

УДК 336.145

Ключевые слова:

ежегодный закон о бюджете, полномочия парламента, право на внесение изменений, ассигнования, голосование, бюджетные документы, утверждение бюджетных ассигнований, программный бюджет

В. С. Назаров, к. э. н.,

директор Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: nazarov@nifi.ru)

О. В. Богачева, к. э. н.,

руководитель Центра бюджетной политики
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: bogacheva@nifi.ru)

Т. В. Фокина,

мл. науч. сотр. Центра бюджетной политики
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: fokina@nifi.ru)

Роль законодательных органов власти в рассмотрении и утверждении проекта государственного бюджета

Бюджетные реформы, которые проводились в странах ОЭСР с начала 1990-х годов и были связаны с внедрением программно-целевых методов бюджетирования, сопровождались в целом усилением роли парламентов в бюджетном процессе. Новые методы бюджетирования основываются на переходе от управления затратами к управлению непосредственными и конечными результатами, усилению ответственности и подотчетности исполнительных органов власти и открытости бюджетной информации парламенту и населению.

Цель настоящей статьи — анализ зарубежной практики рассмотрения и принятия ежегодных проектов закона о бюджете в законодательных органах власти, в частности, их полномочий в бюджетном процессе, форматов бюджетных документов и процедур голосования, и подготовка предложений для России.

ПОЛНОМОЧИЯ ПАРЛАМЕНТОВ ПО РАССМОТРЕНИЮ И УТВЕРЖДЕНИЮ ПРОЕКТА ЗАКОНА О БЮДЖЕТЕ НА ОЧЕРЕДНОЙ ФИНАНСОВЫЙ ГОД

Объемы полномочий законодательного органа по рассмотрению и утверждению проекта государственного бюджета в странах ОЭСР варьируются от почти неограниченных полномочий по внесению в него изменений до права только принять или отклонить бюджет. На объемы полномочий влияют прежде всего выработанные веками традиции утверждения бюджета и соотношение властных полномочий между законодательными и исполнительными органами власти в той или иной стране.

В целом парламентские полномочия в части внесения изменений в представленный правительством проект закона о бюджете могут быть охарактеризованы как:

— неограниченные, когда законодательный орган может увеличивать или уменьшать объемы бюджетных доходов и расходов в ходе утверждения бюджета без согласия с органами исполнительной власти (США, Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Венгрия, Япония, Мексика, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Словакия, Швеция, Швейцария, Турция);

— ограниченные, когда у законодательного органа власти есть возможность внесения поправок при условии, что уровень бюджетного дефицита или профицита, предложенный исполнительным органом власти, не будет изменен либо изменения приведут только к сокращению расходов (Чили, Чехия, Израиль, Италия, Нидерланды, Польша, Словения, Великобритания, Испания);

— запретительные, когда законодательный орган не может вносить никаких поправок в проект бюджета, а может либо утвердить, либо отклонить бюджет в целом (Греция, Ирландия).

В 2012 г. в более чем половине стран ОЭСР (52 %) законодательный орган власти обладал неограниченными полномочиями при рассмотрении и утверждении проекта бюджета. Примерно в 24 % стран законодательный орган мог вносить изменения в крупные агрегаты бюджетных расходов, еще в 24 % стран — только сокращать расходы (Чили, Великобритания) или принимать либо отклонять бюджет в целом (Греция, Ирландия)¹.

Но даже в странах с неограниченными полномочиями парламента существуют свои особенности. Так, в Австралии по традиции парламент одобряет ежегодный акт об ассигнованиях без внесения в него поправок. Неограниченные полномочия используются при рассмотрении бюджетных ассигнований на реализацию новых бюджетных предложений правительства, принимаемых отдельным законом.

В Канаде парламент может обратиться с предложением к правительству по внесению изменений в проект закона об ассигнованиях. При этом правительство может принять или отвергнуть эти предложения. Но если предложения по бюджету («Оценки»)² не будут одобрены парламентом, то это означает, что принят вотум недоверия правительству, приводящий к роспуску парламента и новым выборам.

