

Особенности правового регулирования бюджетной политики в Российской Федерации

Д. А. Шевелько

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры правовых дисциплин
Высшей школы государственного аудита МГУ им. М. В. Ломоносова
Адрес: ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова»,
119992, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, строение 13.
E-mail: shevelko@audit.msu.ru

Features of Legal Regulation of Budgetary Policy in the Russian Federation

D. A. Shevelko

PhD of Law, Senior Lecturer of the Department of Legal Disciplines
of the School of State Audit Moscow State University.
Address: Lomonosov Moscow State University, 1-13, Leninskiye Gory,
Moscow, 111992, Russian Federation.
E-mail: shevelko@audit.msu.ru

Аннотация

Предметом исследования статьи стала бюджетная политика России как правовой документ при формировании федерального бюджета. Автором проанализировано содержание данного понятия с точки зрения экономического и юридического аспектов для выявления тенденций и недостатков. До настоящего времени полноценное исследование правового регулирования бюджетной политики России не проводилось. Автором выявлены три этапа в истории бюджетного регулирования бюджетной политики. Для каждого из них на основе историко-правового метода определены соответствующие особенности в ее регулировании. В настоящее время бюджетная политика формируется в составе основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики. Анализ правового регулирования показал, что послание Президента России является основой для формирования бюджетной политики. Вместе с тем общий порядок формирования, содержания и утверждения бюджетной политики не определен. На основе сопоставления положений посланий Президента России и содержания бюджетной политики автор пришел к выводу, что не все предложения Президента России в сфере бюджетных правоотношений оформляются в ее содержание. По результатам исследования также отмечаются следующие недостатки в правовом регулировании бюджетной политики: бюджетная политика не содержит указаний на инициализацию новых норм права для ее реализации в отчетном периоде; в бюджетной политике не проводится анализ взаимосвязи предполагаемых нефинансовых мер с показателями федерального бюджета; бюджетная политика и послание Президента России не синхронизированы по времени, что приводит к формальному характеру в бюджетных правоотношениях.

Ключевые слова: бюджетные правоотношения, федеральный бюджет, Послание Президента России, основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики.

Abstract

The subject of the article is the budget policy of Russia as a legal document in the formation of the federal budget. The author analyzes the content of this concept, from the point of view of economic and legal aspects, to identify trends and shortcomings. To date, a full-fledged study of the legal regulation of Russia's budget policy has not been conducted. The author identifies three stages in the history of budget regulation of budget policy. For each of them, on the basis of the historical and legal method, the corresponding features in its regulation are determined. Currently, the budget policy is formed as part of the main directions of the budget, tax and customs tariff policy. The analysis of legal regulation showed that the Message of the President of Russia is the basis for the formation of budget policy. However, the general procedure for the formation, content and approval of the budget policy is not defined. Based on the comparison of the provisions of the President's Messages and the content of the budget

policy, the author came to the conclusion that not all the proposals of the President of Russia in the field of budget relations are formed in its content. According to the results of the study, the following shortcomings in the legal regulation of budget policy are also noted. Thus, the budget policy does not contain any instructions on the initialization of new legal norms for its implementation in the reporting period. The budget policy does not analyze the relationship of the proposed non-financial measures with the indicators of the federal budget. The budget policy and the Message of the President of Russia are not synchronized in time, which leads to its "formal" nature in budget legal relations.

Keywords: budget legal relations, federal budget, message of the President of Russia, main directions of budget, tax and customs tariff policy.

Бюджетная политика – один из инструментов, напрямую влияющий на развитие страны. В ней государство определяет концептуальные и приоритетные мероприятия по развитию бюджетных правоотношений. Теоретико-правовой статус бюджетной политики пока остается малоизученным в бюджетном праве.

Одна из основных задач юридической науки в сфере правотворчества – выявление общих закономерностей правового развития, меняющих пространственные очертания и структуру права, его базовые компоненты и механизмы их взаимодействия [6. – С. 6]. Поэтому проведение комплексного правового анализа содержания бюджетной политики будет способствовать появлению новых тенденций и устранению имеющихся пробелов в регулировании.

Нельзя не согласиться с Е. Ю. Грачевой, отмечающей, что «сегодня финансовое право переживает ренессанс... Ученым предстоит оценить роль финансового права в современном мире, спрогнозировать его развитие на ближайшее десятилетие» [3. – С. 8]. С этой позиции бюджетная политика требует переосмысления в период трансформации документов стратегического планирования.

Начиная анализ с осмысления теоретического содержания можно отметить, что подходы к определению бюджетной политики сформировались, как в экономической, так и юридической науке. Это обусловлено нахождением данного понятия на стыке двух наук.

В экономической науке под бюджетной политикой государства понимается «совокупность мероприятий в сфере организации бюджетных отношений, осуществляемых с целью обеспечения его

денежными средствами для выполнения своих функций»¹.

