

К вопросу об эргономичности федерального бюджетного процесса

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 Ergonomics of the Federal Budget Process

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

Вопросы организации бюджетного процесса восходят к проблеме воспроизводства государственной состоятельности. Между тем в среде участников бюджетного процесса не вполне осознана зависимость состоятельности государства от его эффективности, которая в свою очередь является функцией бюджетной политики и особенностей принятия решений по использованию общественных финансов. Требуется уточнения роль и место в бюджетной политике документов стратегического планирования, их соотношения с базовыми законами, непосредственно влияющими на бюджетную, налоговую, долговую политику. Не вполне ясно, какую роль в бюджетной политике должны играть национальные проекты и как они должны быть отражены в бюджетном процессе. В исследовании звеньев цепи таких зависимостей авторами использован неординарный подход. Оценка эффективности бюджетного процесса осуществляется с точки

зрения его эргономичности на основе принципов прозрачности и стабильности. Оцениваются правовые условия, объем и состав федерального закона о федеральном бюджете на финансовый год и плановый период, анализируются его текстовые статьи, количественный и качественный состав приложений. В качестве результатов исследования даются характеристики задач и инструментов достижения эргономичности федерального бюджетного процесса.

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

Abstract

Questions of the organization of the budget process go back to the problem of reproduction of state solvency. Meanwhile, among the participants of the budget process, the dependence of the state's solvency on its effectiveness, which, in turn, is a function of budget policy and features of decision-making on the use of public Finance, is not fully realized. The role and place of strategic planning documents in the budget policy and their correlation with the basic laws directly affecting the budget, tax and debt policy need to be clarified. It is not clear what role national projects should play in budget policy and how they should be reflected in the budget process. In the study of the chain links of such dependencies the authors used an extraordinary approach. The efficiency of the budget process is assessed in terms of its ergonomics based on the principles of transparency and stability. Legal conditions, volume and structure of the Federal law on the Federal budget for the financial year and planning period are estimated, its text articles, quantitative and qualitative structure of appendices are analyzed. As the results of the study, the characteristics of the tasks and tools to achieve the ergonomics of the Federal budget process are given.

Keywords: budget policy, budget system, budget process, ergonomics of the budget process, efficiency of the budget process.

Вводные положения

В современной политической и экономической науке принято, что состоятельность современных государств есть следствие их государственной эффективности. Вопросы оценки эффективности государств были отражены Всемирным банком в Докладе о мировом развитии «Государство в меняющемся мире» [1]. Эта идея навеяна в основном осмыслением опыта «восточноазиатского чуда», объяснения которого на основе применявшихся ранее подходов, были признаны неудовлетворительными. В целях адекватных оценок и объяснений возникла необходимость формирования новых моделей, посредством которых стало бы возможным адекватное отражение роли государства в стимулировании экономического роста. Тем самым мотивация поиска во многом определялась осознанием того, что «без эффективного государства невозможно устойчивое развитие, как экономическое, так и социальное» [2. – Р. 3].

Исследование государственной эффективности переключается с изучением государственной способности (state capacity). В докладе Всемирного банка от 1997 года их отличия сведены к следующему: «Способность применительно к государствам означает продуктивную организацию коллективных действий, в том числе поддержание закона и порядка, общественного здоровья и базовой инфраструктуры, а эффектив-

ность является результатом использования этой способности в плане соответствия требованиям общества по отношению к этим благам» [1. – Р. 7]. Чилийский исследователь Марио Марсел характеризует эффективность государства как «способность государственных институтов доставлять общественные блага и услуги, в которых нуждаются его граждане» [3. – Р. 265].

«Несмотря на наличие методологических трудностей применения организационных моделей в ... исследованиях государств, – указывает отечественный исследователь О. И. Каринцев, – есть основания предполагать, что они компенсируются той пользой, которую может принести организационный ракурс рассмотрения государств в сравнительном изучении их эффективности. Теория организаций оказалась востребованной политической наукой, так как она позволяет ответить на вопросы о том, что происходит внутри политических институтов» [4. – С. 35]. Следовательно, состоятельность государства может оцениваться с позиции государственной организационной эффективности.

Федеративность государства накладывает ряд особенностей на подготовку, принятие и контроль исполнения обязательных решений в рамках его территории. Их анализ в рамках организационного измерения вносит дополнительный вклад в понимание того, как воспроизводится эффективное государство, а доступность, предска-

емость и стабильность процесса подготовки и принятия решений федеральных органов власти в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан – как консолидируется федеративное государство.

Первостепенное значение требование эргономичности процесса подготовки и принятия решений федеральных органов власти приобретает по отношению к бюджетному процессу, т. е. к формированию и использованию общественных финансов.

В отечественной практике важно учитывать многолетний высокий уровень централизации доходов консолидированного бюджета Российской Федерации в федеральном бюджете, который обусловлен как объективными (неравномерность размещения производительной базы, значительные отличия в географическом, климатическом и иных аспектах), так и субъективными факторами (например, в отношении доминирования межбюджетных трансфертов над инструментами первичного выравнивания межрегиональных различий с помощью применения различных нормативов распределения налоговых поступлений).

В частности, уровень расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2019 г. составлял менее 60% от среднего по регионам значения для 31 территории. То есть для этих субъектов формирование их собственных бюджетов критически зависит от величины «выравнивающих» дотаций. Дотации непосредственно влияют на общие параметры (доходы, расходы и дефицит) бюджетов субъектов Российской Федерации. В процессуальном плане они являются предметом второго чтения на федеральном уровне, а на региональном – предметом первого чтения, т. е. предметом, определяющим основные параметры бюджетов субъектов Федерации.

