

## **К вопросу об эргономичности бюджетного процесса (в части отчетности об исполнении федерального бюджета)**

**О. В. Морозов**

кандидат философских наук, руководитель научной школы «Высшая школа публичной политики»  
РЭУ им. Г. В. Плеханова.  
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,  
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.  
E-mail: moleg566@gmail.com

**А. Г. Бирюков**

кандидат экономических наук, помощник депутата Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации.  
Адрес: 103265, Москва, Охотный ряд, д. 1.  
E-mail: juicer@mail.ru

**М. А. Васильев**

заместитель руководителя научной школы «Высшая школа публичной политики»  
РЭУ им. Г. В. Плеханова.  
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,  
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.  
E-mail: vma9852707439@yandex.ru

## **On the Issue of Ergonomics of the Budget Process (Reports on Federal Budget Implementation)**

**O. V. Morozov**

PhD in Philosophy, Head of Higher School of Public Policy of the PRUE.  
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,  
Moscow, 117997, Russian Federation.  
E-mail: moleg566@gmail.com

**A. G. Biryukov**

PhD in Economics, Assistant to the Deputy of the State Duma of Federal Assembly of Russian Federation.  
Address: Deputy of the State Duma of Federal Assembly of Russian Federation,  
1 Okhotny Ryad, Moscow, 103265, Russian Federation.  
E-mail: Juicer@mail.ru

**M. A. Vasiliev**

Deputy Head of the Higher School of Public Policy of the PRUE.  
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,  
Moscow, 117997, Russian Federation.  
E-mail: vma9852707439@yandex.ru

### **Аннотация**

Настоящая статья освещает результаты исследования заключительных этапов федерального бюджетного процесса – рассмотрение и утверждение отчета правительства Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за финансовый год и лишь отчасти касается предшествующих этапов – составления бюджетной отчетности и ее внешней проверки. Статья продолжает дискуссию на тему эргономичности федерального бюджетного процесса в части рассмотрения и принятия федерального закона о федеральном бюджете на

очередной финансовый год и плановый период. Рассмотрены содержательный и процессуальный аспекты бюджетной отчетности. В содержательной части работы в современном состоянии бюджетной отчетности на федеральном уровне авторами фиксируется противоречие между практикой бухгалтерского подхода к отчетности и политикой бюджетирования, ориентированного на результат. Констатируется, что современная федеральная бюджетная отчетность, несмотря на переход в бюджетном планировании от управления бюджетными расходами к управлению результатами, продолжает характеризоваться доминированием бухгалтерского подхода. В части работы, посвященной процессуальным аспектам бюджетной отчетности, показано наличие противоречия между масштабным объемом материалов (сравнимым с объемами по проекту федерального бюджета на очередной год и плановый период), предполагающихся к осмыслению в процессе подготовки к принятию/отклонению, и ничтожным результатом как принятия, так и отклонения проекта федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный год. С учетом фиксации различий функций парламента между оценкой соответствия бюджетных расходов бюджетным назначениям и политической оценкой деятельности правительства по использованию общественных финансов за отчетный период аргументируется актуальность реализации бюджетной политики, направленной на бюджетирование, ориентированное на результат не только на этапе формирования и исполнения федерального бюджета, но и на этапе бюджетной отчетности. На этой основе формулируются предложения по повышению результативности бюджетного отчетного процесса.

**Ключевые слова:** бюджетная политика, бюджетная система, бюджетный процесс, эргономика бюджетного процесса, эффективность бюджетного процесса.

### Abstract

The article highlights the results of a study of the final stages of the Federal budget process – consideration and approval of the report of the Government of the Russian Federation in the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on implementing the Federal budget for the fiscal year and only partly relates to previous stages of preparation of budget reporting and external audit. The article continues the discussion on the topic of ergonomics of the Federal budget process, from considering adoption of the Federal law on the Federal budget for the next financial year and planning period. The content and procedural aspects of budget reporting are considered. In the substantive part of the work in the current state of budget reporting at the Federal level, the authors fix the contradiction between the practice of «accounting approach» to reporting and the policy of «result-oriented budgeting». It is stated that the modern Federal budget reporting continues to be characterized by the dominance of the «accounting approach» despite the transition in budget planning from budget expenditure management to results management. Concerning works devoted to the procedural aspects of budget reporting, they shows a contradiction between the massive amount of content (comparable to volumes according to the draft Federal budget for next year and planning period) that are going to be comprehension in preparation for acceptance/rejection, and void as a result of the adoption and the rejection of the draft Federal law on Federal budget execution during the reporting year. Subject to assigning different functions of the Parliament between the conformity assessment of budget expenditures budget appointments and political assessment of the Government's use of public Finance during the reporting period, discusses the relevance of the implementation of fiscal policy aimed at «budgeting, oriented on results» not only in the stage of formation and execution of the Federal budget, but also on the stage of the budget statements. On this basis, proposals are formulated to improve the effectiveness of the budget reporting process.

**Keywords:** fiscal (budgetary) policy, budget system, budget process, budget process ergonomics, budget process efficiency.

### Введение

Работа над темой настоящей статьи показала весьма низкий к ней интерес со стороны научного сообщества страны. На соответствующие запросы на тему бюджетной отчетности в публичной сфере популярная научная электронная библиотека eLIBRARY.RU показывает работы лишь в части отчетности бюджетных организаций, содержательные работы, посвященные эргономике бюджетного процесса в области

публичных финансов (государственных и муниципальных), исчисляются лишь десятками, а сегмент работ, касающихся оценок смыслового наполнения, результативности и эффективности процесса рассмотрения и утверждения федерального закона об исполнении федерального (регионального) бюджета за финансовый год, – и вовсе единицами. Иначе говоря, с научно-иссле-

довательской точки зрения планы вызывали несопоставимо больший интерес в сравнении с тем к чему приводит их реализация.

Определенный всплеск количества новых работ имел место после оглашения Президентом Российской Федерации бюджетных посланий 2003 и 2004 гг., смысл которых (в рассматриваемом нами аспекте) заключался в том числе в смещении акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными расходами к управлению результатами (бюджетирование, ориентированное на результат – БОР), в частности, путем расширения самостоятельности и повышения ответственности участников бюджетного процесса. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации на 2004–2006 годы предусматривала<sup>1</sup>, что БОР – это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и ожидаемых конечных результатов, имеющих целью обеспечение взаимосвязи между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми результатами.

В этой связи можно отметить работу доцента Тюменского государственного университета, кандидата экономических наук Н. В. Бакша, в которой рассмотрены проблемы, возникающие в процессе бюджетной реформы, направленной на результативность бюджетных расходов [2]. Она напоминает, что еще в 1996 г. государство ставило аналогичную задачу – осуществлять бюджетное планирование, ориентированное на государственные социальные стандарты. При этом предполагалось, что стандарты будут устанавливать сами субъекты бюджетного планирования. Но в итоге это понятие исчезло из нормативных правовых актов Российской Федерации. Видимо, как следует из этой работы, на тот момент институты государственной власти оказались не готовы к ответственности за результаты своей деятельности [2. – С. 136].

