Парламент и правительство: итоги разграничения бюджетных полномочий в 1998–2010 годах

– Почему Вы эмигрировали?
– Поздно искать причины, пора искать оправдание.
– Не вижу разницы.
– Причины действуют до, а оправдание — после.

А. Зиновьев. «Гомо советикус»

Бюджетный кодекс Российской Федерации, утвержденный летом 1998 г., стал, совершенно определенно, наиболее значимым актом в процессе совершенствования нормативно-правового регулирования комплекса вопросов, связанных с формированием, рассмотрением, исполнением и контролем за исполнением федерального бюджета. Как будет показано далее, этот процесс, видимо, бесконечен.

При прочих равных условиях статус данного федерального закона как кодекса предполагал бы его неизменность, стабильность, использование кодекса как неприкосновенной, даже сакральной основы для осуществляемого бюджетного процесса. На практике же именно Бюджетный кодекс Российской Федерации зачастую выступал в прямо противоположном качестве, то есть корректировался, «оптимизировался» с учетом нужд текущего характера.

«Доброй традицией» и верной приметой бюджетного процесса в России стала процедура изменения кодекса под проект бюджета конкретного года как до внесения проекта федерального бюджета в Государственную думу, так и одновременно с внесением.

Подобная практика основывалась на соблюдении следующего основного правила: если нормы кодекса не позволяют реализовать желаемые условия формирования и исполнения бюджета, то изменен должен быть именно кодекс, но никак не наоборот.

Этот тезис может быть подтвержден хотя бы следующим «скорбным» перечнем точечных, локальных инъекций в бюджетное право (см. *рисунок*).

Иначе говоря, за рассматриваемый период (с 1999 г. по первый квартал 2010 г.) ежегодно в Бюджетный кодекс вносилось более пяти изменений, дополнений или корректировок.

И сегодня кодекс не застыл, нормы бюджетного законодательства не превратились в фундамент, а остались всего лишь оформлением реального бюджетного процесса. Правительство уже вплотную приступило к очередной переделке большинства содержательных норм бюджетного законодательства, что в полной мере подтверждается Программой повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.

Бирюков Алексей Геннадьевич — заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной думы по строительству и земельным отношениям, эксперт в сфере межбюджетного регулирования, кандидат экономических наук.

Однако данное вступление позволяет лишь проиллюстрировать внешние обстоятельства для достижения поставленной в настоящей статье цели — оценить, каким образом с момента создания кодекса и до начала очередного этапа бюджетной реформы, пожалуй, такой же «бессмысленной и беспощадной», как и прежние реформы в этой сфере, менялись формальные[1] возможности Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации влиять на основной финансовый инструмент государственной политики. Иначе говоря, по возможности последовательно и системно будут рассмотрены только те изменения кодекса (с 1998 по 2010 г.), которые непосредственно отражают соотношение прав и обязанностей исполнительной и представительной власти в процессе формирования, рассмотрения и исполнения федерального бюджета.

Руками никогда нигде
Не трогай ничего.
Не впутывайся ни во что
И никуда не лезь.
В сторонку молча отойди,
Стань скромно в уголке
И тихо стой, не шевелясь,
До старости своей.

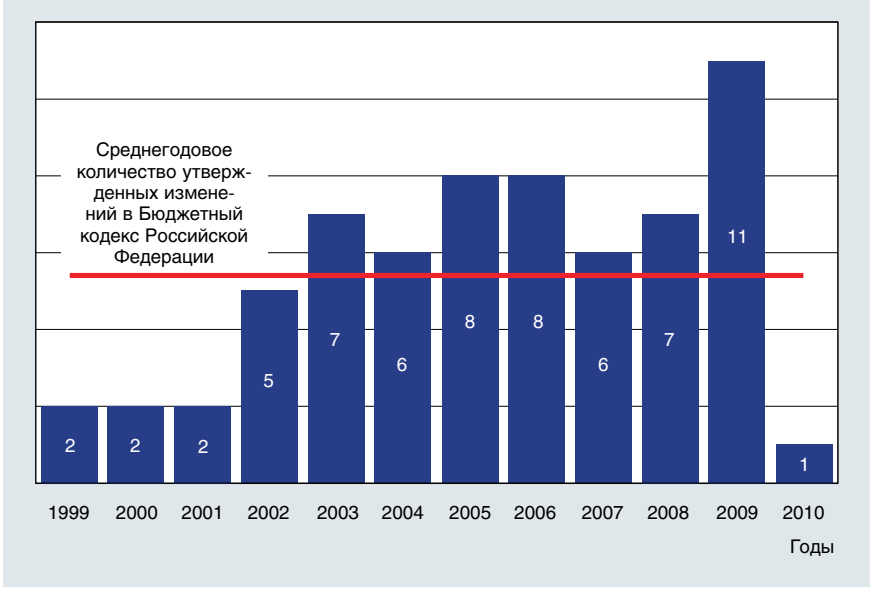
Г. Остер. «Вредные советы». Книга для непослушных детей и их родителей

