетно-правовой политики, но их достижение носит нереальный характер. Более того, именно бюджетно-правовая политика заставляет субъекта РФ преодолевать все свои проблемы самостоятельно и стимулирует искать выходы для их преодоления.

¹⁷ Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru>

Воронежский государственный университет

Бобкова Л. Л., кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права

E-mail: bll271277@rambler.ru
Тел.: 8-903-652-49-87

Voronezh State University

Bobkova L. L., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Financial Law Department

E-mail: bll271277@rambler.ru
Tel.: 8-903-652-49-87