Кроме того, все без исключения субъекты Российской Федерации являются получателями субсидий. Например, в соответствии с перечнем субсидий, предоставляемых из федерального бюджета в целях софинансирования выполнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на 2019 г. и на плано-

вый период 2020 и 2021 годов¹, регионам предоставляется 160 видов субсидий, различаемых в части целей их предоставления, распорядителей бюджетных средств, принадлежности к государственным программам Российской Федерации и прочих параметров (т. е. субсидий, отдельно отражаемых по соответствующим статьям и видам расходов). Субсидии, в отличие от дотаций, часто обуславливают необходимость принятия дополнительных организационных мер по их (субсидий) использованию.

При всей объективной необходимости централизации общественных финансов в федеральном бюджете ее чрезмерный уровень снижает самостоятельность и активность органов государственной власти большинства субъектов Российской Федерации по решению задач социально-экономического развития территорий, генерирует иждивенческие настроения. Очевидно, что в еще большей степени актуальность решений на региональном уровне об условиях и конкретных параметрах межбюджетного регулирования имеет место в отношении организации бюджетного процесса в муниципальных образованиях.

Поэтому в настоящей статье анализируются вопросы организации процесса разработки, формирования и рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также некоторые вопросы взаимодействия федерального бюджета с иными уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

Правовые условия

Федеральный бюджет представляет собой инструмент реализации государственной политики, обеспечивающий трансформацию целей и задач федеральных органов государственной власти в условия и порядок их ресурсного, а значит и практического обеспечения. Предмет их политической и институциональной ответственности за бюджетную политику установлен Конституцией Российской Федерации. В ней содержится спектр их прав и обязанностей в данной сфере, а также ряд особенностей бюджетного процесса в сравнении с правилами внесения и рассмотрения иных проектов федеральных законов.

¹ Приложение 32 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Статья 71 Конституции устанавливает, что «федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития» находятся в «ведении Российской Федерации». Статья 75 Основного закона подтверждает, что «система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом». Статьей 101 определено, что «для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату...». Статья 104 предусматривает, что «Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации». А федеральные законы (статья 105) «принимаются Государственной Думой».

Далее, статья 106 Конституции Российской Федерации определяет, что «обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам федерального бюджета». В 114 статье говорится, что Правительство Российской Федерации «разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета».

Все другие вопросы использования общественных финансов регулируются уже не нормами Конституции, а федеральными законами (прежде всего, Налоговым и Бюджетным кодексами Российской Федерации) и ежегодно утверждаются в форме федерального закона о федеральном бюджете. Одновременно с ними¹ решаются и другие вопросы, в частности:

– оценка прогнозируемого объема валового внутреннего продукта, уровня инфляции и иных макроэкономических показателей;

¹ В составе так называемого бюджетного пакета, т. е., законопроектов, вносимых одновременно с проектом федерального бюджета, содержатся проекты решений по минимальному размеру оплаты труда, изменениях в Бюджетный кодекс, законопроекты о бюджетах государственных внебюджетных фондов и т. д.

– фиксация отдельных позиций в отношении налогов и сборов, их общего объема, обособление дополнительных нефтегазовых доходов;

– распределение финансовых ресурсов по разделам, подразделам, целевым статьям расходов, государственным программам Российской Федерации, национальным проектам;

– установление дифференцированных нормативов распределения отдельных налоговых поступлений между бюджетами субъектов Российской Федерации;

– установление объемов и условий предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджетам государственных внебюджетных фондов;

– установление особенностей и сроков исполнения отдельных решений в отношении резервируемых (не распределенных законом о бюджете) средств;

– определение условий и порядка привлечения, погашения и обслуживания заимствований и т. д.

Статьей 196 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что «Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 60 дней в трех чтениях». В указанные сроки в отношении параметров бюджета должен быть найден компромисс между фракциями и комитетами Государственной Думы, между исполнительной и законодательной властями, а затем одобрен Советом Федерации и подписан в виде федерального закона Президентом Российской Федерации. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» подписан 29 ноября 2018 г.

Следовательно, возможности бенефициаров бюджетных назначений учесть результаты принятых бюджетных решений, напрямую воздействующих (в некоторых случаях – определяющим образом) на их условия работы, потенциал и обязательства, ограничены одним месяцем. Это означает, что исключительные по важности финансово-экономические решения концентрируются в строго определенном, ограниченном периоде.

Объем и состав федерального закона о федеральном бюджете

Для понимания масштабов работы Парламента в течение указанных 60 дней предлагается прежде всего оценить состав материалов и документов, являющийся необходимой частью для

принятия итогового решения, утверждения федерального закона о бюджете. Проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» состоял из частей, приведенных в табл. 1.

Таблица 1.

**Состав проекта федерального закона
«О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый
период 2020 и 2021 годов»***

Наименование ¹	Количество страниц	Наименование	Количество страниц
Текст законопроекта	87	Приложение 20	7
Приложение 1	31	Приложение 22	181
Приложение 2	4	Приложение 23	5
Приложение 3	8	Приложение 26	4
Приложение 4	2	Приложение 27	17
Приложение 5	6	Приложение 31	24
Приложение 6	110	Приложение 32	34
Приложение 7	20	Приложение 33	263
Приложение 8	51	Приложение 35	2
Приложение 10	1 743	Приложение 36	13
Приложение 13	1 073	Приложение 37	15
Приложение 15	831	Приложение 38	99
Приложение 18	11	Приложение 39	4
ВСЕГО			4 551

* Источник: URL: <http://sozd.duma.gov.ru>

Таким образом, за упомянутые 60 дней нижняя палата Парламента должна рассмотреть, скорректировать (в виде поправок²) более 4 600 страниц текста и таблиц. Содержащиеся в них сведения касаются непосредственно проекта федерального бюджета, рассмотрение которого сопрягается с целым рядом иных материалов. Одна их часть в соответствии со статьей 192 и иными нормами Бюджетного кодекса представляется Правительством Российской Федерации одновременно с законопроектом, а другая – формируется уже в процессе работы над законопроектом. Агрегированные данные по данным материалам приведены в табл. 2.