Итак, начнем с начала — с бюджетной классификации.

Бюджетная классификация — скелет бюджета. От того, насколько точно и подробно определено содержание конкретных целевых статей, видов расходов, доходов и источников дефицита, зависит и прозрачность закона о бюджете, и точность его исполнения, и, наконец, возможность обеспечения контроля за реализацией данного документа.

Ранее действовавшая система подтверждала необычайно высокий статус бюджетной классификации — все детали конструкции бюджета вплоть до экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации утверждались отдельным Федеральным законом «О бюджетной классификации Российской Федерации». Данный институциональный подход давал помимо прочего возможность обособлять именно те «строчки», которые отвечали стоящей перед этим элементом бюджетного процесса задаче.

Внесение изменений и корректировок в Бюджетный кодекс Российской Федерации, 1999–2010 гг.



Источник: база «КонсультантПлюс»

Действующая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации самым существенным образом «уточнила» позиции. В частности, в соответствии с 21-й статьей «перечень и коды целевых статей и видов расходов» стали утверждаться уже законом о бюджете, либо... сводной бюджетной росписью. Как результат сегодня возможно и, что важнее, «закономерно в законодательном процессе», например, крайне активное применение такого вида расходов федерального бюджета, как «прочие расходы» (целевая статья 0920305, вид расходов 13).

В соответствии с Указаниями о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации № 150н, утвержденной приказом Минфина России от 30 декабря 2009 г., по данной целевой статье могут финансироваться:

- погашение задолженности перед физическими лицами — клиентами Внешэкономбанка бывшего СССР;
- иные выплаты по обязательствам государства, не отнесенные к другим целевым статьям.

Также по данной целевой статье отражаются расходы, связанные с реализацией решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Следует учесть, что это именно Указания и именно ведомственный акт.

Что конкретно поддерживает или с чем (боже упаси!) не согласен парламент, когда голосует за данную «строчку», по которой, кстати, в 2010 г. только по разделам «Общегосударственные вопросы» и «Национальная экономика» (подразделы, разумеется, начинаются со слов «прочие») предусмотрено 77,9 и 59,5 млрд руб., остается, скажем так, не вполне оче-

видным. Равно как и сколько «там» расходов по долгам СССР, а сколько по поручениям президента и правительства.

Конечно, нельзя сказать, что утверждение бюджетной классификации законом гарантирует полную прозрачность и достоверность. Это вовсе не так. Но в ранее использовавшейся процедуре именно законом определялись пределы этой прозрачности и достоверности, а сегодня, увы, процесс идет от обратного.

Если нормы кодекса не позволяют реализовать желаемые условия формирования и исполнения бюджета, то изменен должен быть именно кодекс, но никак не наоборот.

Это обстоятельство, кстати, породило и другое изменение в разграничении полномочий или по меньшей мере не препятствовало его появлению. Так, в кодексе 1990-х годов важной частью Закона о федеральном бюджете являлось приложение о доходах федерального бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации. Иначе говоря, парламент в целом утверждал задание правительству по сбору именно этих доходов и именно в заданных суммах. Кроме того, кодекс обязывал представлять в составе материалов к проекту бюджета оценки потерь бюджета от предоставленных налоговых льгот и расчетов по статьям классификации доходов федерального бюджета. Резюмируем: парламент в рамках требований закона получал исчерпывающие сведения об оценке налоговых и неналоговых доходов федерального бюджета, самостоятельно определял степень детализации этих сведений и утверждал данный прогноз в составе федерального бюджета.