Как отмечает Н. В. Бакша, и реформа, направленная на реализацию бюджета, ориентированного на результат, не содержит механизмы определения ответственности государственных

органов власти за неисполнение целевых показателей [2. – С. 137]. При этом отсутствие ответственности создает условия для малоэффективной деятельности.

Основательная диссертационная работа кандидата экономических наук И. Н. Токарева (выполнена на кафедре учета, анализа, аудита МГУ им. М. В. Ломоносова), посвященная развитию бюджетного учета в Российской Федерации [4]. В ней рассмотрены история развития системы бюджетного учета и отчетности в России, анализ действующей системы бюджетного учета, опыт регулирования бухгалтерского учета в российской и международной практике, и на этой основе представлены основные направления развития бюджетного учета и отчетности в Российской Федерации.

Непосредственно вопросам совершенствования отчетной стадии бюджетного процесса посвящены работы заместителя руководителя Федерального казначейства Р. Е. Артюхина [1]. Со ссылкой на известного в начале XX в. исследователя вопросов бюджета французского экономиста Р. Штурма, который, сравнивая смысловое значение закона о бюджете и закона об исполнении бюджета, сказал, что «один чертит путь исполнения бюджета, другой расследует, строго ли следовали этому пути». Р. Е. Артюхин подчеркнул: «Отчетная стадия выступает... одним из инструментов подотчетности органов исполнительной власти перед представительными органами». Он также отметил, что «До вступления в силу [1998 г.] Бюджетного кодекса Российской Федерации ни один отчет об исполнении республиканского бюджета Российской Федерации (1992–1993 гг.), федерального бюджета (за 1994–1998 гг.) не был утвержден законодателем...» [1. – С. 11]. Теперь уже кажется удивительным: лишь начиная с 1999 г. отчеты об исполнении федерального бюджета утверждаются принимаемыми ежегодно федеральными законами.

Объектом правового регулирования на отчетной стадии бюджетного процесса Р. Е. Артюхин называет отношения, связанные с представлением законодательным (представительным) органам со стороны исполнительных органов отчета об исполнении бюджета [1. – С. 11].

<sup>1</sup> См.: Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации на 2004–2006 годы утратила силу в связи с изданием Постановления Правительства Россий-

ской Федерации от 3 апреля 2015 г. № 320 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 15. – Ст. 2281.

При этом он справедливо замечает, что «...движущей силой дальнейшего совершенствования рассматриваемой стадии бюджетного процесса должно стать... удовлетворение запросов не только и не столько... законодательных (представительных) органов, сколько неограниченного круга пользователей информации о публичных финансах, т. е. по своей сути – всех групп общества. Кроме того, ... нуждается в дальнейшем развитии и сама процедура рассмотрения в законодательном (представительном) органе отчета об исполнении бюджета» [1. – С. 13]. С сожалением следует отметить, что оба замечания Р. Е. Артюхина сохраняют остроту и в настоящее время.

Ретроспективная деятельность в сфере бюджетной политики, работа по оценке уже состоявшихся событий, завершенных (или проваленных) проектов, особенно с учетом совпадения по времени с иным процессом – рассмотрением проекта федерального бюджета на очередной год и плановый период – с очевидностью вызывает меньший интерес, остается на вторых ролях. Отчетность об исполнении федерального бюджета, оформляемая в виде федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный год, казалось бы, имеющая публичные, политические, организационные, правовые и иные последствия, не является предметом сколько-либо значительного внимания ни для органов исполнительной власти, ни для законодательных, контролирующих структур, ни для гражданского общества.

Проект федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период обладает неоспоримой новизной, которая делает работу над ним более привлекательной, поскольку допускает возможность выбора, принятия тех или иных решений, активного воздействия на предмет рассмотрения. А отчетность об исполнении федерального бюджета формируется и реализуется в условиях, когда цели и задачи отчетного периода определены законодательно или в отдельных решениях, документах стратегического планирования, нормативных правовых актах, они понятны и доступны, все предпринятые решения завершены и запротоколированы. Выбор между оценкой того, что было и того, что будет и что можно сделать, поэтому объективно склоняется в пользу возможного, а не действительного (совершившегося). Однако именно знание прошлого позволяет эффективнее работать в настоящем и будущем.

Следует учитывать, что процессу рассмотрения проекта Федерального закона об исполнении

федерального бюджета предшествуют отчетные события, которые дублируют (если не превосходят) по содержанию сам отчет о федеральном бюджете. Так, до начала рассмотрения проекта федерального закона об исполнении федерального бюджета Государственная Дума обсуждает отчет о результатах деятельности правительства Российской Федерации, о работе Счетной палаты Российской Федерации, годовой отчет Центрального банка Российской Федерации, отчет уполномоченного по правам человека и проводит прочие отраслевые мероприятия. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) «О парламентском контроле» Федеральное Собрание Российской Федерации осуществляет регулярные мероприятия по содержательной оценке отчетности, значительной и неотъемлемой частью которой являются и финансово-экономические показатели прошедшего года.

В частности, наиболее комплексным элементом данной работы с промежуточными итогами является процедура, связанная с государственными программами Российской Федерации (теперь и национальными проектами). В этот же период в правительстве Российской Федерации при участии депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации рассматриваются и обсуждаются квартальные отчеты по федеральному бюджету, исполнение федеральных целевых программ, программы приватизации, Федеральной адресной инвестиционной программы и т. д. Это означает, что важная часть итогов исполнения федерального бюджета за отчетный год (как законопроекта и материалов к нему) комитетам и комиссиям палат Федерального Собрания уже известна, работа с текущей отчетностью позволяет заведомо сформировать позицию по итоговой (годовой) отчетности. В условиях, когда важнейшие итоги года уже известны, проанализированы, прошли процедуру обсуждений и дискуссий собственно законодательная деятельность (работа над проектом федерального закона об исполнении федерального бюджета) и актуальность отчета объективно невелики. Несмотря на то что любое действие по законопроектам является политическим актом, оно в данном случае превращается в техническое «происшествие».

Таким образом, законотворческий процесс, направленный на рассмотрение отчета об испол-

нении федерального бюджета в парламенте, с одной стороны, не влечет, как правило, значимых политических и юридических последствий.

С другой стороны, становится «актуально неактуальным» с учетом его частичного или полного совпадения по времени с иным элементом бюджетного процесса – формированием и рассмотрением проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период (а также внесением изменений в бюджет текущего года).

Вместе с тем наиболее существенной функцией правового регулирования процесса бюджетной отчетности должно выступать, казалось бы, очевидное – оценка результативности и эффективности исполнения федерального бюджета за отчетный финансовый год. Однако нормы Бюджетного кодекса в части регулирования отчетного процесса ни на этапе формирования, ни на этапе рассмотрения в палатах Федерального Собрания не предусматривают не только оценку эффективности, но и оценку результативности использования общественных ресурсов в отчетном году. Кроме того, процесс работы над проектом Федерального закона об исполнении федерального бюджета за прошедший год игнорирует логически важнейший элемент – возможность влияния на налогово-бюджетную, долговую, учетную, иные направления политики в будущих периодах.