Кроме того, вносимый Правительством Российской Федерации на рассмотрение нижней палаты бюджетный пакет содержит целый ряд дополнительных проектов законодательных решений, принятие которых также является обязательным. Например, с учетом проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, внесе-

ны 12 законодательных инициатив Правительства Российской Федерации. Среди них – установление страховых тарифов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, базовой стоимости необходимого социального набора; определение коэффициента дифференциации и коэффициента удорожания медицинских услуг; изменения минимального размера оплаты труда, размеров и порядка расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения; внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации; установление особенностей перечисления в 2019 г. доходов, полученных Центральным банком Российской Федерации от участия в капитале публично-акционерного общества «Сбербанк России» по итогам 2018 г. и т. д.

Таблица 2

**Материалы, предоставляемые Правительством
и разрабатываемые в процессе рассмотрения проекта
федерального бюджета**

(на примере проекта федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов)

Наименование (<i>показатель</i>)	Значение
Пояснительная записка (с приложениями), <i>страниц</i>	638
Материалы по государственным программам Российской Федерации, включающие в себя паспорта (проекты паспортов) и сводную информацию по программам, <i>количество государственных программ Российской Федерации</i>	43
Материалы по межбюджетным трансфертам другим бюджетам бюджетной системы, включая методики распределения, расчеты и иные материалы, <i>количество видов межбюджетных трансфертов</i>	Более сотни видов и форм трансфертов
Иные материалы, предоставляемые одновременно с проектом бюджета, <i>макрэкономический прогноз, сведения по ФАИП и т. д.</i>	Несколько тысяч страниц
Заключение Счетной палаты Российской Федерации, <i>страниц</i>	1 409
Заключения ответственных комитетов, иных участников рассмотрения проекта федерального бюджета, <i>количество официальных заключений</i>	35

* Источник: URL: <http://sozd.duma.gov.ru>

Укажем, что приведенный официальный перечень не учитывает вносимые в тот же период изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации.

Следует далее учитывать, что работа над проектом федерального бюджета сопровождается процедурой рассмотрения проекта основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики (ОН ЕГДКП) на очередной

¹ Приложения 9, 11, 12 и прочие, пропущенные в настоящей таблице, являются секретными.

² Иные возможные варианты, вплоть до отклонения проекта бюджета, в настоящей работе не рассматриваются.

год и плановый период, а также прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередные три года. Несмотря на относительную обособленность ОН ЕГДКП и прогноза, их рассмотрение вне процедуры рассмотрения федерального бюджета представляется невозможным, поскольку именно на них базируются его основные параметры и проектные результаты.

Кроме того, практически одновременно нижняя палата Парламента работает над проектами законов об исполнении федерального бюджета и бюджетов внебюджетных государственных фондов за отчетный год (также включающих в себя помимо текстов законопроектов материалы Счетной палаты Российской Федерации, данные по государственным программам Российской Федерации и прочие сведения), а часто и над проектом о внесении изменений в федеральный бюджет завершающегося года.

Даже если предположить, что десятки тысяч страниц могут быть рассмотрены, то обеспечить их эффективное применение (с точки зрения оценки, анализа, корректировки) в течение указанных 60 дней, представляется практически невозможным. Вместе с тем все эти документы совершенно необходимы для работы над проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

С учетом изложенного справедливой выглядит постановка следующего вопроса: насколько необходимо внесение, рассмотрение и утверждение такого объема материалов на предварительное ознакомление с которым, не говоря уже о содержательной аналитической проработке, требуются исключительные усилия, ограниченные периодом в 60 дней? Представляется, что действующий подход не обязательно является безупречным и единственно верным.

По мнению авторов, можно предложить сразу несколько взаимосвязанных решений, которые позволят оптимизировать количество и качество бюджетного пакета, обеспечив при этом обоснованность и качество решений по проекту федерального бюджета:

1. Ограничить состав вопросов, решаемых федеральным законом о федеральном бюджете, сократив количество приложений к нему и количество одновременно вносимых и рассматриваемых законопроектов.

2. Повысить статус обоснований, пояснений, финансово-экономических сведений и рас-

четов к проекту федерального бюджета, обеспечив их единообразие и качество методологической основы.

3. Отказаться от избыточного количества межбюджетных трансфертов и иных инструментов межбюджетного регулирования, определяемых и корректируемых ежегодно в рамках федерального бюджета.

4. Сформировать дополнительные стадии бюджетного процесса, позволяющие равномерно распределить нагрузку по содержательным вопросам формирования и рассмотрения проекта бюджета.

Текстовая часть федерального закона о федеральном бюджете

Используя предложенную последовательность решений, предлагается обратить внимание на текст федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период на примере утвержденного бюджета на 2019–2021 годы. Если придерживаться норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, законопроект о федеральном бюджете устанавливает следующее:

- прогнозируемый объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции;
- общий объем доходов (с выделением дополнительных нефтегазовых доходов) федерального бюджета;
- объем расходов, в том числе условно утверждаемый на второй и третий годы планового периода;
- верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации;
- дефицит (профицит) федерального бюджета.

Можно заметить, что практический смысл утверждения законом прогнозируемых макроэкономических показателей не вполне очевиден. Во-первых, ввиду необязательности и реального отсутствия ответственности за исполнение/неисполнение соответствующих прогнозных норм (по аналогии с исполнением гипотетического «приказа» по прогнозу погоды). Во-вторых, в силу объективной невозможности соответствия показателей прогноза социально-экономического развития показателям, утверждаемым, но не разрабатываемым Парламентом. Поскольку доходная база бюджета, объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции формируются на основе прогнозных, а не директивно определяемых

Парламентом показателей, а предельные расходы федерального бюджета на основе норм Бюджетного кодекса Российской Федерации уже в существенной степени ограничены с помощью так называемого бюджетного правила, ограничение осуществляется на основе двух базовых параметров: установленной базовой цены на экспортируемые энергоресурсы и показателей социально-экономического прогноза Российской Федерации на соответствующий период. Расчетные объемы поступлений отдельных видов налоговых и неналоговых доходов сужают возможности сколь-либо существенного уточнения расходных параметров федерального закона о федеральном бюджете (в процессе первого чтения проекта).