Сегодня ситуация скорректирована, причем корректировка произведена до упора, дальше некуда. Так, в современном варианте кодекса предметом первого чтения проекта бюджета (и до внесения законопроекта в Совет Федерации) является только и исключительно такой параметр доходной части федерального бюджета, как «прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема нефтегазовых доходов федерального бюджета». Все остальное — по желанию, на условиях и в формате, определяемом правительством (Минфином) в виде «пояснительной записки».

Конечно, строго говоря, можно дать исчерпывающую картину алгоритма расчетов и результатов прогноза доходов федерального бюджета и в форме «пояснений». Но, во-первых, «можно» и «нужно» категории в рамках формальной логики совершенно разные. А во-вторых, практика трансформации законодательных норм в «пояснения» показывает, что новый формат бюджетного процесса не дает ответов на подавляющую часть принципиально важных для представительных органов вопросов, необходимых для принятия решения об утверждении либо отклонении основных параметров федерального бюджета в первом чтении.

И еще одна деталь: тогда, в «дремучем» с точки зрения господствующего сегодня взгляда на «эффективность» бюджетной политики кодексе, правительство было обязано представлять в Государственную думу (после первого чтения) «поквартальное распределение доходов и расходов федерального бюджета на очередной финансовый год». А только этот документ и никакой иной, кстати, давал иным субъектам (кроме правительства) основание воспользоваться правом законодательной инициативы — вносить законопроекты об изменении действующего закона о бюджете в случае превышения доходов за первое полугодие более чем на 10% от утвержденных показателей. Следует, правда, отметить, что ситуация пока не доведена до логического конца. Нужно дождаться реализации минфиновской Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. Там прямо говорится о необходимости «исключения из Бюджетного кодекса Российской Федерации... обязательного внесения изменений в указанный закон (о бюджете) в случае получения дополнительных доходов)». Здесь, конечно, многое будет зависеть от конкретных изменений кодекса, но тенденция налицо.

По мнению автора, именно указанное системное решение по бюджетной классификации сделало возможным постепенный отказ от утверждения законом о бюджете, а не правительственными или ведомственными актами таких приложений к бюджету, как пообъектное распределение расходов инвестиционного характера, затем распределение инвестиций по разделам и подразделам функциональной классификации расходов. А сегодня обсуждается возможность исключения из состава закона о бюджете распределения ассигнований по ведомствам и целевым программам.

Дебатов много — шум и гам,
Один кричит: «Я не отдам!»
Другой кряхтит: «Мы не начнем...»
Вот так уж сорок лет живем.

«ДДТ».
Песня «Наполним небо добротой»

Следующий элемент кодекса, пригодный для целей настоящей

статьи, — межбюджетные отношения и межбюджетное регулирование.

Прежний кодекс, принятый, кстати, в тот же период, что и Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг., имел следующие основные параметры:

• основой межбюджетного регулирования, определения достаточности и необходимости оказания финансовой помощи являлись минимальные социальные стандарты;
• порядок предоставления и расчета конкретных размеров финансовой помощи с целью выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности определялся федеральным законом (ст. 135 кодекса-1998);
• порядок предоставления и расчет субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации определялся специальным федеральным законом либо федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;
• одновременно с проектом бюджета представлялись основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации;
• утверждение финансовой помощи происходило последовательно: в одном чтении — общий объем, затем — распределение.

Данная система, если изложить ее суть буквально в нескольких словах, подразумевала, что формирование, распределение и предоставление финансовой помощи регионам из федерального бюджета осуществлялись строго на основе законодательных решений, затрагивающих весь бюджетный процесс, и на законодательно же определенных параметрах необходимых и достаточных расходов по каждому субъекту Российской Федерации.

Кодекс-2010 ставит иные цели и, следовательно, формирует другие задачи для их достижения.

Основой процесса стала «формализация» распределения. Причем превалирование этой формы над содержанием имеет место практически по всем указанным ранее позициям.

Так, сегодня общий размер финансовой помощи регионам из федерального бюджета вообще не зависит ни от одного счетного параметра. База для определения необходимости и достаточности поддержки (что обязательно для эффективного использования бюджетных ресурсов) в форме социальных стандартов исчезла. Соответствующий закон так и не был принят.