По мнению авторов, невысокая эффективность процедуры подведения итогов исполнения федерального бюджета в действующем формате не добавляет ни большей прозрачности, ни подотчетности исполнения бюджетной политики, не содержит потенциал учета успехов и ошибок отчетного периода для их трансформации в эффективные решения в последующие годы. Поэтому в рамках настоящего исследования авторами выдвигается предположение, что проблема низкой результативности бюджетного процесса в части отчетности исполнения федерального закона о федеральном бюджете за отчетный год с точки зрения общественных интересов остается актуальной проблемой и требует своего разрешения. Она может быть разрешена в том случае, если процесс рассмотрения итогов (достижений, успехов и провалов) исполнения федерального бюджета получит целевое предназначение, имма-

нентные механизмы и процессуальные сроки, позволяющие реализовать не используемый потенциал работы с финансовой отчетностью. В целях их осмысления обратимся к содержательным и процессуальным частям отчетной стадии бюджетного процесса.

### **Содержательная часть бюджетной отчетности**

Обязанность правительства Российской Федерации представлять Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета установлена подпунктом а части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации. Сроки, условия, порядок работы над проектом федерального закона об исполнении федерального бюджета регулируются Бюджетным кодексом Российской Федерации, а также непосредственно практикой работы с данным законопроектом<sup>1</sup>.

Статьей 264.8 Бюджетного кодекса установлено, что Федеральным законом об исполнении федерального бюджета утверждается отчет об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) федерального бюджета. Там же указано, что отдельными приложениями к федеральному закону об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год утверждаются показатели:

- доходов федерального бюджета по кодам классификации доходов бюджетов;
- расходов федерального бюджета по ведомственной структуре расходов федерального бюджета;
- расходов федерального бюджета по разделам, подразделам классификации расходов бюджетов;
- источников финансирования дефицита федерального бюджета по кодам классификации источников финансирования дефицитов бюджетов.

Сразу укажем здесь на расхождение в части кодов классификации доходов бюджетов между требованием этой статьи и отсутствием аналогичного требования к представлению проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Прогнозируемые доходы в составе проекта федерального бюджета на трехлетку подлежат утверждению лишь в формате

<sup>1</sup> Данное уточнение тем более важно, если напомнить о том, что сам законопроект состоит лишь из нескольких абзацев с

приложениями по доходам, расходам (ведомственным разделам и подразделам классификации), источникам финансирования бюджета.

«нефтегазовые и ненефтегазовые». Дополнительные сведения о более подробной оценке прогнозируемых поступлений отдельных видов доходов федерального бюджета на этапе работы над проектом бюджета в Государственной Думе представляются в составе пояснительной записки, форма, состав и статус которой в любом случае ограничиваются прилагательным «пояснительная». Иначе говоря, в составе отчетного законопроекта предлагается оценить исполнение того, что ранее не было утверждено законом, подтвердить мнение, ожидания, прогнозы исполнительной власти в части поступления конкретных видов доходов федерального бюджета (сопоставить с фактом предположения и пояснения, а не утвержденные законом значения).

В отношении расходов может быть использована иная позиция (о возможности исключения ведомственной классификации как предмета законодательного регулирования в современных условиях), отчасти отраженная в работе авторов настоящей статьи по оценке эргономичности федерального бюджетного процесса [3]. Речь идет о том, что утверждение результатов исполнения бюджета в разрезе ведомств имеет существенно меньшее значение в сравнении с тем, как данные расходы исполнены с точки зрения программ, проектов, исполнения обязательств (вне зависимости от ведомственной привязки).

В соответствии со статьей 264.10 Бюджетного кодекса определено, что одновременно с годовым отчетом об исполнении федерального бюджета правительством в Государственную Думу представляются:

- проект федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год;
- баланс исполнения федерального бюджета;
- отчет о финансовых результатах деятельности;
- отчет о движении денежных средств;
- пояснительная записка;
- отчеты об использовании ассигнований резервных фондов, предоставлении и погашении бюджетных кредитов (ссуд), состоянии государственного внешнего и внутреннего долга (на начало и конец отчетного периода);
- отчет об исполнении приложений к федеральному закону о федеральном бюджете за отчетный финансовый год;

– отчетность об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

– информация о предоставлении межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, размещении средств федерального бюджета на банковских депозитах, использовании бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда;

– информация об использовании бюджетных ассигнований, источником которых является Фонд развития;

– информация о предоставлении средств бюджетам субъектов Российской Федерации в соответствии с ФАИП (и об использовании указанных средств с распределением по объектам капитального строительства или объектам недвижимого имущества);

– сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Российской Федерации;

– предварительная информация об остатках средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 31 декабря отчетного финансового года (должна быть представлена в Государственную Думу не позднее 1 марта текущего года).

В указанной совокупности сведений, помимо данных об общих параметрах исполнения бюджета (доходы, расходы, дефицит/профицит), вызывают публичный интерес, как правило, лишь данные в части расшифровки расходов по разделам, подразделам, целевым статьям их функциональной классификации. Ко всем прочим сведениям таким, например, как отчет о движении денежных средств, сведения об ассигнованиях резервных фондов, интерес законодателей (а также общественный интерес) настолько низок, что их наличие или отсутствие в законе не влечет за собой никаких политических последствий.

Ранее уже говорилось, что именно в составе проекта Федерального закона об исполнении федерального бюджета представляются данные о поступлении доходов по их видам. Однако если вспомнить, что подобная информация (в качестве утверждаемой) не представляется в составе материалов к проекту федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период (только как пояснения и справочные данные), следовательно, никак не относится к нормам, утверждаемым именно на уровне закона, то сама возможность эффективного применения подобной

отчетности может быть поставлена под сомнение. Это означает, что в составе отчета об исполнении федерального бюджета присутствуют сведения, которые не с чем сравнить с точки зрения требования соответствующего закона. В рамках работы над законопроектом об исполнении федерального бюджета за отчетный год палаты Федерального Собрания принуждаются к сравнению данных пояснительной записки, представляемой к проекту Федерального закона о федеральном бюджете, с бухгалтерскими данными поступлений доходов по их видам.

Характерно, что в отношении межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, не говоря уже о предоставляемых за счет средств федерального бюджета кредитах (а также параметрах их реструктуризации), финансовых взаимоотношений с государственными компаниями и корпорациями, не существует даже возможности сопоставления целей, задач, требований федерального бюджета на отчетный год и данных об их исполнении. Поскольку если в части видов доходов подобные сведения пусть в специфической форме хотя бы в составе пояснительной записки присутствуют, то данные в отношении межбюджетного регулирования, как правило, становятся известными лишь по факту их осуществления.