Во Франции парламент не может ни сократить расходы, ни изменить сальдо бюджетного баланса. В то же время он может внести изменения в объемы доходов в рамках утвержденных правительством миссий, сократить одни виды бюджетных доходов за счет увеличения других. В Южной Корее законодательный орган может вносить изменения по увеличению расходов государственного бюджета только с предварительного согласия исполнительного органа власти.

Что касается Российской Федерации, то специалисты ОЭСР затруднились отнести Россию к какой-то из указанных выше категорий. В Бюджетном кодексе Российской Федерации (БК РФ, ст. 201 и 202) устанавливается, что при утверждении в первом чтении основных характеристик федерального бюджета Государственная дума не имеет права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства Российской Федерации. В случае отклонения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная дума может:

¹ *Budgeting Practices and Procedures in OECD countries / OECD Publishing, 2014. — P. 89 (http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries_9789264059696-en).*

² «Основные оценки», «Дополнительные оценки» — бюджетные документы, представляемые правительством в парламент, на основе которых готовятся и принимаются акты об ассигнованиях.

- передать указанный законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета;
- вернуть законопроект в Правительство Российской Федерации на доработку;
- поставить вопрос о доверии Правительству Российской Федерации.

На втором этапе депутаты могут вносить поправки по предмету второго чтения, определенному ст. 205 БК РФ, которые выносятся на голосование. На данном этапе Государственная дума может вносить изменения по всей структуре проекта закона о бюджете, если это не приводит к изменению утвержденных в первом чтении параметров федерального бюджета. В то же время законом в явном виде не определены полномочия Государственной думы по внесению изменений в бюджетные ассигнования.

ДОКУМЕНТЫ, ЕЖЕГОДНО ПРЕДСТАВЛЯЕМЫЕ В ПАРЛАМЕНТ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ ПРОЕКТА БЮДЖЕТА

Основными законами о бюджете разных стран обычно устанавливается перечень документов, представляемых в законодательный орган для рассмотрения проекта бюджета, обеспечивающий парламентариев информацией, необходимой для принятия решения об утверждении или внесении поправок в бюджет.

Перечень документов по проекту бюджета, представляемый в законодательный орган в странах ОЭСР, иллюстрируется в табл. 1.

Таблица 1

Документы, включаемые в пакет бюджетной документации, представляемый в парламент стран ОЭСР в 2012 г.

Страна ОЭСР	Перечень документов, ежегодно представляемых в парламент для рассмотрения проекта бюджета											
	Цели среднесрочной бюджетной политики	Макроэкономический прогноз	Бюджетные приоритеты	Годовой финансовый план (совокупность объема бюджетных доходов и расходов, внебюджетных расходов и внебюджетных фондов)	Консолидированный финансовый план (совокупность доходов и расходов всех уровней власти, включая региональные и местные)	Перечень и оценка налоговых расходов	Нефинансовые показатели результатов	Среднесрочный прогноз общего объема доходов и расходов	Долгосрочный прогноз общего объема доходов и расходов (на 10 и более лет)	Перечень ассигнований, по которым осуществляется голосование в законодательном органе власти	Ведомственная структура бюджетных ассигнований	Проекты нормативных актов по вопросам бюджетной политики
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Австралия	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	✓	✓	-
Австрия	✓	✓	✓	-	-	-	✓	✓	-	✓	✓	✓
Бельгия	✓	✓	✓	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓
Канада	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	-	✓	✓	-
Чили	✓	✓	✓	-	-	-	✓	✓	-	✓	✓	✓
Чехия	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	✓	✓	✓
Дания	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Эстония	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓
Финляндия	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓
Франция	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓
Германия	✓	✓	✓	-	-	-	-	✓	-	✓	-	-
Греция	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	-
Венгрия	✓	✓	✓	-	-	✓	-	✓	-	✓	✓	✓