Нельзя же считать полноценной заменой ранее действовавшему механизму такое положение кодекса: «...общий объем дотаций... определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности», а «минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности... определяется в порядке, установленном Правительством». И далее (цитата из ст. 131 кодекса-2010): «...внесение изменений во внесенный Правительством Российской Федерации в Государственную думу проект распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период без внесения соответствующих изменений и дополнений в методику распределения указанных дотаций».

Можно пояснить в целях закрепления материала. Не сегодня завтра Государственная дума примет такой вариант кодекса, который напрямую запрещает ей вносить любые изменения в распределение финансовой помощи субъектам Российской Федерации, если только Правительство Российской Федерации не внесет (захочет внести) соответствующие изменения в ею же утверждаемую методику. Никакого третьего пути здесь, строго придерживаясь кодекса, найти нельзя. В результате действовать можно, либо сказав «да» всему пакету бюджетных норм в соответствующем чтении, либо сказав «нет». Но вносить изменения даже в распределение средств запрещено.

Та же «чудная, новая» схема сегодня распространяется не только на дотации на выравнивание бюджетной обеспе-

ченности, но и, например, на субсидии.

Наконец, отказ от пошагового рассмотрения: сейчас все без исключения вопросы формирования, распределения и предоставления финансовой помощи решаются в одном чтении, что с процедурной точки зрения несколько неудобно для принятия содержательных решений.

Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что если в кодексе-1998 парламент мог и обязан был (а значит, нес полную ответственность) делать все без исключения в сфере межбюджетных отношений, то сегодня может (но не должен) только действовать в режиме подтверждения предложений Правительства Российской Федерации.

Но было бы недостаточно указать только на это «перетягивание каната» полномочий власти в сфере межбюджетных отношений. В современной редакции кодекса появились и иные дополнения. Они, в частности, касаются субъектов Российской Федерации, доля финансовой помощи в доходах бюджетов которых превосходит некую установленную величину. Автор не считает возможным более подробно изложить свою позицию относительно целесообразности подобной градации регионов, непосредственным последствием которой является кардинальный «отход» от равенства прав регионов во взаимоотношениях с федеральным бюджетом.

Разве что кажется уместным утверждать, что «доля финансовой помощи» для бюджета региона определяется с учетом крайне разнообразного по объему, принципам формирования и распределения пакета финансовой помощи, который для конкретной территории зависит не только и не столько от уровня социально-экономического развития, бюджетной обеспеченности, эффективности налогово-бюджетной политики, сколько от гораздо более банального фактора — фактически предоставляемых средств. Иначе говоря, практически любой регион может стать «нуждающимся в особых условиях взаимоотношений» только и исключительно потому, что, например, в доходы его бюджета поступают значительные средства на строительство какого-нибудь моста.

Новый кодекс устанавливает, что для указанной категории регионов становятся обязательными следующие нормы: «подписание соглашений с Министерством финансов Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации», «представление... в Министерство финансов Российской Федерации в установленном им порядке документов и материалов...»

В итоге получается, что парламент сначала установил, что любой субъект Российской Федерации может стать «слабым звеном» бюджетной системы, а затем передал все функции по применению к оному «мер воздействия» Минфину России без каких-либо уточнений, пояснений, ограничений в части порядка и условий их применения.

Кстати, науке совершенно неизвестно, какие именно нормы могут быть прописаны в указанных соглашениях в части роста налоговых и неналоговых доходов (кроме, наверное, канонической формулы: «В ответ на наглое бесчинство бухгалтера Кукушкинда, потребовавшего уплаты ему сверхурочных, ответим...»), каковы их последствия, как в этих условиях будет соблюдаться равный подход к территориям и так далее и тому подобное. Нормы кодекса всего лишь говорят, что финансовая помощь субъектам Российской Федерации, получившим «черную метку» несбалансированности, применяется Минфином России безо всяких ограничений в их содержательной и формальной части.

Еще одно «дополненьице» относительно такого новшества, как временная финансовая администрация. В действующей редакции кодекса говорится, что если (и когда) просроченная задолженность бюджета субъекта Российской Федерации достигла некой критической массы, то данный регион резко поражается в правах формирования и ис-

полнения собственного бюджета. Следует сразу оговориться, что объектом внимания с точки зрения целей исследования является вовсе не целесообразность или ущербность данной нормы, а только то, что «порядок назначения (освобождения от должности) главы временной финансовой администрации, вводимой в субъектах Российской Федерации, утверждения структуры и штатного расписания, а также финансового обеспечения деятельности указанной временной финансовой администрации устанавливается Правительством Российской Федерации». Это значит, что парламент полностью отказался от законодательного регулирования данного конкретного вопроса и отдал полномочия на конституционном уровне правительству. Не более и не менее.