Таким образом, не только детальные, но и общие сведения о результатах межбюджетного регулирования (речь идет не столько о кассовых расходах на перечисление тех или иных сумм в бюджеты конкретных субъектов Российской Федерации, сколько о том, к каким результатам эти расходы привели), практически полностью отсутствуют как в составе обязательных к представлению данных, так и в рамках пояснительных, дополнительных материалов. Собственно, дефицит сведений, которые отражают не столько формальное исполнение бюджетных назначений, сколько действительные итоги управления общественными финансами, наблюдается и в отношении государственных внебюджетных фондов.

Следовательно, при обилии результатов о кассовых расходах на перечисление из федерального бюджета тех или иных межбюджетных трансфертов, в том числе в разрезе регионов, отмечается отсутствие ориентированных на содержатель-

ный результат показателей на стадии формирования проекта федерального бюджета, особенно учитывая ежегодно вносимые изменения и дополнения в бюджет в ходе его исполнения. В частности, при подведении итогов года по выравниванию бюджетной обеспеченности бюджетов субъектов Российской Федерации становится невозможным оценить, насколько данное выравнивание (величина объемов дотаций) действительно выравнивает финансовые возможности регионов.

Представляется, что исполнение федерального бюджета не может оцениваться без учета исполнения консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации, бюджетов государственных внебюджетных фондов, а именно: Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования. В подтверждение того, насколько исполнение федерального бюджета значимо для этих структур, приведем данные из Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года (табл. 1). Основываясь на этих данных, можно видеть, что в ближайшие несколько лет только от решений, принимаемых в ходе формирования и исполнения федерального бюджета, будут непосредственно зависеть не только и не столько их формальные итоги, но и существенная часть финансовых ресурсов иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Укажем также, что если проект федерального бюджета на трехлетку идет в одном пакете с проектами бюджетов государственных внебюджетных фондов, то в части отчетности такой связи нет<sup>1</sup>. Тем самым высокий уровень дотационности государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации, т. е. их непосредственной зависимости от того, как был исполнен федеральный бюджет, связывает данные вопросы в единое целое. Автономное рассмотрение отчета об исполнении федерального бюджета без учета результатов использования соответствующих межбюджетных трансфертов в субъектах Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов представляется неполным, не отражающим в полной мере параметры исполнения федерального бюджета, а потому неконструктивным.

<sup>1</sup> Законопроекты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации поступают в

Государственную Думу существенно раньше, чем законопроект об исполнении федерального бюджета.

Таблица 1

**Сведения о доходах и долях межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в доходах государственных внебюджетных фондов и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на долгосрочный период (базовый вариант долгосрочного бюджетного прогноза)\* (в млрд руб.)**

Показатель	2017	2018	2019	2020	2021
Бюджеты бюджетной системы Российской Федерации					
Доходы	30 972	36 986	38 443	39 667	41 746
Федеральный бюджет					
Доходы	15 089	19 458	19 969	20 219	20 978
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации					
Доходы	10 758	12 107	12 791	13 406	14 142
Из них межбюджетные трансферты из федерального бюджета	1 690	1 841	2 272	2 320	2 269
В % к доходам	15,7	15,2	17,8	17,3	16,0
Пенсионный фонд Российской Федерации					
Доходы	8 170	8 169	8 569	8 949	9 246
Из них межбюджетные трансферты из федерального бюджета	3 682	3 278	3 319	3 414	3 309
В % к доходам	45,1	40,1	38,7	38,1	35,8
Фонд социального страхования Российской Федерации					
Доходы	692	709	753	783	793
Из них межбюджетные трансферты из федерального бюджета	50	46	36	37	37
В % к доходам	7,2	6,5	4,8	4,7	4,7
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования					
Доходы	1 737	1 888	2 098	2 350	2 496
Из них межбюджетные трансферты из федерального бюджета	37	32	79	244	269
В % к доходам	2,1	1,7	3,8	10,4	10,8

\* Источник: Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года.

### Календарные сроки и эффективность отчетного процесса

Полезно сравнение содержательного наполнения периодов рассмотрения проекта федерального бюджета, с одной стороны, и отчета о его исполнении – с другой. Как для проекта федерального бюджета от даты внесения законопроекта в Государственную Думу до срока принятия решения об утверждении его (проекта бюджета) в третьем чтении должно пройти не более 60 дней (статья 196 Бюджетного кодекса Российской Федерации), так и в отношении проекта федерального закона об исполнении федерального бюджета формальные сроки его рассмотрения палатой не превышают двух месяцев.

Законопроект об исполнении федерального бюджета должен быть представлен правительством в Государственную Думу до 1 августа и, в соответствии со статьей 264.11 Бюджетного кодекса, рассмотрен палатой не позднее 1 октября года, следующего за отчетным. Отчет об исполнении федерального бюджета с точки зрения стро-

гости сроков, состава материалов, условий их рассмотрения и обработки подчиняется почти тем же правилам, что и полноценный проект федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Но здесь следует учитывать по меньшей мере три обстоятельства.

Прежде всего, проект федерального бюджета рассматривается в трех чтениях (причем не только на предстоящий, но и на два последующих года), каждый из этапов чрезвычайно насыщен парламентскими и внепарламентскими (подготовкой заключений внешними экспертными организациями) событиями, предусматривающими возможности внесения изменений в концептуальные положения и отдельные параметры бюджета. Законопроект о его исполнении (заметим, при меньшей насыщенности парламентских процедур) рассматривается палатой в единственном чтении и без практической возможности внесения каких-либо изменений в содержание, показатели и суть законопроекта в режиме единственной

для Государственной Думы альтернативы «да или нет»<sup>1</sup>.

Второе обстоятельство связано с тем, что процесс рассмотрения отчета в подразделениях палаты осуществляется в отпускном режиме, когда весенняя сессия палаты уже завершена, осенняя еще не началась, но должна быть завершена до 1 октября. Облегчают парламентскую ситуацию требования нормы Бюджетного кодекса о том, что *главные администраторы средств федерального бюджета не позднее 1 апреля текущего финансового года представляют годовую бюджетную отчетность в Счетную палату Российской Федерации для внешней проверки*, а Счетная палата в свою очередь обязывается до 1 июня финансового года оформить (подготовить, рассмотреть и утвердить) заключения по каждому главному администратору средств федерального бюджета. В те же сроки годовой отчет об исполнении федерального бюджета и иные документы, подлежащие представлению в Государственную Думу одновременно с годовым отчетом об исполнении федерального бюджета от имени правительства, должны поступить в Счетную палату Российской Федерации. Заключение Счетной палаты на годовой отчет подлежит направлению (представлению) в Государственную Думу не позднее 1 сентября текущего финансового года. Иначе говоря, содержательные и фактические материалы годового отчета об исполнении федерального бюджета имеются в наличии уже 1 апреля соответствующего года, однако представлению в Государственную Думу подлежат существенно позднее.

Законопроект об исполнении федерального бюджета должен быть представлен правительством в Государственную Думу до 1 августа и рассмотрен палатой не позднее 1 октября текущего года. Заключение Счетной палаты на годовой отчет об исполнении федерального бюджета подлежит направлению (представлению) в Государственную Думу не позднее 1 сентября. А проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период представляется правительством Российской Федерации в Государственную Думу до 1 октября текущего года. Все даты и периоды на первый взгляд состыкованы и оправданы. Палате в пе-

риод с начала осенней сессии, но не позднее 1 октября остается провести единственное чтение проекта федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный период и приступить к рассмотрению проекта бюджета на очередную трехлетку.