Соответствующие текстовые нормы законопроекта, особенно с учетом ссылок на приложения к нему, вполне могли бы быть изложены на существенно меньшем количестве страниц. Однако вместо этого используется материал гораздо большего объема, регулирующий, преимущественно, особенности бюджета. Например:

- нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- особенности администрирования бюджетных доходов;
- особенности использования бюджетных ассигнований на обеспечение деятельности федеральных государственных органов и федеральных государственных учреждений, ассигнований в сфере социального обеспечения населения;
- особенности предоставления бюджетных кредитов;
- особенности компенсационных выплат по сбережениям граждан;
- особенности организации, выполняющей функции агентов Правительства Российской Федерации;
- особенности обслуживания Центральным банком Российской Федерации и кредитными организациями отдельных счетов участников бюджетного процесса и т. д.

Тем самым текст закона о федеральном бюджете во многом напоминает или документ об уникальных событиях очередного года и планового периода, или ведомственную инструкцию по его исполнению, что и в первом, и во втором случаях едва ли может считаться идеальным элементом закона о бюджете.

Фундаментальным документом, определяющим цели и задачи регулирования федеративных отношений в Российской Федерации, и в настоящее время является Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года¹. В этом документе в качестве одной из проблем указывалась, что «зависимость региональных и местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости налогов».

Следствием ее преодоления стало установление нормативов расщепления части федеральных налогов между уровнями бюджетной системы законом без срока действия Бюджетным кодексом Российской Федерации. В то же время данные меры, направленные на обеспечение максимальной стабильности их доходных источников, на практике не были доведены до логического завершения. Часть нормативов расщепления федеральных налогов, как и прежде, подлежит ежегодному пересмотру федеральным законом о федеральном бюджете на очередной год и плановый период.

Представляется, что сохранение практики ежегодно утверждаемых (корректируемых) нормативов распределения доходов едва ли целесообразно. Сама проблема может быть решена либо путем утверждения всех нормативов без ограничения срока действия, либо отказа от такой практики путем перевода данных поступлений в форму межбюджетных трансфертов, что позволяет отказаться от необходимости утверждения сразу пяти приложений (как это было сделано в федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов).

Далее следует обратить внимание на практикуемую в настоящее время процедуру утверждения перечня главных администраторов доходов федерального бюджета (в форме приложения) и особенностей их администрирования (в текстовых статьях законопроекта). По нашему мнению, и та, и другая норма могут быть исключены из состава ежегодно утверждаемых законом о бюджете, особенно с учетом корректировок

¹ Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации № 584 от 15 августа 2001 года.

в течение года указанного перечня (при внесении изменений в закон о бюджете).

Это предложение обусловливается тем, что соответствующие решения по администрированию доходов во многом решаются автоматически. Следует учитывать, что палаты Федерального Собрания не утверждают структуру органов исполнительной власти. Это прерогатива Президента и Правительства Российской Федерации. Вопрос о назначении законом о федеральном бюджете каждой расходной статье «ответственного» ее распорядителя в виде министерства, службы или агентства выходит за пределы компетенции Государственной Думы. Наличие либо отсутствие ежегодно принимаемого федерального закона, который «поручает» такое «администраторство», например, в отношении экологического сбора, Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, а доходов от отпуска семян из федеральных фондов семян – Министерству сельского хозяйства, ничего существенно не меняет. Вполне достаточны либо однажды принятое без установления срока действия решение, либо систематизация соответствующей ответственности на уровне акта Правительства Российской Федерации (при возникновении особенностей администрирования в плановый период).

Аналогичным образом и нормы, описывающие особенности администрирования доходов, вполне могут быть исключены из предметов ежегодного рассмотрения. В противном случае Парламент каждый год будет рассматривать и утверждать, например, нормы следующего вида: *«установить, что в 2019 году невыясненные поступления, которые зачислены в федеральный бюджет до 1 января 2016 года и по которым по состоянию на 1 января 2019 года не осуществлены возврат, зачет, уточнение, подлежат отражению Федеральным казначейством по коду классификации доходов бюджетов, предусмотренному для учета прочих неналоговых доходов федерального бюджета»*¹.

По тем же основаниям (нецелесообразность принятия ежегодных законодательных решений в отношении бюджетных полномочий того или иного органа исполнительной власти) из состава

федерального бюджета могут быть исключены нормы, касающиеся администрирования государственного внутреннего и внешнего долга, включая состав администраторов, описания особенностей отдельных операций по источникам финансирования дефицита.

Представляется, что и вопросы казначейского исполнения федерального бюджета вполне могут и должны быть урегулированы нормативными правовыми актами, включая правительственные, без ограничения срока их действия, вместо того, чтобы ежегодно воспроизводить процедуру их разработки Правительством и рассмотрения Парламентом.

Исходя из соображений «эргономичности» федерального бюджета, следует поставить под сомнение и такие нормы (каждая из которых, безусловно, перегружает закон о бюджете), как, например, введение запрета для Правительства Российской Федерации на принятие решений, приводящих к увеличению численности *«федеральных государственных служащих, а также работников федеральных органов исполнительной власти и федеральных казенных учреждений, за исключением решений в отношении работников федеральных казенных учреждений, создаваемых Правительством Российской Федерации в целях реализации мероприятий по поддержке экономики и социальной сферы Республики Крым и города федерального значения Севастополя»*. А также в отношении количества судей общей юрисдикции, арбитражных судов, персонала по охране и обслуживанию зданий, транспортного хозяйства (для судебной системы), работников Судебного департамента, работников аппарата Верховного суда².