Бюджетная политика определяется и как «совокупность принимаемых решений, осуществляемых органами законодательной (представительной) и исполнительной власти, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей их использования в интересах граждан, общества и государства»².

Бюджетная политика также рассматривается как использование государственных расходов для воздействия на макроэкономические условия [5].

С точки зрения юридического подхода Д. Л. Комягин считает, что «бюджетная политика – совокупность правовых средств, позволяющих достичь соблюдения публичного интереса при формировании и исполнении бюджета публично-правового образования»³.

Вступая в дискуссию с Д. Л. Комягиным отметим, что вопрос соблюдения публичного интереса через бюджетную политику, на наш взгляд, остается пока не решенным. Например, в Послании Президента России Федеральному Собранию на 2020 год от 15 января 2020 года отмечено: «Уже говорил, что наша задача – обеспечить высокие стандарты жизни, равные возможности для каждого человека, причем на всей территории страны. Именно на достижение такой цели направлены национальные проекты, все наши планы развития».

Непосредственно распределение публичного интереса по реализации национальных проектов произведено в федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов.

¹ Открытый бюджет Новосибирской области. – URL: <https://openbudget.mfnsso.ru/formirovanie-budgeta/osnovnye-napravleniya-nalogovoj-byudzhethnoj-i-dolgovoj-politiki/> byudzhethnaya-politika

² Николаева Т. П. Бюджетная система РФ : учебно-практическое пособие. – М. : Изд. центр ЕАОИ, 2010. – С. 120.

³ Комягин Д. Л. Бюджетное право : учебник для вузов. – М. : Издательский дом Высшей школы экономики, 2017. – (Учебники Высшей школы экономики). – С. 58.

М. В. Сенцова рассматривает бюджетную политику как «непременное условие формирования любых правовых норм»¹.

Таким образом, можно отметить наметившуюся тенденцию: бюджетная политика с точки зрения юридического подхода содержит в себе процесс формирования правовых норм. С позиции экономической науки она формирует экономические отношения.

Вместе с тем бюджетную политику можно рассмотреть в узком и широком смысле.

В широком смысле бюджетная политика определяется совокупностью решений в стране, направленных на развитие экономики и бюджета, приоритетных направлений расходов, расширение объема доходов государства и т. д. Соответствующие решения оформляются в виде нормативных правовых актов.

Необходимо отметить и возможный подход к ограничению действия бюджетной политики только в рамках решений, принимаемых в бюджетной сфере при разработке и исполнении бюджета на очередной финансовый год.

Важно заметить, что фактически реализация бюджетной политики на основе послания Президента России сводится к развитию приоритетных сфер.

В узком смысле бюджетная политика представляет собой юридический документ или его часть. Говоря о содержании бюджетной политики, можно отметить, что ее нормы обусловлены политическими решениями Президента России по определению приоритетных сфер и мероприятий для реализации в бюджетной системе.

Бюджетная политика как механизм образования правовых норм заключается в инициации работы по подготовке проектов норм права для последующего утверждения. Происходит это после оглашения послания Президента России и подписания соответствующих поручений.

К сожалению теоретическое содержание в науке бюджетного права пока не до конца основывается на анализе ее правового регулирования. В новейшей истории России бюджетная политика претерпела три изменения.

С 1999 по 2013 г. Президентом России оглашалось Бюджетное послание «О бюджетной политике». В Бюджетном послании Президента России

она представляла собой перечень укрупненных поручений по развитию бюджетной системы. Конкретные исполнители и сроки устанавливались в оформленном поручении.

В рамках Бюджетного послания Президента не проводился полноценный анализ исполнения положений предыдущих посланий. Президентом России перечислялись основные успехи прошлого отчетного периода.

Фиксация причин неудач или невыполнения производилась в рамках контроля исполнения поручений Президента России. Соответственно, дальше шла цепочка документов по реализации бюджетной политики: прогноз социально-экономического развития, федеральный бюджет и т. д.

Таким образом, правовая модель реализации бюджетной политики состояла из двух основных документов: бюджетного послания и поручений Президента России, сформированных по его результатам. Конкретных положений о требованиях к содержанию бюджетной политики установлено не было.

С 2013 по 2017 г. бюджетная политика формировалась в составе документа, разрабатываемого и утверждаемого Минфином России «Основные направления бюджетной политики». Основой для него выступало также Послание Президента России.

Бюджетная политика фактически формировалась в трех документах: послании Президента России, поручениях по их результатам и основных направлениях (до 2017 г. в составе отдельного документа).

Разработка и утверждение основных направлений производились Минфином России. В этом заключалось кардинальное отличие содержания бюджетной политики от прошлого периода. Когда бюджетная политика формировалась и утверждалась Президентом России, то ее положения носили общий характер. Это было обусловлено перечислением наиболее весомых проблем в стране, так как статус первого лица предопределял выделение только ключевых проблем.