Однако с учетом приведенных законодательных норм общий масштаб резерва времени палаты между завершением содержательной работы над отчетом об исполнении федерального бюджета за предшествующий год и началом работы над проектом бюджета на очередной финансовый год и плановый период составляет один календарный месяц (с 1 сентября, даты получения заключения Счетной палаты за законопроект об исполнении федерального бюджета за предыдущий год до 1 октября, даты официального внесения правительством проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период). Содержательная работа комитетов и комиссий Государственной Думы над законопроектом об исполнении федерального бюджета ограничивается на практике не более чем двумя неделями, притом что сама годовая отчетность по федеральному бюджету (с точки зрения исполнительной власти) формируется уже к началу второго квартала текущего года.

Следующее обстоятельство связано с разделением ответственности между участниками отчетного бюджетного процесса. Между деятельностью правительства Российской Федерации, ответственного за исполнение федерального закона о федеральном бюджете, работой Счетной палаты, несущей ответственность за достоверность аудиторских оценок итогов его исполнения, и деятельностью Государственной Думы – палатой, обладающей (как представительная власть) правом и обязанностью выносить политическую оценку как деятельности правительства в данной сфере вплоть до решения вопроса о доверии правительству Российской Федерации (подпункт б части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации), так и Счетной палаты вплоть до освобождения от должности председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов (подпункт д части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации). Возвращаясь к утверждению Р. Штурма, речь идет об оценке того, насколько строго правительство

<sup>1</sup> Парламентская практика последних двух десятков лет не знает случаев отклонения Государственной Думой проекта

Федерального закона об исполнении федерального бюджета, внесенного правительством Российской Федерации.

(в процессе исполнения) и Счетная палата (в процессе аудиторских оценок) следовали по пути, установленному Федеральным законом о федеральном бюджете.

Это означает, что функции Государственной Думы в процессах рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете и проекта закона о его исполнении существенно различаются. В первом случае палата одобряет внесенные правительством параметры федерального бюджета (планы, гипотезы, проекты, прогнозы и т. д.), во втором – дает оценку деятельности правительства по их исполнению, именно деятельности, а не достоверности правительственных данных об итогах исполнения федерального бюджета, поскольку последняя уже содержится в заключении Счетной палаты. Принятие или отклонение проекта федерального закона об исполнении Федерального закона о федеральном бюджете есть политическая оценка Государственной Думой деятельности правительства Российской Федерации за отчетный год.

Следует учитывать, что цитировавшиеся выше статьи 264.8 и 264.10 Бюджетного кодекса Российской Федерации имеют различающийся правовой смысл. Если отчет об исполнении федерального бюджета – это бухгалтерский документ, то федеральный закон о его исполнении представляет собой форму выражения законодателем своего решения по этому отчету. Отсюда следует, что Государственная Дума должна быть обременена законодательно установленными требованиями для вынесения содержательной (и не только в режиме «удовлетворительно/неудовлетворительно») оценки, а для реализации этой функции обеспечена регламентными процедурами и календарными сроками.

В отношении предметного наполнения содержания оценки речь идет о соотношении итогов исполнения федерального бюджета не только с утвержденными показателями на отчетный год, но и с целевыми показателями, содержащимися в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (соответствующих указах Президента

Российской Федерации) и действующих документах стратегического планирования (стратегии социально-экономического развития, стратегиях национальной безопасности, пространственного развития, государственной национальной и культурной политики, Бюджетном прогнозе на долгосрочный период, отраслевых стратегиях, Доктрине информационной безопасности, Военной доктрине и т. д.) на соответствующий год.

В отношении изменений Регламента Государственной Думы представляется целесообразным и необходимым перенос центра тяжести в процессе рассмотрения бюджетной отчетности, особенно с учетом реализации программного бюджета, от общесистемной работы комитета по бюджету и налогам к отраслевым комитетам палаты. Если на этапе рассмотрения проекта федерального бюджета приоритет комитета по бюджету и налогам очевиден<sup>1</sup>, то в части выводов по отчету о его исполнении, насколько исполнение бюджета привело к результатам, установленным законом и (или) документами стратегического планирования, а также в части выводов об их эффективности, приоритетными становятся выводы отраслевых, тематических подразделений палат парламента<sup>2</sup>. Особенно с учетом того, что общие параметры исполнения бюджета в сравнении с деталями реализации государственных программ к моменту отчета уже не так актуальны.

В этом случае на комитеты и комиссии палат, а в зависимости от актуальности того или иного вопроса – на специально создаваемые рабочие группы, переносится ответственность за формирование выводов о результативности и эффективности использования общественных финансов. Это необходимо как для оценки достигнутой показателей среднесрочных национальных проектов и государственных программ, показателей долгосрочных документов стратегического планирования в отчетном периоде, так и для выводов и предложений по решению приоритетных вопросов в будущие периоды бюджетного планирования.

Календарные сроки рассмотрения бюджетной отчетности приобретают существенное процессуальное значение при учете временных рамок различных этапов федерального бюджетного процесса, поэтому повторим некоторые из них.

<sup>1</sup> Важно, например, обеспечить обязательное соблюдение именно бухгалтерского компонента, включая соответствие содержания и общих объемов доходов, расходов и источников дефицита.

<sup>2</sup> Объективно большее значение приобретает не размер кассовых расходов, а то, что удалось за счет этих ресурсов сделать в той или иной отрасли, территории, проекте.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и сложившейся практикой, федеральный бюджетный процесс осуществляется в следующих временных рамках:

- проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период вносится правительством в Государственную Думу до 1 октября. Основные направления налоговой, бюджетной, таможенно-тарифной и долговой политики на следующую трехлетку разрабатываются и подлежат обсуждению в Государственной Думе<sup>1</sup> в июне – первой половине июля;

- все основные отчетные данные, показатели, характеризующие исполнение федерального бюджета за отчетный период, должны быть в наличии к середине следующего (за отчетным) года;

- содержательное обсуждение итогов исполнения федерального бюджета за отчетный финансовый год, в том числе в формате отчетов правительства, отдельных министров, Счетной палаты Российской Федерации, Банка России также осуществляется в первом полугодии текущего финансового года.

Таким образом, вся необходимая информация (кроме официального заключения Счетной палаты Российской Федерации по проекту федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год) может находиться в Государственной Думе<sup>2</sup> задолго до даты рассмотрения этой законодательной инициативы, а также до времени ее внесения в парламент. Между тем проект федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный год поступает в Государственную Думу лишь к 1 августа.