Характерно, что действующие нормы, позволяющие вводить режим внешнего финансового управления, то есть буквально пошагового согласования налогово-бюджетной политики проштрафившегося региона с Минфином России, не используются на практике, притом что эти изменения бюджетного законодательства приняты пять лет тому назад и оснований для их применения было более чем достаточно.

По мнению автора, причиной тому стали вполне прозаичные обстоятельства. Во-первых, Минфин России отнюдь не располагает рецептами, инструментами и навыками восстановления платежеспособности регионов. Гораздо разумнее было бы предположить, что региональные власти располагают большими возможностями для самодиагностики и решения данной проблемы. Ничего такого, что не могло бы быть реализовано регионом самостоятельно, у Минфина России нет, за исключением простого рецепта — выдать дополнительную финансовую помощь. Это ведь гораздо проще и удобнее, чем реализовывать свои возможности в части временной финансовой администрации, несмотря на то, что гораздо затратнее для бюджета.

Другое обстоятельство заключается в том, что для сокращения размеров просроченной задолженности необходимо идти на самые непопулярные меры, заключающиеся в первую очередь в сокращении бюджетных расходов. Если бы Минфин России ввел внешнее финансовое управление в конкретном регионе, то уже именно он нес бы ответственность за сокращение социальных расходов, отмену и оптимизацию льгот, пособий, заработной платы. И зачем это данному ведомству нужно?

Сначала ему тяжело стало пробыть целый день одетым, потом он ленился обедать в гостях, кроме коротко знакомых, больше холостых домов, где можно снять галстук, расстегнуть жилет и где можно даже «поваляться» или соснуть часок.
Вскоре и вечера надоели ему: надо надевать фрак, каждый день бриться.
Вычитал он где-то, что только утренние испарения полезны, а вечерние вредны, и стал бояться сырости.

И. Гончаров. «Обломов»

Следующая подтема — бюджетные инвестиции и целевые программы. Здесь, как говорится, «самый сок», «концентрат» изменения прав и обязанностей представительных и исполнительных органов власти в свете бюджетного законодательства.

Для большей наглядности данные вопросы представлены в форме *таблицы*.

Давайте оценим эту таблицу.

В соответствии с кодексом-1998 парламент рассматривал и принимал решения (важная оговорка — формально) практически по всем вопросам, связанным с расходами инвестиционного характера.

Правительство может в любое время и на любом основании изменить содержание адресной инвестиционной программы и любой федеральной целевой программы.

Парламент оценивал эффективность реализации целевых программ, утверждал новые, подтверждал действующие, прекращал другие программы. Перечень объектов капитального строительства утверждался в составе закона о бюджете, а сам перечень являлся неотъемлемой частью рассмотрения проекта федерального бюджета в Государственной думе.

Эта система, кстати, напрочь исключала проблему, о необходимости решения которой «так долго говорили большевики». Речь идет о возможности заключения долгосрочных контрактов, но только основанием для их заключения были законодательные решения, а не нормативно-правовые акты и просто разовые поручения Правительства или Президента Российской Федерации.

Именно «схема 1998 года» позволяла осуществлять полноценную, настоящую, а не условную средне- и долгосрочную бюджетную политику, поскольку эти «длинные» бюджетные обязательства утверждались законом, который при прочих равных условиях все же «понадежнее будет», чем правительственные решения.