Во-первых, в настоящее время формальное количество занятых на государственной службе не имеет особенностей законом устанавливаемого значения. Значительная часть государственных функций может и реализуется не столько путем арифметического изменения численности государственных служащих, сколько за счет применения проектного управления, гибкой системы премирования, государственных заданий, заказов на научно-исследовательские, экспертные работы, аутсорсинга в широком его смысле.

¹ Часть 3 статьи 4 проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», до его рассмотрения в первом чтении.

² Статья 7 проекта федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, до его рассмотрения в первом чтении

В отношении функционирования судебной системы (с финансовой точки зрения) ее надежность, связываемая с ежегодным переутверждением указанных параметров, вряд ли вообще может быть отнесена к предмету законодательного регулирования по меньшей мере в связи с федеральным бюджетом.

Элементом, заслуживающим подобной оценки, являются положения федерального бюджета, касающиеся компенсационных выплат по сбережениям граждан. Представляется, что вопрос ежегодного определения порядка и условий расчета по долгам, образованным в основном в период существования СССР, давно заслуживает общего, системного политического решения, а не избыточно частого его рассмотрения и переутверждения в составе федерального бюджета.

Можно пойти еще дальше, предположив, что и такая норма закона о федеральном бюджете, как определение организаций, выполняющих функции агентов Правительства Российской Федерации, либо безальтернативна (как это делается, например, уже не один десяток лет в отношении Сбербанка России), либо может решаться отдельными актами, не имеющими прямого отношения к бюджетному процессу¹. Например, указание на то, что *«по поручению Правительства Российской Федерации функции агентов Правительства Российской Федерации, в том числе по представлению интересов Российской Федерации в судах, могут выполнять определенные организации»*², указание на особенности расчета за данные услуги, представляющие из себя тот же аутсорсинг, вовсе не обязательно должны определяться ежегодным законом о трехлетнем федеральном бюджете. Сомнительна и необходимость ежегодного установления порядка и условий участия Центрального банка России в бюджетном процессе³.

Статью 21 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» следует рассматривать с иной точки зрения. Эта статья устанавливает

положения о возможности внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи в отношении ряда зарезервированных бюджетных ассигнований, т. е. регулирует именно особенности исполнения федерального бюджета в 2019 г. Данное явление, в отличие от ранее приведенных, является уже не избыточным, а скорее компенсирующим неопределенности распределения финансовых ресурсов по конкретным статьям и направлениям.

Однако и в последнем случае существует эргономический рецепт для исключения подобных проблем в идеальной форме закона о бюджете. Это более высокий уровень его подготовки, не требующий присвоения Правительству Российской Федерации дополнительных прав по изменению направлений и условий использования бюджетных ассигнований вне рамок законодательного решения, но требующий сохранения за ним этой функции лишь в форме сводной бюджетной росписи. При соответствующем качестве и достоверности бюджета, никакого резервирования ресурсов, кроме стандартных, предусмотренных и ограниченных в размерах резервных фондов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, не требуется.

В табл. 2 ранее указывалось, что значительную часть материалов, предоставляемых в соответствии с бюджетным законодательством в Государственную Думу, составляют различные пояснения, таблицы, методики и расчеты. В части сведений о межбюджетных трансфертах объемы подобных материалов исключительно велики. Например, в 2018 г. из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предоставлялось 12 видов дотаций, 66 видов субсидий, 34 вида субвенций и 38 видов иных межбюджетных трансфертов (*без учета дополнительного дробления этих трансфертов по отдельным статьям бюджетных расходов*).

В сопоставимых количествах на момент внесения законопроекта в Государственную Думу должны быть представлены исчерпывающие сведения по Федеральной адресной инвестиционной программе, реестру расходных обязательств, данные о налоговых расходах, долгосрочный бюджетный прогноз, материалы по государственным программам Российской Федерации (их проекты, паспорта и пояснительные записки) и т. д.

Подобные требования представляются контрпродуктивными по целому ряду причин:

¹ Статья 18 проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», до его рассмотрения в первом чтении.

² Там же.

³ Статья 19 проекта федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, до его рассмотрения в первом чтении. Подробнее об участии Банка России в законодательном процессе см. [5].

– объективный недостаток времени для ознакомления с материалами с учетом их объема и количества;

– отсутствие необходимости в получении в директивном порядке всех указанных материалов. Они выполняют вспомогательную, а не обязательную роль;

– невозможность учета положений значительной части данных материалов с точки зрения внесения изменений и уточнений в проект федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период. Ознакомление с методологией распределения конкретного вида межбюджетных трансфертов не предполагает возможности изменения результатов такого распределения по регионам;

– дефицит инструментов для применения результатов данного ознакомления в бюджетном процессе. Это относится к данным о «налоговых расходах, бюджетных инвестициях и т. д.;

– отсутствие обязательности учета результатов рассмотрения данных материалов на стадиях второго и третьего чтений проекта федерального бюджета, а также его исполнения¹;

– любые позиции, мнения, заключения комитетов Государственной Думы и Совета Федерации, экспертных, научных организаций, Счетной палаты являются исключительно вспомогательными материалами.

Иначе говоря, обязательные к представлению материалы не только перегружают участников бюджетного процесса, но и, как правило, не имеют практической значимости.

Подобные обстоятельства по мнению авторов исследования возникли по причине не вполне четкого и понятного распределения прав и ответственности, полномочий и порядка работы над проектом бюджета. В настоящее время обязательства Правительства Российской Федерации (Минфина России) по представлению сопроводительных, дополнительных, не являющихся частью непосредственно проекта федерального бюджета материалов, установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации. При этом соответствующие материалы, имеющие исключительно справочный характер, носят безадресный характер, т. е., предоставляются всем депутатам

нижней палаты Парламента в целом без учета их принадлежности к ее отраслевым комитетам.