Страна	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Исландия*												
Ирландия	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	✓	✓	-
Израиль	✓	✓	✓	-	-	✓	-	-	-	-	✓	✓
Италия	-	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	✓	-	✓
Япония	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Южная Корея	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	-	✓	✓	-
Люксембург	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	✓	✓	✓
Мексика	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Нидерланды	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	-	-	-	-	-
Новая Зеландия	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
Норвегия	✓	✓	✓	-	✓	-	✓	-	-	✓	✓	✓
Польша	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	-	✓	✓	✓
Португалия	✓	✓	✓	-	-	-	-	✓	-	✓	✓	✓
Словакия	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	-
Словения	✓	✓	✓	-	✓	-	✓	✓	-	✓	✓	-
Испания	✓	-	-	-	-	-	✓	✓	-	-	✓	✓
Швеция	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Швейцария	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	-	✓	✓	-
Турция	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Великобритания	✓	✓	✓	-	-	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓
США	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Всего, 2012 г.	31	30	31	16	9	23	24	26	8	29	28	19
Всего, 2007 г.	28	30	30	н/д	н/д	н/д	16	23	н/д	29	26	8

* Данные по Исландии не были представлены.

Источник: *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries / OECD Publishing, 2014 – P. 154-155 (http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries_9789264059696-en).*

Во всех странах ОЭСР, кроме Дании, парламенту представляется информация о целях среднесрочной бюджетной политики и бюджетных приоритетах. В пакет бюджетных документов в Испании включаются только среднесрочные цели бюджетной политики, а в Италии — бюджетные приоритеты. В большинстве стран (76 %) в бюджетную документацию также входит среднесрочный прогноз общего объема доходов и расходов. В Бельгии, Финляндии, Израиле, Люксембурге, Норвегии и Испании в пакет бюджетной документации включаются цели среднесрочной бюджетной политики, но отсутствует среднесрочный финансовый план. В целом с 2007 по 2012 г. количество стран, включающих в бюджетную документацию среднесрочный финансовый план, возросло на 6 п. п.

В период 2007–2012 гг. заметно увеличилось число стран, включающих в бюджетную документацию нефинансовые показатели результатов (с 48 до 76 %), что было связано со смещением акцента с управления затратами на управление результатами. Также повысилось (с 24 до 58 %) количество стран, в бюджетной документации которых содержатся проекты нормативных актов по вопросам бюджетной политики. 88 % стран ОЭСР включают в бюджетные документы проекты бюджетных ассигнований, по которым осуществляется голосование в законодательном органе. При этом устанавливается четкая связь бюджетных ассигнований с ответственными за их расходование ведомствами.

В частности, в соответствии с Органическим законом о бюджете Франции (LOLF), правительство стало представлять в парламент государственный бюджет не по типам расходов (операционные, капитальные и т. д.), как это было раньше, а по направлениям государственной политики или миссиям (безопасность, культура, здравоохранение, юстиция и т. д.). Миссии содержат также цели развития на средне- и долгосрочную перспективу³.

³ Беленчук А. А., Ерошкина Л. А., Прокофьев С. Е., Сидоренко В. В., Силуанов А. Г., Афанасьев М. П. Программный бюджет: лучшая практика // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2011. — № 1.

Бюджетные документы, представляемые в парламент Франции

1. Для дебатов относительно бюджетной политики (июнь):

— отчет о тенденциях в национальной экономике и принципы формирования государственных финансов, долгосрочная стратегия развития государственных финансов, перечень миссий, программ, целевых показателей, необходимых для составления проекта закона о государственном бюджете следующего финансового года.

2. Для рассмотрения проекта закона о государственном бюджете (октябрь):

— ежегодные планы по достижению определенных результатов по каждой программе, включающие в себя в том числе распределение ассигнований по миссиям, анализ достигнутых результатов, анализ затрат, операции, связанные с программами;

— отчеты об экономическом, социальном, финансовом развитии за четыре года;

— информация о мерах по контролю над расходованием бюджетных средств;

— документы о комплексных мерах государственной политики, касающиеся ряда миссий и программ;

— отчет о налогах и взносах на социальное обеспечение;

— отчет о государственных расходах в прошедшем году (представляет собой сравнение запланированных и исполненных государственных расходов, экономические и демографические факторы, оказывающие влияние на расходы).