Приведенные сведения позволяют утверждать, что процесс рассмотрения проекта федерального закона об исполнении федерального бюджета в палатах Федерального Собрания не может выполнять свою основную задачу – обеспечить учет результатов отчетного периода для закрепления успешных решений и предотвращения провалов в последующий (трехлетний) период бюджетного планирования. Сроки формирования официальной, проработанной позиции как отдельных отраслевых комитетов Государственной

Думы, так и профильного комитета по бюджету и налогам не позволяют эффективно воспользоваться результатами такой работы с точки зрения учета выявленных недостатков, формирования конструктивных и максимально подготовленных к реализации предложений для проекта бюджета на следующую трехлетку (ввиду наличия только одного месяца между одним событием и последующим).

При этом движение к полноценной оценке результативности и эффективности как бюджетного планирования, так и бюджетной отчетности не является лишним, если учесть, что:

- имеют место постоянно выявляемые ошибки, недостаточно точные (обоснованные путем опоры лишь на внешние факторы) прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период или оперативные оценки<sup>3</sup>. При этом конструкция бюджетных правил призвана обеспечить не столько отсутствие необходимости уточнения показателей федерального бюджета в ходе его исполнения, сколько распространение подобных страховых инструментов на всю трехлетку;

- исполнение федерального бюджета в части Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) уже не один десяток лет не обеспечивается (в соответствии с отчетностью Росстата), но в то же время проект ФАИП на очередной финансовый год и плановый период содержит все те же, достаточно амбициозные показатели;

- значительная часть неопределенности, непредсказуемости условий сбалансированности бюджетов консолидированных субъектов Российской Федерации создается (формируется) за счет отказа от конкретного и окончательного формирования условий, порядка, объемов и технологии распределения и предоставления соответствующих межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам регионов в составе законодательного решения.

Подобные примеры, несмотря на их конъюнктурную ценность в том или ином периоде, могут быть расширены и уточнены. Однако общим выводом из представленной (неполной) совокупности сведений является то, что завершение содержательной, ответственной проработки отчетности об исполнении федерального бюджета за отчетный

<sup>1</sup> В последние годы в режиме парламентских слушаний.

<sup>2</sup> В любом случае публично и открыта для любого заинтересованного лица.

<sup>3</sup> Подобные факторы регулярно отмечаются в заключениях комитетов Государственной Думы по бюджету и налогам и по финансовому рынку.

финансовый год должно осуществляться задолго до периода, когда возможность внесения содержательных, количественных, качественных и иных поправок в проект федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период еще остается актуальной.

Данный тезис о завершении работы с бюджетной отчетностью заблаговременно до начала работы над проектом бюджета на следующий год не только реализуем (нет объективных препятствий для ускорения процедуры внесения законопроекта в парламент), но и является единственной альтернативой (разумным обоснованием) для достижения результативности отчетного бюджетного процесса, имеющей целью обеспечение эффективности бюджетных решений будущих периодов.

### **О повышении эффективности отчетного процесса**

Статьей 264.10-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации определены порядок и условия распределения функций по рассмотрению проекта Федерального бюджета в Государственной Думе. Там, в частности, определено, что соответствующий законопроект направляется в комитеты Государственной Думы на получение заключения. Также указано, что при подготовке таких заключений (по разделам, подразделам и госпрограммам) профильные комитеты *заслушивают доклады соответствующих федеральных органов исполнительной власти, а также аудиторов Счетной палаты Российской Федерации по соответствующим направлениям, в том числе рассматривают вопросы эффективности использования бюджетных ассигнований и достижения целевых показателей, утвержденных в государственных программах Российской Федерации.*

В соответствии со статьей 264.11 Кодекса все полномочия нижней палаты парламента в отношении отчетного законопроекта сводятся к заслушиванию ряда докладов (в числе обязательных – Министра финансов Российской Федерации, председателя Счетной палаты Российской Федерации) и принятия итогового решения – одобрения или отклонения соответствующего федерального закона. Напомним, что сама процедура рассмотрения отчетности в Государственной Думе ограничивается, как правило, временем, не превышающим две календарные недели<sup>1</sup>, в рамках которых

должно осуществиться не только содержательное рассмотрение, заслушивание, но и подготовка позиции, проекта заключения, отзыва, предложений и замечаний. В табл. 2 специально обращено внимание на то, какой объем материалов должен быть теоретически обработан, для того, чтобы осуществить все эти действия на практике.

Приведенные в табл. 2 данные, несмотря на кажущуюся их избыточность или, напротив, недостаточность (например, в части сведений об исполнении субнациональных бюджетов) позволяют утверждать, что состав отчетности об исполнении федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов состоит из 13–15 тысяч страниц материалов, по результатам тщательного и ответственного, внимательного рассмотрения которых законодатели должны принять итоговое и однозначное решение в течение календарного месяца. Следует учитывать, что в этот же период Государственная Дума работает над проектом федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, правительственными поправками в федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов текущего года, идут согласования параметров бюджета на трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений в Российской Федерации (статья 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Исходя из декларируемого подхода к исследованию актуально и то, что подобный «вал» отчетных материалов является только первой частью всего процесса под условным наименованием «оценка исполнения федерального бюджета». Этот «вал» представляет лишь ту информацию, которая вносится правительством Российской Федерации в нижнюю палату парламента. Повторим, что последствия отклонения годового отчета об исполнении федерального бюджета заключаются только в возврате соответствующего законопроекта *для устранения фактов недостоверного или неполного отражения данных и повторного представления в срок, не превышающий одного месяца.* То есть только достоверность или полнота данных (ограниченных общими параметрами, доходами, расходами и источниками дефицита) установлены в качестве необходимого и

<sup>1</sup> Например, свои решения по проекту Федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2018 год» комитеты Государственной Думы должны направить в Комитет

Государственной Думы по бюджету и налогам не позднее 16 сентября, притом что начало работы осенней сессии 2019 г. запланировано на 9 сентября 2019 г.

достаточного (единственного) предмета парламентской оценки, но никак не результаты, итоги, последствия реализации налогово-бюджетной, долговой, социально-экономической политики, межбюджетного регулирования и всего иного комплекса ответственности исполнительной власти,

задачи которой обеспечиваются бюджетными средствами. В любом случае Государственная Дума рассматривает Федеральный закон об исполнении федерального бюджета не позднее 1 октября текущего года.