Отдельные положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, регулирующие вопросы бюджетных инвестиций и федеральных целевых программ

Редакция 1998 г.	Действующая редакция
Долгосрочные целевые программы разрабатываются органом исполнительной власти и подлежат утверждению соответствующим законодательным (представительным) органом	Долгосрочные целевые программы (подпрограммы) утверждаются Правительством Российской Федерации. Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства за счет средств федерального бюджета осуществляются в соответствии с федеральной адресной инвестиционной программой, порядок формирования и реализации которой устанавливаются Правительством Российской Федерации
Долгосрочная целевая программа, предлагаемая к утверждению и финансированию за счет бюджетных средств, должна содержать: – технико-экономическое обоснование; – прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов реализации указанной программы; – наименование заказчика; – сведения о распределении объемов и источников финансирования	Сроки реализации долгосрочных целевых программ определяются Правительством Российской Федерации. Порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ и их формирования и реализации устанавливается нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. Объем бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ утверждается законом о бюджете… в соответствии с нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации. Правительством Российской Федерации может быть принято решение о сокращении бюджетных ассигнований на реализацию программы или о досрочном прекращении ее реализации
Правительство Российской Федерации вносит проект федерального закона о федеральном бюджете одновременно со следующими документами и материалами: – проектами федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов; – проектом федеральной адресной инвестиционной программы; – проектом программы приватизации государственных и муниципальных предприятий	Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год вносится одновременно со следующими документами и материалами: – отчетами о реализации долгосрочных целевых программ; – федеральной адресной инвестиционной программой[2]
Проекты федеральных целевых программ, намечаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета, должны быть представлены в Государственную думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете. В проектах федеральных целевых программ, впервые предлагаемых для утверждения и финансирования за счет средств федерального бюджета, указываются технико-экономическое обоснование, объем финансирования, расписание объемов финансирования на последующие финансовые годы, ожидаемые социально-экономические результаты. В проектах федеральных целевых программ, финансирование которых требуется прекратить, указываются причины прекращения финансирования	Отсутствует как класс
Отсутствует как класс	Инвестиционный фонд Российской Федерации — часть средств федерального бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства. Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации устанавливается Правительством Российской Федерации
Отсутствует как класс	Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния осуществляется Министерством финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации

Сегодня ситуация изменилась до неузнаваемости. Парламент не имеет права вмешиваться ни в подготовку, ни в реализацию долгосрочных программ, не имеет ни проекта, ни готовой адресной инвестиционной программы (до того, как ее уже после принятия бюджета утвердит правительство[3]). Он подтверждает бюджетные ассигнования на программы и инвестиции, предлагаемые правительством, притом что правительство может в любое время и на любом основании изменить содержание адресной инвестиционной программы и любой федеральной целевой программы.

Более того, именно кодекс допустил образование резервного по своей сути фонда — Инвестиционного фонда Российской Федерации, в отношении которого парламент правомочен принимать исключительно решения об объеме перечисления средств в данный фонд в очередном фи-

нансовом году, но никоим образом не обладает правом установления, регулирования и даже получения информации об отборе финансируемых за счет него (фонда) проектов, об условиях их финансирования, о масштабах принимаемых в рамках Инвестиционного фонда Российской Федерации долгосрочных расходных обязательств. Иначе говоря, и здесь правительство принимает решения, финансовое обеспечение которых никоим образом не зависит от позиции законодателей.

Сократились сроки рассмотрения проекта федерального бюджета в Государственной думе, что симптоматично с точки зрения стремления законодателей ограничить собственную работу над важнейшим законопроектом.

Так же автор склонен оценивать и «суверенные» Резервный фонд и Фонд национального благосостояния — детализация управления огромными средствами этих фондов на уровне закона отсутствует. То же самое в полной и даже большей мере относится к системе вывода бюджетных средств из сферы действия кодекса. Имеется в виду создание госкорпораций и государственной компании «Российские автомобильные дороги». В отношении данных «пользователей» бюджетных ресурсов кодекс не регулирует вообще ничего, а законодатели реализуют свои права и обязанности (что крайне важно) исключительно как участники совещательных органов подобных структур (наблюдательных, попечительских советов) либо как пользователи официальной отчетности. В ту же «копилку» попадают, например, и особые экономические зоны.

Наиболее характерными положениями кодекса, отражающими то, как изменилась система взаимных прав и обязанностей в бюджетном процессе между парламентом и Государственной думой, являются вопросы процедуры рассмотрения проекта бюджета.

Так, ранее чтений было четыре, и каждое из них несло собственную полезную нагрузку — общие параметры, укрупненные позиции, детализацию, в том числе распределение финансовой помощи по отдельным субъектам Российской Федерации, текстовые статьи. Сейчас — три, и есть только два возможных этапа — принятие общих параметров (в режиме «да/нет») и утверждение всех без исключения значимых положений законопроекта. Кроме того, сократились сроки рассмотрения проекта федерального бюджета в Государственной думе, что весьма симптоматично с точки зрения стремления законодателей ограничить собственную работу над важнейшим законопроектом.