Минфин России же в основных направлениях бюджетной политики начал перечислять все имеющиеся проблемы бюджетной сферы, а также мероприятия по развитию бюджетной сферы с измеримыми показателями. В них также производился

¹ Финансовое право : учебник для среднего профессионального образования / ответственный редактор М. В. Сенцова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2016. – С. 47.

анализ итогов реализации бюджетной политики за прошлые периоды. Начиная с 2017 г. бюджетная политика разрабатывается и утверждается в составе основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации (далее – основные направления).

Разработка и предоставление основных направлений согласно статье 165 Бюджетного кодекса России (БК РФ) закреплены в бюджетных полномочиях Министерства финансов Российской Федерации.

На основании абзаца 1 и 2 части 2 статьи 171 БК РФ основные направления являются основой для составления проекта федерального бюджета. Однако БК РФ не содержит каких-либо правовых норм о содержании, порядке подготовке, а также других вопросов, касающихся бюджетной политики. Согласно БК РФ, основные направления разрабатываются на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

Отдельного положения о разработке основных направлений в Министерстве финансов России не принято. Представляется, что детальная регламентация процесса разработки основных направлений, в том числе требований к ним, повысит качество их подготовки. Целесообразно, например, закрепить мониторинг и контроль за исполнением заложенных в основных направлениях мер.

Вопрос об оценке эффективности бюджетной политики остается открытым. Критериев и показателей для такой оценки не разработано. Как представляется, в случае выполнения всех мер, предусмотренных в основных направлениях, они могут считаться эффективными.

В настоящее время системного анализа и контроля за фактической реализацией бюджетной политики не проводится. Это несомненно минус бюджетной политики, так как такой анализ мог сформировать наиболее действенные и успешные механизмы. Положений об анализе или контроле в законодательстве пока не предусмотрено.

При этом основные направления являются основой для разработки прогноза социально-экономического развития, а значит и федерального бюджета. Ошибка в подготовке основных направлений веерно идет по всем последующим документам.

Рассматривая другие нормативные правовые акты в этой сфере, можно отметить, что в статье 15 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве

Российской Федерации» в названии статьи указываются полномочия Правительства России в сфере бюджетной политики. При этом в самом тексте статьи конкретные положения к бюджетной политике не перечисляются. В ней в общем описаны полномочия по всем направлениям политики государства в финансовой сфере. Однако толкование статьи свидетельствует о возможности отнести к мерам бюджетной политики все перечисленные в ней полномочия, такие как разработка федерального бюджета, обеспечение совершенствования бюджетной системы и др.

Поскольку понятие мер бюджетной политики в законодательстве Российской Федерации не определено, то к ним может быть отнесен широкий спектр правовых инструментов.

Соответственно, бюджетная политика сводится именно к политике, т. е. деятельности Президента России и Правительства России по вопросам развития страны и общества. Бюджетная политика направлена на развитие бюджетной системы России.

Отдельные положения о координации бюджетной политики и документов стратегического планирования установлены в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – закон о стратегическом планировании).

Среди основных задач стратегического планирования закреплена координация государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики (пункт 1 абзаца 1 статьи 8 закона о стратегическом планировании).

Законом о стратегическом планировании (часть 1 статьи 26 и часть 1 статьи 35) устанавливается, что прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период, как Российской Федерации, так и субъекта России основывается на основных направлениях.

Кроме перечисленных правовых норм, в законе о стратегическом планировании больше не упоминается бюджетная политика.

Таким образом, исходя из БК РФ и закона о стратегическом планировании существует взаимосвязь послания Президента России, основных направлений и прогноза социально-экономического развития на среднесрочный период.

В частности, статья 171 БК РФ определяет, что бюджетная политика производна от Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Соответственно, исходя из установленных требований, возникает вопрос о соотношении этих двух документов. Должна ли бюджетная политика, изложенная в основных направлениях, дублировать Послание?

Анализ поручений Президента Российской Федерации по итогам посланий Федеральному Собранию (от 15 января 2020 года, от 20 февраля 2019 года, от 1 марта 2018 года, от 1 декабря 2016 года, от 3 декабря 2015 года) показал, что они содержат поручения ответственным исполнителям (Администрация Президента России, Правительство России) и рекомендации иным органам государственной власти по вопросам, касающимся сроков реализации положений послания.

Поручений или рекомендаций в отношении бюджетной политики в указанных посланиях не содержится. Исходя из этого выстраивается гипотеза о полной необходимости включения положений послания в состав основных направлений и бюджетной политики как части из них.

Рассмотрим реализацию гипотезы на практике.

Данные о количестве поручений по результатам послания Президента Российской Федерации и их закреплении в основных направлениях представлены в таблице.