3. Пересмотр бюджета и годовой отчет по управлению (июнь года, следующего за отчетным):

— ежегодный отчет о достигнутых результатах (который сравнивается с ежегодным планом по достижению определенных результатов; сравнение происходит в отношении фактического исполнения бюджета, показателей результатов и фактических полных затрат (*full costs*);

— отчет Государственного офиса по аудиту о достижении определенных результатов и анализ связанных с ними расходов, по исполнению ассигнований по миссиям и программам.

Источник: Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts. Updated edition — October 2008. (http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/documentation_anglais/loif/guidepratique/loif_oct2008_anglais.pdf).

В связи с требованием о предоставлении в парламент информации о расходах за прошлый финансовый год до утверждения бюджета на очередной финансовый год в состав документов по проекту бюджета включается отчет о государственных расходах в прошедшем году, содержащий анализ факторов, повлиявших на состояние государственного бюджета. В приложение к проекту бюджета включается ежегодный план по достижению ожидаемых результатов, описывающий стратегии и цели программ. Эта информация используется в ходе парламентских дебатов по распределению бюджетных ассигнований.

Бюджетная документация содержит также анализ бюджетных затрат по каждой миссии, обеспечивая парламент информацией о ресурсах, расходуемых для достижения установленных целей (ст. 27 LOLF).

В целом следует отметить, что с переходом к программному бюджету во всех странах ОЭСР наблюдалось значительное увеличение объема информации, направляемой в парламент.

В соответствии с требованиями БК РФ в нашей стране все перечисленные выше материалы входят в пакет документов по бюджету, предоставляемых в Государственную думу (ст. 192, п. 4 БК РФ). В то же время в прогнозе основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, в т. ч. консолидированного бюджета Федерации на очередной финансовый год и плановый период, отсутствует разделение консолидированного бюджета на региональный и местный уровни, что не дает парламентариям полной картины по распределению бюджетных ресурсов между всеми уровнями власти.

ФОРМАТЫ ПРОЕКТОВ ЗАКОНА О БЮДЖЕТЕ РАЗНЫХ СТРАН

Наиболее распространенным форматом законов о бюджете в развитых странах является закон о бюджетных ассигнованиях. Формат этого закона может существенно отличаться от общепринятого формата государственного бюджета. В связи с этим бюджет в традиционном представлении, т. е. подготовленный в соответствии с бюджетной классификацией, содержится в составе общего пакета бюджетных документов, представляемых в парламент.

В частности, в **США** годовой бюджет принимается в форме совокупности актов об ассигнованиях⁴, которые образуют Консолидированный акт об ассигнованиях (*Consolidated Appropriations Act*) общим объемом более 500 страниц. Данный документ может рассматриваться как закон о федеральном бюджете США на очередной бюджетный год. Акты готовятся 13 подкомитетами конгресса (один акт — один подкомитет) и должны быть утверждены до 1 октября, т. е. до начала очередного финансового года.

Принятию Консолидированного акта об ассигнованиях предшествует утверждение Совместной бюджетной резолюции конгресса (март). Данные документы традиционно принято называть Бюджет президента и Бюджет конгресса соответственно.

Совместная бюджетная резолюция конгресса готовится на основе бюджета правительства США, представляемого в конгресс (январь-февраль), в котором даются детальные оценки бюджетных поступлений и расходов, увязанные с долгосрочным прогнозом развития экономики страны (в бюджете 2014 г. — для периода 2014–2023 гг.)⁵.

В Совместной бюджетной резолюции конгресса устанавливается общий уровень новых бюджетных полномочий, расходов, доходов, дефицита и профицита, предельных размеров долга, а также расходы по функциональной классификации на очередной год и четыре следующих года.

Совместная бюджетная резолюция не считается законом и не подписывается президентом, но служит неотъемлемой частью бюджетных документов. Она является финансовым планом конгресса, в рамках которого определяются объемы бюджетных ассигнований. В совместную бюджетную резолюцию могут вноситься изменения до конца текущего финансового года, т. е. до принятия Консолидированного акта об ассигнованиях.

В **Канаде** ежегодный закон о бюджете также представляет собой совокупность законов об ассигнованиях. В связи с тем, что он принимается после начала финансового года, парламент регулярно предоставляет правительству право на использование промежуточного бюджета с начала финансового года (1 апреля) до конца июня для продолжения бюджетных операций.