Далее. Кодекс-1998 обязывал Правительство Российской Федерации вносить проект федерального бюджета не позднее 15 августа текущего года. Затем срок был перенесен на 26 августа. И вот совсем недавно правительство получило «указание» о внесении проекта бюджета в парламент «не позднее 1 сентября текущего финансового года». Это последнее положение в июне 2010 г. прошло первое чтение и будет (к сожалению, гарантированно) принято в целом[4].

Правительство в пояснительной записке указывает, что считает необходимым обеспечить более поздние сроки внесения проекта бюджета в парламент «в целях повышения эффективности процесса формирования проектов бюджетов... возможности более тщательно проработать проектировки основных характеристик и бюджетных ассигнований федерального бюджета».

Здесь автор считает целесообразным отметить, что замена тщательной работы над проектом бюджета в парламенте аналогичной процедурой в правительстве представляется недостаточно обоснованной. Утрируя, можно, конечно, сказать, что при прочих равных условиях, чем позднее составляется любой прогноз относительно прогнозируемого периода, тем он точнее.

Однако, во-первых, если следовать этой логике, то самым точным был бы проект закона о бюджете на очередной год, внесенный уже после завершения данного календарного периода.

Во-вторых, учитывая объективно сложившуюся структуру экономики России, «нефтегазовую лихорадку» федерального бюджета, а также обособление доходов от нефти и газа, реальная польза от более поздних сроков внесения бюджета в Государственную думу будет ничтожна.

В-третьих, «сжимание» сроков рассмотрения законопроекта в парламенте ставит под сомнение «тщательную проработку», поскольку (в идеале) именно на этом этапе должны быть выявлены потенциальные ошибки проекта бюджета, определена достаточность и необходимость программы и условий заимствований, бюджетных ассигнований, что обеспечивается публичностью, прозрачностью процесса, наличием возможности для самого широкого круга экономических и политических субъектов

высказать и обосновать свои предложения.

В новой редакции кодекса (в отличие от более ранней) отсутствует и обязательность учета мнений отраслевых комитетов Государственной думы при рассмотрении соответствующих разделов расходов федерального бюджета. Если ранее несогласованные между «отраслевым» комитетом и комитетом по бюджету поправки в законопроект подлежали обязательному отдельному рассмотрению на пленарном заседании Государственной думы (ст. 206 кодекса-1998), то сегодня Комитет Государственной думы по бюджету и налогам рассматривает мнение отраслевиков исключительно в академических целях.

Законодатели в рамках Бюджетного кодекса фактически отказались от осуществления законотворческих функций, касающихся аккумулирования, распределения и использования бюджетных средств.

Однако, как было сказано выше, сейчас эти аргументы имеют исключительно умозрительный характер.

В условиях, когда кодекс «отрезал» у парламента значительную часть полномочий, казалось бы, единственным альтернативным механизмом, позволяющим законодателям хотя бы частичного контролировать формирование и исполнение федерального бюджета, была бы мощная и результативная работа Счетной палаты Российской Федерации — основного «силового органа» представительной власти.

На деле все вышло иначе и не в последнюю очередь потому, что законодатели сами отказались от исключительного права формирования аудиторского состава Счетной палаты Российской Федерации, передав право отбирать кандидатов на эти должности Президенту Российской Федерации. В самое ближайшее время данный вопрос также будет закрыт, а парламентский контроль, по всей видимости, зарыт в ворохе «нулевых чтений», «трехсторонних групп» и прочих подменяющих ответственную законодательную работу фальшивых инструментов принятия решений.

Так, в соответствии с Программой повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. правительство предлагает лишить Счетную палату Российской Федерации функций по предварительному и текущему контролю, передав их контрольным органам исполнительных органов власти. Счетной палате остается, таким образом, «аудит законности, бюджетной отчетности и эффективности».

Это значит, что парламент сможет (при реализации этих инициатив) получать результаты контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации не на этапе подготовки решений, не на этапе их реализации, а только и исключительно в форме отчетов об уже состоявшихся мероприятиях. В современной России такой парламентский контроль на практике будет означать, что выявленные растраты, нарушения, крайняя неэффективность и ошибочные действия в части планирования и использования бюджетных средств и государственного имущества будут рассматриваться скорее всего уже после того, как лица, ответственные за допущенные ошибки, перейдут на работу в иную сферу. Здесь, как говорится, «либо ишак, либо падишах».