Вследствие этого формируется искаженная мотивация основных участников бюджетного процесса – исполнительной и законодательной (представительной) власти. Правительство организует формирование и представление проекта бюджета, затрачивает большие усилия на их подготовку и полагает, что его обязательства на данном этапе бюджетного процесса полностью выполнены. Государственная Дума в свою очередь заведомо ограничивает себя в дополнительных запросах, позволяющих обеспечить квалифицированное, а не обобщенное рассмотрение проекта закона, в том числе в рамках отдельных отраслей, проектов, государственных программ и т. д.

Кроме того, подобная практика связана с недостатком культуры распределения прав и ответственности отраслевых комитетов и комиссий Федерального Собрания Российской Федерации за рассмотрение и принятие решений по отдельным элементам проекта федерального бюджета. Не сформированы условия для сколь-либо значимого влияния со стороны комитетов и комиссий палат Парламента на результаты отраслевых решений в отношении проекта федерального бюджета, несмотря на формальный перевод федерального бюджета на программную основу, предусматривающую нормотворчество в качестве обязательной части подавляющего большинства государственных программ. Такая констатация сводится к тому, что содержание ряда позиций федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период находится в очень малой зависимости от процесса рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете палатами Федерального Собрания.

В общем виде авторские постратейные предложения по достижению эргономичности текстовой части федерального закона о федеральном бюджете представлены в табл. 3.

Таким образом, необходимыми и обязательными элементами текстовой части закона о федеральном бюджете являются не сотня страниц и несколько приложений в части указания на администраторов доходов и заимствований, а гораздо меньший по размеру, но больший по содержательной емкости документ, но отвечающий задачам законодательного обеспечения долговой, бюджетной и налоговой (в меньшей мере) политики на очередной финансовый год и плановый период.

¹ В данном случае проблемы исполнения федерального бюджета не рассматриваются.

**Основные направления трансформации текстовой части федерального бюджета
на примере Федерального закона от 29 ноября 2018 года № 459-ФЗ***

Текстовая часть Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»	Оптимизированный вид текстовой части закона о бюджете
Статья 1. Основные характеристики федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов	Сохраняется
Статья 2. Нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов	Исключается (переносится в Бюджетный кодекс Российской Федерации)
Статья 3. Главные администраторы доходов федерального бюджета и главные администраторы источников финансирования дефицита федерального бюджета	Исключается (регулируется актами Правительства Российской Федерации)
Статья 4. Особенности администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2019 году	Исключается (регулируется актами Правительства Российской Федерации)
Статья 5. Особенности использования средств, предоставляемых отдельным юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям	Исключается (регулируется актами Правительства Российской Федерации или Бюджетным кодексом Российской Федерации)
Статья 6. Бюджетные ассигнования федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов	Преобразуется в перечень приложений к закону о бюджете
Статья 7. Особенности использования бюджетных ассигнований на обеспечение деятельности федеральных государственных органов и федеральных государственных учреждений	Исключается
Статья 8. Особенности установления отдельных расходных обязательств Российской Федерации и использования бюджетных ассигнований в сфере социального обеспечения населения	Сохраняется (с оговорками)
Статья 9. Особенности предоставления бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями	Исключается (регулируется актами Правительства Российской Федерации или Бюджетным кодексом Российской Федерации)
Статья 10. Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету города Байконура	Преобразуется в перечень приложений к закону о бюджете
Статья 11. Предоставление бюджетных кредитов	Исключается (переносится в Бюджетный кодекс Российской Федерации)
Статья 12. Программа предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов	Преобразуется в перечень приложений к закону о бюджете
Статья 13. Государственные внутренние заимствования Российской Федерации, государственный внутренний долг Российской Федерации и предоставление государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации	Преобразуется в перечень приложений к закону о бюджете
Статья 14. Государственные внешние заимствования Российской Федерации, государственный внешний долг Российской Федерации и предоставление государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте	Преобразуется в перечень приложений к закону о бюджете
Статья 15. Компенсационные выплаты по сбережениям граждан	Исключается (переносится в Бюджетный кодекс Российской Федерации или отдельный закон о компенсационных выплатах)
Статья 16. Особенности списания в 2019 году отдельных видов задолженности перед федеральным бюджетом	Исключается (регулируется актами Правительства Российской Федерации или Бюджетным кодексом Российской Федерации)
Статья 17. Отдельные операции по источникам финансирования дефицита федерального бюджета	Исключается (регулируется актами Правительства Российской Федерации или Бюджетным кодексом Российской Федерации)
Статья 18. Организации, выполняющие в 2019 году функции агентов Правительства Российской Федерации	Исключается (регулируется актами Правительства Российской Федерации)
Статья 19. Особенности обслуживания в 2019 году Центральным банком Российской Федерации и кредитными организациями отдельных счетов участников бюджетного процесса	Исключается (регулируется Законом О Банке России)
Статья 20. Особенности исполнения в 2019 году бюджета города Байконура	Исключается (регулируется актами Правительства Российской Федерации)
Статья 21. Особенности исполнения федерального бюджета в 2019 году	Исключается (за счет повышения качества формирования проекта бюджета)

* Источник: КонсультантПлюс.

Если приведенные аргументы, обоснования будут федеральным законодателем хотя бы отчасти сочтены состоятельными, подобные преобразования могут существенно сократить раз-

рыв между объемом текстовых материалов и значимостью решений, принимаемых в форме федерального закона о федеральном бюджете, повысить эргономичность бюджетного процесса.

Приложения к федеральному закону о федеральном бюджете

Как говорилось ранее, приложения к федеральному бюджету утверждаются в форме федерального закона. Авторы полагают, что с точки зрения эргономичности федерального бюджета могут быть исключены не только перечисленные выше, но и некоторые иные приложения, содержание которых не требует (и по форме, и по сути) ежегодного законодательного подтверждения их легитимности.

Наибольший «физический» объем к закону о федеральном бюджете занимают три основных приложения:

– ведомственная структура расходов федерального бюджета (Ведомственное приложение);

– распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов классификации расходов федерального бюджета (Постатейное приложение);

– распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов, разделам, подразделам классификации расходов федерального бюджета (Целевое приложение).