В этих целях в конце марта парламент принимает Акт об ассигнованиях № 1 (*Appropriations Act № 1*), который устанавливает предельный объем расходов на трехмесячный период. В июне принимается Акт об ассигнованиях № 2 (*Appropriations Act № 2*) на остальную часть текущего финансового года. Если правительство запрашивает

⁴ Бюджетные ассигнования в общем виде являются бюджетными полномочиями по принятию обязательств и осуществлению платежей за счет бюджетных средств на определенные законом цели. Обычно бюджетные ассигнования предоставляются на основе акта об ассигнованиях, но могут устанавливаться и другими актами. Важно отметить, что в США бюджетные ассигнования не являются объемами денежных средств, предусмотренными для финансирования целей, установленных в актах об ассигнованиях. Величина бюджетного ассигнования определяет объем обязательств, которые ведомства могут на себя брать в течение периода, установленного соответствующим актом. Некоторые ассигнования не являются бюджетными полномочиями, т. к. не дают полномочий принимать обязательства. К ним относятся ассигнования по оплате поставок по заключенным контрактам, ассигнования по погашению долга и по возмещению поступлений в бюджет.

⁵ Шахова Г. Я., Маненок П. Л. Долгосрочное бюджетное прогнозирование в федеральных ведомствах США // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 3 (21).

дополнительные бюджетные средства, то парламент принимает Дополнительный акт об ассигнованиях.

Все акты об ассигнованиях принимаются на основе представляемых в парламент бюджетных документов «Основные оценки» или «Дополнительные оценки», в которых конкретизируются и обосновываются расходы. Поэтому каждый акт об ассигнованиях имеет отсылку к соответствующим «оценкам».

Главным бюджетным документом являются «Основные оценки»⁶. В нем содержатся предполагаемые расходы департаментов и агентств и расходы на реализацию программ на очередной бюджетный год, а также формулируются основные принципы государственных расходов.

«Основные оценки» состоят из трех частей:

Часть I — план правительственных расходов, в котором дается оценка общего объема расходов правительства в следующем фискальном году.

Часть II представляет распределение расходов между министерствами и агентствами на этот же период (во вступлении даются пояснения по видам ассигнований, а также описываются изменения в содержании документа по сравнению с предыдущим фискальным годом).

Часть III — план расходов департаментов — включает отчеты о планах и приоритетных направлениях деятельности и отчеты о результатах деятельности департаментов.

Части I и II публикуются в виде одного документа, исторически получившего название «Голубая книга» из-за голубой обложки.

Акты об ассигнованиях устанавливают предельные объемы бюджетных расходов для примерно 1/3 годового объема федеральных расходов. Другие 2/3 расходов определяются иными бюджетными законами. Данные об этих расходах также содержатся в «Основных оценках» и представляются в парламент в качестве информации.

В **Великобритании** парламент рассматривает и одобряет бюджет в течение 4–5 месяцев после начала очередного бюджетного года. Поэтому принятие годового бюджета разбито во времени. Первая часть годового объема бюджетных ассигнований (в размере 45 %) по традиции утверждается в декабре Законом об ассигнованиях из Консолидированного фонда (за 4–5 месяцев до начала финансового года). Вторая, основная сумма ассигнований утверждается в конце июля Законом об ассигнованиях. Также по традиции ежегодно принимаются дополнительные законы об ассигнованиях. В результате годовой бюджет принимается в виде нескольких законов об ассигнованиях⁷ и Закона о финансах. Закон о финансах отражает государственные доходы и их источники. Принятие этого закона не синхронизировано с утверждением законов об ассигнованиях.

Выделяемые департаментам Великобритании средства распределяются по целям. Каждая цель описывается запланированной деятельностью (видами расходов и услуг), которая должна быть осуществлена для ее реализации.

Ежегодный бюджет **Австралии** принимается в форме трех актов об ассигнованиях — Акт об ассигнованиях № 1, направленный на финансирование обычных ежегодных услуг (функций) правительства, Акт об ассигнованиях № 2, обеспечивающий финансирование всей остальной деятельности правительства, Акт об ассигнованиях департаментов парламента Австралии № 1.