Анализ учета поручений Президента России в основных направлениях

Поручение Президента России по результатам послания	Количество поручений	Учтено в основных направлениях
От 1 декабря 2016 г. № пр-2346	25	На 2017 г.: 7
От 15 марта 2018 г. № пр-436	7	На 2019 г.: 2
От 27 февраля 2019 г. № пр-294	47	На 2020 г.: 10

Как видно из представленных данных, не все положения из поручений по результатам послания Президента России входят в основные направления.

При этом можно выделить следующие поручения (по примеру из каждого года), которые де-факто относятся к бюджетной политике, влияют на расходы или доходы федерального бюджета, но не включены в текст основных направлений.

1. На 2017 г.: «Правительству Российской Федерации совместно с органами государственной

власти субъектов Российской Федерации обеспечить подключение больниц и поликлиник к скоростному Интернету» (Пр-2346, п. 4 а).

2. На 2019 г.: «завершить работу по закреплению правового статуса самозанятых граждан» (Пр-436, п. 26)

3. На 2020 г.: «создание в 2020–2024 годах двух детских реабилитационных центров мирового уровня» (Пр-294, п. 2з).

Исходя из указанного следует, что прямая взаимосвязь между посланием Президента России и основными направлениями отсутствует. Критериев для включения (невключения) мероприятий в основные направления не установлено. Соответственно, Минфин России на свое усмотрение может принимать решения, в том числе исходя из того, что мероприятия закреплены в поручениях Президента России.

Ответственность за реализацию бюджетной политики несет Правительство России, а не Президент России, который лишь инициирует и контролирует управленческие процессы.

Послание Президента России содержит только конкретный перечень ориентиров и мероприятий. Этот перечень не является закрытым. На его основании могут приниматься дополнительные меры, определяемые Правительством России в основных направлениях и федеральном бюджете.

На основании проведенного анализа нормативного правового регулирования можно в целом отметить следующие недостатки при формировании бюджетной политики и основных направлений.

Во-первых, в основных направлениях не предусматриваются меры по внесению изменений в законы. Соответственно, не происходит инициация разработки правовых норм под экономические отношения.

Во-вторых, в основных направлениях не дается оценка предполагаемым расходам федерального бюджета на реализацию конкретных мероприятий, например, оценка ведения налоговых льгот.

В-третьих, отсутствует анализ взаимосвязи предполагаемых нефинансовых мер с доходами и расходами федерального бюджета, например, улучшение делового климата и бюджетной сферы.

В-четвертых, Послание Президента России и основные направления не синхронизированы.

С одной стороны, это приводит к невозможности включения конкретных мер Президента России в состав основных направлений. Бюджетная

политика, сформированная в основных направлениях, не может быть скорректирована в течение года. Изменения в нее не вносятся.

С другой стороны, бюджетная политика в случае оглашения Послания Президента России после утверждения основных направлений теряет свою актуальность. Например, Послание Президента России ориентировочно представляется в феврале, тогда как основные направления формируются ближе к концу года. Соответственно, мероприятия в бюджетной сфере уже будут сформированы и начнется их реализации. В связи с чем они по факту войдут в бюджетную политику.

Отсюда можно сделать вывод о формальном характере данного документа.

Все перечисленные факторы свидетельствуют об общей неурегулированности бюджетной политики и о наличии правовых пробелов при ее формировании. Исходя из текущей ситуации, когда отсутствуют требования к разработке, контролю, мониторингу исполнения, вызывает сомнение, оказывает ли влияние бюджетная политика на федеральный бюджет. Фактически она стала формальным разделом в составе основных направлений.

С учетом того, что бюджетная политика не относится к документам стратегического планирования, а ее положения во многом дублируют поручения Президента России, на наш взгляд, целесообразно, либо трансформировать данное понятие, либо исключить бюджетную политику как формализованный правовой документ из бюджетных правоотношений.

Список литературы

1. *Афанасьев Р. С., Голованова Н. В.* Оценка эффективности бюджетных расходов: федеральный и региональный опыт // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2016. – № 2 (284). – С. 56–64.
2. *Горбунова О. Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О.Н. Горбунова. – М. : Профобразование, 2003. – 158 с.
3. *Грачева Е. Ю.* Слово к читателю // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2020. – № 9 (73). – С. 6–8.
4. *Киреева Е. В.* Оценка применения инструментов бюджетной политики в период пандемии COVID-19 // Управленческий учет. – 2021. – № 10–1. – С. 32–38.
5. *Финансы. Толковый словарь / общ. ред. И. М. Осадчей.* – 2-е изд. – М. : Инфра-М; Весь Мир. 2000.
6. *Хабриева Т. Я.* Современное правотворчество и задачи юридической науки // Журнал российского права. – 2015. – № 8 (224). – С. 5–13.