Таблица 4

Состав показателей, утверждаемых Ведомственным, Постатейным и Целевым приложениями на примере Федерального закона от 29 ноября 2018 года № 459-ФЗ*

Наименование приложения	Мин	Рз	ПР	ЦСР	ВР	2019	2020	2021
Наличие утверждаемого параметра								
Ведомственное приложение	x	x	x	x	x	x	X	X
Постатейное приложение		x	x	x	x	x	X	X
Целевое приложение**		x	x	x	x	x	X	X
Пример на основе дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (межбюджетные трансферты) (в млн руб.)								
Ведомственное приложение	092	14	01	36 2 01 50010	500	675 260,2	679 176, 4	690 153,9
Постатейное приложение		14	01	36 2 01 50010	500	675 260,2	679 176, 4	690 153,9
Целевое приложение		14	01	36 2 01 50010	500	675 260,2	679 176, 4	690 153,9

* Источник: КонсультантПлюс.

** Целевое приложение имеет иной порядок группировки, включая при этом все элементы функционального приложения.

Таблица 4 – это пример состава показателей, утверждаемых указанными приложениями. В приведенной таблице на примере дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации легко увидеть совпадение (полную идентичность) показателей всех трех приложений. При этом совпадение целевого и постатейного приложений наиболее фундаментально, поскольку никаких различий между ними, кроме формы группировки одних и тех же показателей, не существует.

Помимо уже упомянутой выше юридической некорректности утверждения в форме закона перечня главных администраторов доходов федерального бюджета (в силу неподведомственности Государственной Думе решений по их перечню и наименованиям), дополнительно следует указать, что с точки зрения законодательного процесса, Правительство Российской Федерации

остается монолитным, неделимым для Парламента. В любом проекте федерального закона, вносимом Правительством Российской Федерации в Государственную Думу, присутствует указание (в виде распоряжения Правительства Российской Федерации) на конкретное должностное лицо, выступающее в Парламенте не от имени своего конкретного ведомства, а Правительства в целом.

Тот же подход используется и в рамках бюджетного процесса. Иначе говоря, один и тот же набор бюджетных решений разрабатывается, вносится в Парламент и затем утверждается в трех приложениях различной формы, но идентичных по содержанию. Фактически, отсутствие любого из трех приложений (совокупно занимающих более 3,6 тысяч страниц) ничего бы не изменило с точки зрения исполнения закона о федеральном бюджете.

На взгляд авторов, лишними являются по меньшей мере два из трех приложений. Выбор единственного (необходимого и достаточного) приложения определяется в зависимости от важности группировки расходов: либо по их целям и задачам (условно – по государственным программам Российской Федерации и соответствующим мероприятиям этих программ), либо по функциональным, отраслевым характеристикам (в рамках распределения по видам экономической деятельности). Но в целях обеспечения в бюджетном процессе приоритета целевого результата над технологией его достижения, а также полноценной реализации функций институтов парламентского контроля, базовая группировка должна быть построена на основе государственных программ Российской Федерации.

В то же время такой подход будет эффективным лишь после построения действительно полноценной системы программного бюджета, включая обязательную корреляцию между размерами финансовых показателей и значениями целевых показателей и индикаторов программ. Кроме того, сжатие трех приложений в одно не исключает возможность переформатирования данных и по функциональной классификации расходов (в аналитических целях), но не для переутверждения законом одного и того же набора показателей.

Теми же признаками избыточности характеризуются приложения о распределении бюджетных ассигнований на предоставление субсидий юридическим лицам, включая государственные корпорации (компании), о распределении бюджетных ассигнований на реализацию федеральных целевых программ и т. д. Поскольку необходимые данные утверждаются в иных приложениях закона о федеральном бюджете, укажем, что в отношении федеральных целевых программ само их существование было поставлено под сомнение Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»).

Наконец, бюджетные ассигнования на предоставление межбюджетных трансфертов, отражаемые в форме четырех приложений, по аналогии с ведомственным, целевым и постатейным приложениями, также являются дублирующими, два из которых могут быть исключены.

Учитывая изложенное, подходы к формированию приложений к федеральному закону о федеральном бюджете могут и должны быть пере-

смотрены как важное условие повышения его эффективности.

Выводы

На основе изложенных данных и их анализа относительно достижения эргономичности федерального закона о федеральном бюджете и бюджетного процесса можно сделать следующие выводы:

а) имеет место перегруженность бюджетного процесса (и информативно, и количественно) как составом текстовых и табличных материалов проекта федерального закона, так и объемом материалов, сопровождающих и обеспечивающих его рассмотрение;

б) имеется множества норм, либо дублирующих друг друга, либо характеризующих их как возможных к принятию в рамках иных нормотворческих и законодательных мер;

в) концентрация решений по проекту федерального бюджета в ограниченные сроки и в конце финансового года, а также избыточность межбюджетного регулирования, приводят к понижению качества планирования и управления социально-экономическим развитием Российской Федерации.

Решение данных проблем имеет процессуальный и содержательный аспекты.

В процессуальном плане многие из выявленных проблем могут быть решены за счет разделения сроков и условий разработки и рассмотрения соответствующих материалов по различным этапам и стадиям бюджетного процесса. Представляется единственным возможным, чтобы подготовка и обсуждение обосновывающих материалов осуществлялась до внесения проекта бюджета в законодательный орган, как это в настоящее время предусмотрено, например, в части работы над проектом основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

На первом этапе оптимизации бюджетного процесса состав обосновывающих материалов, подвергаемых предварительному обсуждению, может быть следующим:

– прогноз социально-экономического развития Российской Федерации;

– целевые показатели документов стратегического планирования, включая национальные проекты;

– основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации;

– государственные программы Российской Федерации;

– проекты решений по так называемым налоговым расходам (выпадающим доходам бюджетов бюджетной системы, обусловленным применением установленных налоговым законодательством налоговых льгот и преференций).