⁶ *The Government Expense Plan and The Main Estimates. Parts I and II / 2008–09 Estimates* (<http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20082009/me-bpd/toc-tdm-eng.asp>).

⁷ Ассигнования могут быть двух видов: из текущих доходов и из капитальных доходов. Первые представляют собой установленные максимальные объемы ассигнований, образуемых за счет внебюджетных доходов департаментов (рентные доходы, процентные доходы, дивиденды, доходы от платных услуг), которые могут быть использованы департаментами в текущем финансовом году. Вторые — установленные максимальные объемы ассигнований, образуемые за счет продажи активов, которые могут быть использованы департаментами в текущем финансовом году.

Разделение закона о бюджете на три акта было связано с тем, что в соответствии со статьей 53 Конституции Австралии сенат не может вносить поправки в проект акта об ассигнованиях, на основе которого осуществляется финансирование обычной ежегодной деятельности правительства. Сенат может вносить поправки только в проект Акта об ассигнованиях № 2 и в проект Акта об ассигнованиях департаментов парламента № 1.

В Договоре между сенатом и правительством от 1965 г. было установлено, какие услуги правительства следует считать обычными ежегодными услугами, которые финансируются из ассигнований, устанавливаемых Актом об ассигнованиях № 1. К ним были, в частности, отнесены услуги, которые соответствуют расходам, направленным на достижение непосредственных результатов ведомств, и администрируемым расходам (кроме межбюджетных трансфертов и новых администрируемых расходов). Другая часть услуг правительства, а именно услуги, связанные с капитальными расходами, расходами на выплату грантов штатам, территориям и местным органам власти, а также по новым администрируемым расходам, финансируется на основе Акта об ассигнованиях № 2.

Документальной основой ежегодных актов об ассигнованиях служат заявления о портфельных бюджетах, которые готовят министры с портфелями. В этих документах содержится детализация расходов, которые планируется финансировать за счет соответствующих ассигнований, указываются цели и вклад в конечные результаты, которые предполагается достичь.

ПРЕДМЕТ ГОЛОСОВАНИЯ ПРИ ПРИНЯТИИ БЮДЖЕТОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ

Голосование в парламентах различных стран преимущественно осуществляется по бюджетным ассигнованиям. Одно бюджетное ассигнование — одна статья для голосования.

Важно отметить, что бюджетные ассигнования — это не бюджетные расходы, а бюджетные полномочия по принятию обязательств и осуществлению платежей за счет бюджетных средств на определенные законом цели. В проекте закона о бюджетных ассигнованиях каждое бюджетное ассигнование может иметь отсылку к материалам, содержащимся в пакете документов, которые обосновывают необходимость осуществления финансирования и ожидаемые непосредственные и конечные результаты.

Ассигнования установлены по видам бюджетных ассигнований, которые определяют вид бюджетной деятельности. В разных странах видами бюджетной деятельности могут быть бюджет ведомства (общая программа ведомства), программа ведомства, конкретный вид деятельности (например, оказание услуг, трансферты населению).

Переход от утверждения парламентом детального разделения бюджета по статьям расходов к более агрегированным бюджетным ассигнованиям, часто привязанным к определенным запланированным результатам, способствовал повышению самостоятельности и ответственности исполнительных органов власти за достижение конкретных показателей, повышению гибкости «переноса» бюджетных средств в рамках установленных бюджетных ограничений⁸.

Так, например, в **Канаде** объектами голосования парламентариев являются ассигнования на программы (если объем расходов не превышает 5 млн канадских долларов), операционные расходы, капитальные расходы, гранты и взносы, небюджетные расходы (кредиты, инвестиции). Также выделяются специальные объекты голосования.

⁸ Lienert Ian. *Role of the Legislature in Budget Processes. Technical Notes and Manuals.* — 2010. — 10/04. Fiscal Affairs Department. Washington, DC: International Monetary Fund (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1004.pdf>).

В **Новой Зеландии** голосование в парламенте происходит по шести видам бюджетных ассигнований (табл. 2).