Таблица 2

**Количественная оценка материалов, представляемых в рамках отчетности об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2017 и 2018 гг.\* (количество страниц)**

Показатель	2017	2018
<b>Законопроект об исполнении федерального бюджета – всего</b>	<b>13 535</b>	<b>12 183</b>
Текст законопроекта	2 172	2 364
Отчет об исполнении федерального бюджета	4 428	5 511
Пояснительная записка к отчету об исполнении федерального бюджета	1 461	1 270
Материалы и документы, представляемые одновременно с отчетом об исполнении федерального бюджета	2 740	3 033
Прочие материалы	5	5
Заключение Счетной палаты Российской Федерации	2 729	н. д.
<b>Законопроект об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации – всего</b>	<b>424</b>	<b>265</b>
Текст законопроекта	80	60
Отчет об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации	22	31
Пояснительная записка к отчету об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации	24	24
Пояснительная записка к законопроекту	139	146
Прочие материалы	4	4
Заключение Счетной палаты Российской Федерации	155	н. д.
<b>Законопроект об исполнении Фонда социального страхования Российской Федерации – всего</b>	<b>342</b>	<b>182</b>
Текст законопроекта	50	47
Отчет об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации	49	47
Пояснительная записка к отчету об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации	26	25
Пояснительная записка к законопроекту	64	59
Прочие материалы	4	4
Заключение Счетной палаты Российской Федерации	149	н. д.
<b>Федеральный фонд обязательного медицинского страхования – всего</b>	<b>132</b>	<b>74</b>
Текст законопроекта	26	26
Отчет об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования	14	13
Пояснительная записка к отчету об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования	17	20
Пояснительная записка к законопроекту	11	11
Прочие материалы	4	4
Заключение Счетной палаты Российской Федерации	60	н. д.
<b>Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации</b>		
Данные в обязательном порядке не представляются, их формат не определен с исчерпывающей точностью; на практике правительством Российской Федерации предлагаются сведения самого общего порядка (о консолидированных бюджетах субъектах Российской Федерации – всего)		
<b>Позиции комитетов Государственной Думы</b>	<b>около 200–250</b>	<b>н. д.</b>
<b>Экспертные заключения (оценка), представляемые к первому чтению законопроектов</b>	<b>порядка 300</b>	<b>н. д.</b>

\* Источник: Система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru>

В определенной степени утрируя правовую ситуацию, можно утверждать, что если бухгалтерские показатели бюджетного отчета верны, но при этом ни одна из целей и задач реализации федерального бюджета не выполнены, то и в этом случае законопроект подлежит обязательному принятию в действующей системе. Никаких законодательно определенных последствий тех или иных

обстоятельств, обнаруженных при рассмотрении отчета об исполнении федерального бюджета отчетного периода, Бюджетным кодексом Российской Федерации не предусмотрено. Государственная Дума может отклонить соответствующий законопроект, но последствия этого решения будут исчерпаны самим решением. Ничего содержатель-

ного и предметного, кроме констатации утверждения или отклонения законопроекта, ни для законодательной, ни исполнительной власти, не предусматривается. Более того, парламент не правомочен (а потому не обладает технологией, описанной в соответствующем законодательстве) вносить изменения в соответствующий законопроект, располагая лишь одной функцией – подтверждением (на основе данных Счетной палаты Российской Федерации) его достоверности или, напротив, указания на выявленные ошибки, расхождения вплоть до опечаток (что, как было сказано ранее, ни к какому юридически значимому последствию привести не может).

Более того, в какой-то мере можно утверждать, что закон, основным содержанием которого является фраза «утвердить отчет об исполнении федерального бюджета за... год...», вообще не является законом, поскольку не приводит ни к каким значимым последствиям, кроме формальных – самого факта принятия закона (получения номера и даты). А фактор «изменение общественных отношений» – обязательный признак закона – просто отсутствует (за исключением того, что отчетный закон все же регулирует отношения между исполнительной и законодательной (представительной) властями).

Даже в случае выявления самых существенных недостатков, нарушений, ошибок в исполнении федерального бюджета за отчетный год, как это отмечается в части ФАИП, ритмичности исполнения бюджета, межбюджетного регулирования, выполнения планов по приватизации федерального имущества и прочим общеизвестным элементам, текст самого закона об исполнении федерального бюджета останется прежним. Можно еще раз сказать, что с юридической точки зрения никакой разницы между констатированным провалом или, наоборот, зафиксированным успехом исполнения федерального бюджета в отчетном периоде не только не может быть, но даже и не предусматривается в качестве возможности.

Подобные факты дают дополнительное основание для констатации практически ничтожной значимости масштабной и обязательной процедуры рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета, поскольку отчетные данные уже устаревают, правовых последствий не предполагается, возможностей учета результатов исполнения на этапе подготовки проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период не усматривается (уже поздно).

Следовательно, решения палат Федерального Собрания по законопроекту об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год не могут быть использованы не только в части технологического процесса работы над новым федеральным бюджетом (и бюджетами государственных внебюджетных фондов), но и в содержательной части в отношении прогнозов, программ, методов и механизмов, решения по которым исполнительной властью принимаются на три месяца раньше. Парламент, не располагая всеми подтвержденными и оформленными законодательно нормами, характеризующими уровень исполнения ранее принятых в рамках бюджетной, налоговой, долговой политики и межбюджетного регулирования, оказывается с точки зрения результатов исполнения бюджета не вооруженным (разоруженным) инструментами реализации своей функции – функции политической оценки деятельности правительства за отчетный период.

Однако даже в этих условиях имеется вполне официальный и потенциально эффективный механизм, позволяющий связать финансовые, качественно-количественные, отчетные и планируемые показатели – это институт государственных программ Российской Федерации. Они рассчитаны на многолетний период, выходящий за пределы трехлетнего бюджета, содержат финансовые показатели и ожидаемые результаты, а также ведомственные механизмы ответственности за их реализацию. Если бы государственные программы Российской Федерации формировались, рассматривались и реализовывались на ожидаемом уровне качества, в частности, исходя из смысла Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 31 декабря 2017 г.), то никаких дополнительных надстроек и корректировок в области бюджетной политики и бюджетного процесса не потребовалось, а работа над проектами, исполнением и результатами реализации программ обеспечивала бы все необходимые эффекты.

В то же время, как неоднократно отмечалось комитетами палат Федерального Собрания, Счетной палатой Российской Федерации, до сих пор не усматривается корреляции между ценой (бюджетными расходами) и качеством (результатами реализации проектов). Решение этой проблемы имеет потенциал трансформации бухгалтерского формата отчетности по бюджету в отчетность со-

держательную, в данные о ходе и итогах реализации проектов, о результативности достижения целей бюджетного планирования, а также его эффективности. В противном случае сохранение строго бухгалтерского подхода будет свидетельствовать, что пропасть между прошлым и будущим так и останется непреодоленной. Более того, законопроект об исполнении федерального бюджета окончательно потеряет свое значение, несмотря на его обязательность, значительные трудовые и иные затраты в процессе его подготовки и рассмотрения.

Существует и иной (дополняющий) вариант, более грубый, чем планомерная, тщательная работа с формированием и реализацией государственных программ. В частности, представляется не только возможным, но и необходимым введение Бюджетным кодексом прямой нормы о внесении правительством в Государственную Думу проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период после утверждения Федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный период. Подобное решение (как следствие) обеспечивает разделение сроков и этапов рассмотрения отчетности (а значит, и учета итогов, ошибок и успехов, получения фактических данных о реализованных решениях и использованных технологиях), повышает внимание всех заинтересованных участников бюджетного процесса к оценке итогов реализации налоговой, бюджетной, долговой и таможенно-тарифной политики, межбюджетного регулирования. В результате правительство сначала доказательно аргументирует, что ранее использованные механизмы и мероприятия были эффективны/неэффективны, а уже с учетом этих результатов предлагает последовательно развивающее, эволюционно обоснованное решение использования общественных финансов на будущие периоды.