Требование их предварительного рассмотрения означает увеличение количества этапов рассмотрения проекта бюджета в Парламенте с трех до четырех, а также определение предметов рассмотрения и их ограничение на каждом из этапов возможностями принятия Парламентом квалифицированных решений.

На следующем этапе оптимизации бюджетного процесса – до внесения проекта бюджета в законодательный орган – можно рассматривать основные параметры межбюджетного регулирования, включая все основные подходы к определению состава, объемов и методологии распределения и предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации. Кроме того, за исключением наступления обстоятельств непредвиденного и экстремального характера, следует избегать внесения изменений в федеральный бюджет в течение финансового года.

Содержательный аспект достижения эргономичности федерального закона о федеральном бюджете требует принятия следующих решений:

1) отказ от корректировки основных законов, регулирующих правовые условия организации бюджетного процесса на этапе рассмотрения проекта бюджета в Парламенте (прежде всего, Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации);

2) отражение в бюджетной политике стратегических планов страны, целеустанавливающих положений документов стратегического планирования. Formой их отражения могут стать отраслевые государственные программы (национальные проекты, актуализированные и адаптированные на очередной год и плановый период):

– на основе встраивания государственных программ в систему документов стратегического планирования;

– на базе обеспечения возможности и обязательности учета результатов реализации каждой

государственной программы, в том числе – результатов достижения параметров развития, установленных документами стратегического планирования (в том числе национальными проектами) до начала работы над проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и над годовым отчетом об исполнении федерального бюджета за прошлый период;

– путем установления расчетной зависимости между объемами финансовых ресурсов, направляемых на реализацию государственных программ, и значением их целевых показателей (индикаторов). Тем самым будет обеспечена связь между расходами и результатами, что в свою очередь потребует доработки как системы целевых показателей, так и оценки соответствующих расходов;

3) обеспечение соответствия расходных обязательств региональных органов власти и органов местного самоуправления их публично-правовым полномочиям на основе:

– постепенной децентрализации доходных источников консолидированного бюджета Российской Федерации и оптимизации их распределения по уровням бюджетной системы;

– установления значений дифференцированных нормативов распределения федеральных налогов (в частности, акцизов на алкоголь и нефтепродукты) на долгосрочный период;

– расширения зон их самостоятельности и усиления ответственности в решении собственных задач по предметам исключительного ведения в соответствии со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации 13 февраля 2019 г. № 207-р);

– исключения избыточного вмешательства федеральных органов управления в полномочия региональных властей путем отказа от согласования региональных проектов с руководителями федеральных органов, а также от заключения двусторонних соглашений, интенсивной заемной политики и др.

4) обеспечение доступности, предсказуемости и стабильности бюджетного процесса в части решений федеральных органов власти в отношении масштабов неизбежной финансовой помощи на реализацию полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления путем:

– заблаговременного (до внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год и плановый период) принятия решений о распределении межбюджетных трансфертов, условий и порядка их предоставления;

– радикального сокращения (по мере расширения зон самостоятельности субнациональных властей на основе децентрализации доходных источников) оснований, видов, форм и количества межбюджетных трансфертов.

5) сокращение всех избыточных предметов и норм регулирования, в том числе в отношении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, включая оптимизацию состава (текстовой части и приложений) самого проекта закона о федеральном бюджете;

6) трансформация бюджетной отчетности, прежде всего в отчетность о достижении целей государственных программ, и лишь затем – в сведения о кассовом исполнении бюджета;

7) подчинение процесса работы над проектом бюджета в Государственной Думе отраслевому принципу как условия повышения роли ее комитетов в принятии решений в рамках соответствующей отрасли, государственной программы, приоритетного проекта на основе:

– сокращения установленного Бюджетным кодексом общего пакета сопроводительных материалов к проекту федерального бюджета и одновременное введение обязанности Минфина России предоставлять соответствующим комитетам и комиссиям палат Федерального Собрания необходимые сведения, подтверждающие эф-

фективность соответствующих проектируемых бюджетных решений;

– повышения прав и ответственности профессиональных комитетов и комиссий верхней и нижней палат Парламента за итоговое решение по проекту федерального закона о федеральном бюджете. Закрепление за ними права выбора необходимых вспомогательных материалов в зависимости от того, насколько результаты работы с ними позволят ответственно изменять соответствующие бюджетные проектировки относительно учтенных в законопроекте.

В процессе реализации предлагаемых мер вопрос о повышении эргономичности формирования и рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период необходимо решать в направлении повышения качества федерального бюджетного процесса и ответственности его участников за результат с учетом того, что тезис о высоком качестве подобной работы в настоящее время может быть реализован только при адекватных мерах по повышению эффективности института государственных программ.

Рассмотрение Парламентом проекта федерального бюджета с учетом исключения выявленных «излишеств» и оптимизации бюджетного процесса позволит на качественно ином уровне точности и взвешенности принимать решения по важнейшим направлениям социально-экономического развития страны на очередной финансовый год и плановый период.

Список литературы

1. World Bank : World Development Report 1997: The state in a changing world. – New York : Oxford University Press for the World Bank, 1997.
2. Wolfensohn J. D. Foreword. World Bank : World Development Report 1997: The State in a Changing World. – New York : Oxford University Press for the World Bank, 1997. – P. III–IV.
3. Marcel M. Effectiveness of the State and development lessons from the Chilean Experience // Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges / edited by G. Perry, D. M. Leipziger. – Washington, DC: World Bank Publications, 1999. – P. 265–326.
4. Каринцев О. И. Государственная состоятельность в организационном измерении: к концептуальной модели сравнительного анализа эффективности государств // Политическая наука. Государственная состоятельность в политической науке и политической практике. – 2011. – № 2. – С. 28–59.
5. Морозов О., Бирюков А., Васильев М. Об отдельных вопросах правового регулирования целеполагания, управления и деятельности Банка России // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2019. – № 2. – С. 66–80.