Таблица 2

Виды ассигнований в Новой Зеландии

Вид ассигнования	Примеры
1. Ассигнования на финансирование поставки товаров, оказания услуг	Полиция, оказание медицинских или образовательных услуг
2. Ассигнования на финансирование социальных выплат (трансфертов населению)	Пособия по безработице, пенсии, налоговые кредиты, жилищная помощь, студенческие пособия
3. Ассигнования на финансирование процентных платежей и других выплат, связанных с заимствованиями	Расходы на обслуживание государственного долга
4. Ассигнования на финансирование других видов текущих расходов	Потери при продаже активов, расходы на реструктуризацию, судебные издержки, зарубежная помощь развивающимся странам
5. Ассигнования на финансирование капитальных расходов	Расходы, связанные с приобретением и улучшением активов
6. Ассигнования на финансирование расходов департаментов разведки и безопасности	Отдельные статьи расходов разведки и служб безопасности

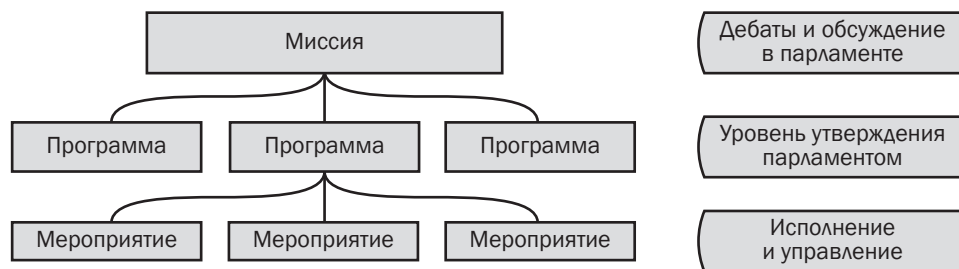
Источник: *Putting It Together: An Explanatory Guide to New Zealand's State Sector Financial Management System. 4 Authority from Parliament. Types of Appropriation* (<http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/publicfinance/pit2011/16.htm>).

Все ассигнования, кроме последнего вида, делятся на две части: финансирование деятельности самого департамента и контролируемых им служб. Голосование в парламенте осуществляется по одному или по группе ассигнований, если все ассигнования данной группы отнесены к управленческим полномочиям одного министерства (ведомства).

Во **Франции** дебаты и голосование по проекту бюджета в парламенте производятся по миссиям и государственным программам. При этом правительство сохраняет за собой исключительное право по определению размеров финансового обеспечения бюджетных миссий и перемещения между ними бюджетных ассигнований (ст. 47 Органического закона о бюджете Франции (LOLF)). Парламент в ходе голосования может изменить размеры ассигнований в рамках миссий, но не может изменить общий объем расходов на миссию⁹. Конечной единицей, утверждаемой парламентом, являются программы (рис. 1).

Рисунок 1

Формат и уровни утверждаемого парламентом Франции государственного бюджета



Источник: составлено авторами по *Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts. Updated edition – October 2008* (http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/documentation_anglais/lof/guidepratiquelof_oct2008_anglais.pdf).

⁹ Вместе с тем парламент имеет право давать рекомендации по таким изменениям, которые правительство может учитывать или не учитывать.

В результате одной программе соответствует одно бюджетное ассигнование. Обычно программы формируются в рамках одного ведомства (однако бывают и межведомственные программы). Для каждой программы соответствующее ведомство назначает менеджера, который является ответственным за ее исполнение. Менеджеры обладают полной свободой по распределению бюджетных средств в рамках программ между мероприятиями и видами расходов.

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОПРЕДЕЛЕНИЮ БЮДЖЕТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА В РОССИИ

Анализ зарубежной практики осуществления полномочий законодательного органа в ходе рассмотрения и утверждения ежегодного закона о бюджете показывает значительное расширение участия и ответственности парламентов за принятие бюджетных решений, что связано с проведенной в большинстве стран ОЭСР бюджетной реформой, направленной на повышение прозрачности и открытости бюджета, переход к программному формату.

Существенный интерес представляет опыт США, в котором отдельным нормативным актом до начала рассмотрения законов о бюджетных ассигнованиях принимаются основные бюджетные параметры. Этот документ является финансовым планом конгресса, в рамках которого определяются объемы бюджетных ассигнований. Применение такого документа в российской практике позволило бы повысить дисциплинированность и ответственность законодательного органа в бюджетном планировании.