Если в кодексе-1998 было прописано, что при рассмотрении отчета об исполнении федерального бюджета на заседании Государственной думы обязателен доклад Генерального прокурора Российской Федерации, то в действующем кодексе говорится только о том, что председатель Государственной думы может принять решение о необходимости подобного доклада.

Исключительно широко, до допущенных природой современной политической жизни пределов выросли и возможности министра финансов вносить изменения в сводную бюджетную роспись вне всякой зависимости от положений закона о федеральном бюджете. Так, министр может «добавить и убавить» (а может и не пользоваться этим правом) в случае, если ассигнования недостаточны для исполнения публичных нормативных обязательств, для изменения состава или полномочий главных распорядителей бюджетных средств, для перераспределения бюджетных ассигнований между текущим финансовым годом и плановым периодом, экономии по использованию бюджетных ассигнований, получения дополнительных межбюджетных трансфертов и поступлений от физических и юридических лиц, для проведения реструктуризации государственного долга, размещения бюджетных средств на банковских депозитах. Министр финансов Российской Федерации (также единоличным решением) может менять роспись в случае выплат по долговым обязательствам за счет средств Резервного фонда и в случае неполного освоения кредитов международных финансовых организаций.

Таким образом, сравнение реальных полномочий (строго по

кодексу) парламента и министра финансов Российской Федерации может дать вполне адекватную картину трансформации Бюджетного кодекса Российской Федерации с момента его принятия до сего дня.

Сорок душ посменно
воют –
Раскалились добела,
Во как сильно
беспокоят
Треугольные дела!
Все почти с ума
свихнулись –
Даже кто безумен был,
И тогда главврач Маргулис
Телевизор запретил.

В. Высоцкий.
«Письмо в редакцию
телевизионной передачи
„Очевидное — невероятное“
из сумасшедшего дома
с Канатчиковой дачи»

Автор, основываясь на практическом опыте, считает возможным предположить, что полученные правительством или, что вернее, отданные ему парламентом полномочия в сфере бюджетной политики в обозримой перспективе не будут возвращены представительным органам власти. Возможности «решать вопрос» слишком заманчивы, привлекательны, чтобы исполнительная власть, «попробовавшая» в последние годы преимущества своего нового положения, смогла бы от них отказаться.

Законодатели в рамках Бюджетного кодекса фактически отказались от осуществления законотворческих функций, касающихся аккумулирования, распределения и использования бюджетных средств, и это факт, а не рабочая гипотеза.

Несмотря на многие громкие кампании Правительства Российской Федерации, относящиеся к «бюджетной реформе», в кодексе эволюции регулирующих норм не наблюдается. Ведь эволюция — это движение от простого к сложному, от амебы к позвоночному и так далее. Здесь же парламент отрастил себе вместо имевшихся к концу 1990-х годов рабочих органов псевдоподии, отказавшись от участия в бюджетном процессе, а значит, и от ответственности.

Представляется, что действующий порядок формирования и рассмотрения бюджета, а также грядущие перемены в сфере парламентского контроля означают, что для парламента вся эта сфера деятельности будет являться «игрой вслепую», когда единственно возможным объектом приложения сил будет ознакомительная работа с отчетами и пояснительными записками, представляемыми исполнительными органами власти. «Нулевое чтение», совместные рабочие группы с точки зрения права ничтожны, это выкидыши нормального законотворчества, а не «высокоэффективная форма взаимодействия с правительством».

Еще один простой факт. В кодексе 1998 г. слово «правительство» повторяется 118 раз, «Минфин» — 42 раза. В современной редакции закона соответственно 202 и 96 раз.

ПЭС 11068/23.05.2011

Примечания

1. Оценка реальных изменений выходит за рамки настоящего исследования.
2. Данная норма ни разу не была реализована на практике, ее вступление в силу регулярно откладывается соответствующими поправками в кодекс.
3. В 2010 г. право на утверждение передано от Правительства Российской Федерации Минэкономразвития России.
4. Проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части уточнения сроков составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджетов и отчетов об их исполнении».