На наш взгляд, законопроект об исполнении федерального бюджета вполне может рассматриваться заблаговременно до рассмотрения проекта федерального бюджета на будущие периоды<sup>1</sup>, даже до принятия правительством решения об общих контурах и подходах к новому бюджету в форме одобрения основных направлений налогово-бюджетной, долговой, межбюджетной и прочих политик. Учитывая, что аналогичные процедуры реализуются и на субнациональном уровне в форме работы над законопроектами (проектами

решений) в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, оптимизация, повышение реальной эффективности заключительной стадии бюджетного процесса приведут участников бюджетного процесса к новому качеству всей системы публичного управления в стране и новому уровню ответственности.

### **Выводы и предложения**

Подводя итоги рассмотрения данной темы, включающей в себя конфликт между тщательностью и детализацией работы с отчетностью, полезностью этой работы с точки зрения применимости результатов подобных усилий, следует указать, что баланс между подобным выбором нарушен в пользу отчетности в режиме бухгалтерского подхода. На взгляд авторов, современные условия, старые и новые вызовы стимулирования социально-экономического развития требуют иных, рациональных и полезных на деле подходов.

Практикуемая процедура рассмотрения отчетов об исполнении федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и формально, и качественно не приводит к получению необходимых результатов в силу следующих причин:

- узость временных рамок для продуктивной работы над бюджетной отчетностью в палатах Федерального Собрания Российской Федерации;
- совпадение сроков рассмотрения отчета об исполнении, о внесении изменений в параметры исполняемого бюджета и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период;
- отсутствие юридических и содержательных технологий для принятия тех или иных решений по результатам рассмотрения бюджетной отчетности;
- перегруженность материалов, предоставляемых в составе и одновременно с законопроектом об исполнении федерального бюджета, при дефиците сведений, позволяющих оценить итоговые результаты исполнения бюджета, включая вопросы межбюджетного регулирования, исполнения государственных внебюджетных фондов, реализации государственных программ и проектов;
- доминирование полномочий исполнительной власти в сфере бюджетной политики вне конкретных возможностей законодательной и представительной власти по обеспечению контроля за ее исполнением (например, в части сведений о по-

<sup>1</sup> В период соответствующей весенней сессии.

ступлении конкретных видов доходов, применения межбюджетных трансфертов, наличия значительного количества и качественно разных резервов нераспределенных финансовых ресурсов, практически полного отсутствия возможностей влияния на вопросы использования бюджетных инвестиций, реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы).

По мнению авторов, данная проблема представляется вполне разрешимой при условии подчинения всей процедуры работы с бюджетной отчетностью требованиям получения необходимых результатов, включая:

– *практическую значимость*, которая может быть достигнута за счет выработки позиций по каждому из случаев, объективно свидетельствующих о недостаточной эффективности реализованных в отчетном периоде мер.

Речь идет о своевременности подготовки подзаконных нормативных правовых актов, связанных с исполнением Федерального закона о федеральном бюджете; об обеспечении полноты и прямого действия норм закона, исключающих необходимость их доработки в ходе исполнения бюджета; о минимизации объемов нераспределенных на уровне закона межбюджетных трансфертов; о качестве формирования Федеральной адресной инвестиционной программы на уровне, предполагающем полную ее реализацию, и т. д. На стадии рассмотрения проекта Федерального закона об исполнении федерального бюджета должны обсуждаться и приниматься конкретные решения, направленные на преодоление недостатков бюджетного процесса с возможностью их непосредственного учета в рамках формирования и исполнения бюджета в очередном цикле. Первоначально такие решения могут оформляться в виде детализированных постановлений Государственной Думы и Совета Федерации, а далее – непосредственно включаться в качестве норм закона об исполнении федерального бюджета;

– *разделение сроков* работы с бюджетной отчетностью, с внесением изменений в параметры бюджета в связи с его текущим исполнением и подготовкой нового федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период.

Это решение может быть осуществлено исходя из приведенных в настоящей статье фактов наличия большинства требуемых материалов как исключительно бухгалтерской отчетности об ис-

полнении федерального бюджета, так и политических, тематических докладов исполнительной власти, Счетной палаты Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации в части государственных программ Российской Федерации и иных документов стратегического планирования Российской Федерации. Обеспечение заблаговременного и качественного рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета в отчетном финансовом году создает возможности для профилактики выявленных недостатков в будущем. Технически это может быть реализовано за счет завершения работы над проектом отчета об исполнении федерального бюджета уже в весеннюю сессию работы парламента, особенно с учетом наличия основных содержательных отчетов правительства, Счетной палаты, Центрального Банка Российской Федерации, бухгалтерской отчетности, включая ее проработку в палатах Федерального Собрания задолго до начала рассмотрения отчетного законопроекта в Государственной Думе;

– *сокращение* формальной, *технической части* проекта федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год (например, за счет ведомственной структуры расходов) *в пользу результативности и эффективности* планирования, управления и использования общественных финансов.

Участие законодателей в отчетном процессе следует переориентировать от верификации данных бухгалтерской отчетности к политической оценке итогов того, как исполнение федерального бюджета повлияло на социально-экономическое развитие страны в целом, состояние субъектов Российской Федерации, на *результативность* реализации государственных программ Российской Федерации и национальных проектов. По мере привыкания к такому подходу следует воспользоваться и методом альтернативных издержек, т. е. ретроспективной оценкой *эффективности* иных вариантов (и правил) разработки как общих параметров федерального бюджета, межбюджетного регулирования, так и отдельных, точечных решений;

– *трансформацию процесса формальной оценки* итогов исполнения федерального бюджета *в работу над содержательной*, конкретной, отраслевой частью бюджетного процесса, что подразумевает существенное повышение добав-

ленной стоимости в бюджетный процесс от соответствующих отраслевых комитетов, комиссий и рабочих групп палат Федерального Собрания.

Это действие может быть осуществлено при условии, если отчеты о реализации государственных программ Российской Федерации, националь-

ных проектов, документов стратегического планирования приобретут приоритетное (доминирующее) значение для принятия итоговых решений об оценке эффективности исполнения федерального бюджета в отчетном году в сравнении с оценкой соответствия кассовых расходов бюджетным назначениям.

### Список литературы

1. *Артюхин Р. Е.* Направления совершенствования правового регулирования отчетной стадии бюджетного процесса // *Финансы и кредит.* – 2007. – № 28. – С. 11–15.
2. *Бакша Н. В.* Экономическая и общественная результативность институциональных преобразований в сфере бюджетного планирования // *Вестник Тюменского государственного университета.* – 2006. – № 3. – С. 136–146.
3. *Морозов О. В., Бирюков А. Г., Васильев М. А.* К вопросу об эргономичности федерального бюджетного процесса // *Экономика. Право. Общество.* – 2019. – № 2. – С. 107–121.
4. *Токарев В. И.* Развитие бюджетного учета в Российской Федерации. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=16112147>].