Важно также учесть опыт США по представлению в конгресс долгосрочного бюджетного прогноза, составляемого на основе прогнозов социально-экономического развития страны. Подготовка долгосрочных бюджетных прогнозов как важнейшего инструмента, обеспечивающего связь текущего и стратегического бюджетного планирования, является одной из актуальных задач Правительства Российской Федерации, поставленных в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. В связи с этим в Бюджетный кодекс Российской Федерации целесообразно внести норму, предусматривающую представление проекта долгосрочного бюджетного прогноза в законодательный орган одновременно с проектом закона о бюджете.

В основных законах развитых стран четко определены полномочия законодательного органа по внесению изменений в проект бюджета на этапе его рассмотрения. Представляется целесообразным также более четко установить в Бюджетном кодексе Российской Федерации аналогичные полномочия Государственной думы, в частности, право на перемещение средств между государственными программами (подпрограммами).

Также заслуживает интереса опыт голосования в парламентах западных стран, которое осуществляется по видам бюджетных ассигнований. При этом голосование проводится либо по каждому бюджетному ассигнованию, либо по их группе. Постатейное голосование (а не по поправкам в бюджет) может способствовать повышению ответственности законодателей за принятые решения.

В проектах законов о бюджетных ассигнованиях западных стран эти ассигнования структурированы по программам (проектам), которые могут быть в разной степени агрегированы. Предлагается использовать данный опыт, четко определив, что уровнем голосования в Государственной думе является уровень подпрограмм государственных программ. При этом поправки в проект бюджета представляются и рассматриваются также в разрезе государственных программ и непрограммных мероприятий с обязательным финансово-экономическим обоснованием.

Таким образом, парламент будет рассматривать и утверждать только программную структуру расходов бюджета, а согласование расходов на мероприятия будет отнесено

к работе комитетов Государственной думы. Ведомственная же структура расходов должна стать прерогативой правительства, которое будет утверждать ее своим нормативным актом. Проект данного нормативного акта должен входить в состав рассматриваемых парламентом документов.

Такой подход приведет к повышению уровня свободы и ответственности исполнителей государственных программ. Отказ от утверждения расходов федерального бюджета Российской Федерации до групп видов расходов позволит сократить объем закона и расширить самостоятельность исполнительных органов власти (главных распорядителей бюджетных средств).

В прогнозе основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, в том числе консолидированного бюджета Российской Федерации, целесообразно выделять отдельно все уровни бюджетной системы (федеральный, региональный и муниципальный уровни). Это не только соответствует общему требованию ОЭСР к составу документов, представляемых в законодательный орган для рассмотрения проекта бюджета, но будет способствовать более прозрачному бюджетному планированию в России.

Библиография

1. Беленчук А. А., Ерошкина Л. А., Прокофьев С. Е., Сидоренко В. В., Силуанов А. Г., Афанасьев М. П. Программный бюджет: лучшая практика // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2011. — № 1.
2. Шахова Г. Я., Маненок П. Л. Долгосрочное бюджетное прогнозирование в федеральных ведомствах США // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 3 (21).
3. Putting It Together. An Explanatory Guide to New Zealand's State Sector Financial Management System [Электронный ресурс] / The Treasury of New Zealand. — Режим доступа: <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/publicfinance/pit2011/16.htm>.
4. Lienert Ian. Role of the Legislature in Budget Processes [Электронный ресурс] // Technical Notes and Manuals. — 2010. — 10.04. — Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1004.pdf>.
5. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries [Электронный ресурс] / OECD Publishing, 2014. — Режим доступа: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries_9789264059696-en.
6. The Government Expense Plan and The Main Estimates. Parts I and II [Электронный ресурс] / 2008–09 Estimates. — Treasury Board of Canada Secretariat. — Режим доступа: <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20082009/me-bpd/toc-tdm-eng.asp>.
7. Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts. Updated edition. — October 2008 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/files/documents/ressources_documentaires/documentation_anglais/lof/guidepratiqueolof_oct2008_anglais.pdf.