

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В УСЛОВИЯХ ДЕЙСТВИЯ «БЮДЖЕТНОГО ПРАВИЛА»

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-44-49>

Понятие расходов бюджета является важной категорией бюджетного права и характеризует одну из основных составляющих механизма функционирования публичных финансов. В настоящей статье автор через раскрытие понятия и сущности расходов проводит анализ одного из важных векторов развития данного института в современной России – применения так называемого бюджетного правила. Актуальность статьи заключается в попытке наиболее широко и системно рассмотреть действие бюджетного правила как фактора, влияющего на все составляющие бюджетного механизма. Объект исследования представлен институтом бюджетных расходов, развивающимся в условиях действия «бюджетного правила». Предмет исследования составляют правовые нормы, регулирующие расходы бюджета, а также нормы, закрепляющие действие бюджетного правила с начала его введения до сегодняшнего дня. Цель данной работы состоит в выявлении места и роли механизма бюджетного правила в регулировании бюджетной системы в целом и института бюджетных расходов в частности. Методологическую основу исследования составил комплекс общенаучных и частнонаучных методов: диалектический метод, анализ и синтез, индукция и дедукция, абстрагирование, системный и структурно-функциональный методы, телеологический подход, а также формально-юридический и сравнительно-правовой методы. Научная новизна статьи состоит в рассмотрении действующего механизма бюджетного правила не только как инструмента проведения финансовой политики, но и как важного условия, под воздействием которого происходит современное развитие института бюджетных расходов в Российской Федерации. По результатам анализа делается вывод о необходимости применения механизма бюджетного правила на текущем этапе и его согласованности с сущностными характеристиками института бюджетных расходов.

ЮДИНА

Екатерина Владимировна

кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии (г. Саратов)

ev.yudi@gmail.com

**Расходы бюджета;
материальный, экономический
и правовой аспекты расходов
бюджета;
расходные обязательства;
бюджетное правило;
нефтегазовые доходы;
предельный объем расходов
бюджета**

Ekaterina V. YUDINA

Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor
of the Department of Financial,
Banking and Customs Law
of the Saratov State Law Academy
(Saratov)

ev.yudi@gmail.com

**Budget expenditures;
material, economic and legal
aspects of budget expenditures;
expenditure commitments;
budget rule;
oil and gas revenues;
maximum amount of budget
expenditure**

PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE BUDGETARY EXPENDITURES INSTITUTE

The concept of budget expenditures is an important category of budget law and it characterizes one of the main components of the public finance mechanism. In this article, the author through the disclosure of the concept and essence of expenditure analyzes one of the important vectors of development of this institution in modern Russia – the application of the so-called “budget rule”. The relevance of the article lies in the attempt to consider the action of the budget rule as the factor affecting all the components of the budget mechanism most widely and systemically. The object of the research is the institution of budget expenditures, which develops under the conditions of the “budget rule”. The matter of the research consists of the legal norms governing budget expenditures, and norms fixes the budget rule from its introduction to the present day. The purpose of this work is to identify the place and role of the budget rule mechanism in regulating the budget system in general, and the institution of budget expenditures in particular.

The methodological basis of the research is represented by a set of general scientific and private scientific methods: dialectical method, analysis and synthesis, induction and deduction, abstraction, system and structural-functional methods, teleological approach, as well as formal-legal and comparative-legal methods. The scientific novelty of the article consists in the consideration of the current mechanism of the budget rule not only as a tool for financial policy, but as an important condition affecting the modern development of the Institute of budget expenditures in the Russian Federation. According to the analysis, it is concluded that it is necessary to apply the mechanism of the budget rule at the current stage and its consistency with the essential characteristics of the Institute of budget expenditures.

Расходы бюджета как правовой институт являются одним из наиболее сложных многокомпонентных элементов системы бюджетного права. Названный институт функционирует на всех трех уровнях бюджетной системы, имея общую основу и обладая специфическими как содержательными, так и формальными особенностями, характерными для каждого уровня. Научное исследование категории расходов бюджета и совершенствование правового регулирования данного института является важным условием адекватного современным вызовам развития системы публичных финансов.

Отправной точкой как научного исследования, так и построения системы правового регулирования расходов бюджета является определение данной категории. В ст. 6 БК РФ [1] законодатель определяет расходы бюджета как «выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета». Данное определение характеризует материальный аспект бюджетных расходов на стадии исполнения бюджета – это реально существующие (зачисленные в качестве доходов) на едином счете соответствующего бюджета денежные средства в момент их выплаты. Фактически же понятие расходов бюджета значительно шире. Во-первых, расходы бюджета как объект бюджетных правоотношений присутствуют на всех стадиях бюджетного процесса, в том числе тогда, когда материальный аспект данного объекта предстает в виде предполагаемых к выплате объемов денежных средств в будущем или информации о выплаченных в прошедшем периоде средствах. Кроме того, представляется обоснованным рассматривать расходы бюджета как комплексное понятие, включающее в себя помимо материального также экономический и правовой аспекты, где под экономическим аспектом понимается совокупность отношений по распределению и использованию публичных фондов денежных средств в интересах общества и государства, а в правовом смысле расходование бюджетных средств выступает одной из составляющих

публичной финансовой деятельности, регулируемой совокупностью правовых норм и предписаний (принципы осуществления расходов, нормы, регулирующие процесс формирования и осуществления расходов, плановые показатели расходов, закрепляемые в акте о бюджете соответствующего уровня). Таким образом, расходы бюджета, включая в себя все три аспекта, объединяют материальную составляющую и соответствующий правовой режим, выражая экономическую сущность отношений по расходованию публичных средств.

Обращаясь к истории развития бюджетных отношений, нельзя не отметить, что именно необходимость осуществления расходов на удовлетворение публичных потребностей привела к возникновению самого бюджета как формы аккумуляции и расходования финансовых ресурсов. На самых ранних этапах возникли расходы на содержание правителя и армии, с развитием государственности и системы общественных отношений увеличивается объем и усложняется структура расходов (расходы на образование, здравоохранение, культуру, развитие инфраструктуры и различных отраслей хозяйства) [2, с. 191–204], в современном мире в бюджетах развитых стран присутствуют расходы на обеспечение информационной безопасности, развитие инновационных технологий и др. Необходимость создания материальной базы финансирования данных расходов явилась первопричиной создания и развития системы государственных доходов. Расходы и доходы бюджетов являются элементами единой системы публичных финансов, они тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. При этом вопрос о первичности одного из этих элементов, как отмечает Ю. А. Крохина, решается в пользу расходов бюджета как в российской правовой традиции, так и в зарубежной научной литературе. Признание расходов отправной точкой бюджетного планирования позволяет «не ставить осуществление государственных функций в прямую зависимость от накапливаемых доходов; поэтому, определяя в приоритетном порядке объем публичных расходов, правительство исчисляет в соответствии

с полученными результатами размеры требуемых для финансового равновесия государственных доходов» [3, с. 78]. Приоритетность публичных расходов является важным принципом финансовой деятельности государства, однако экономическая реальность накладывает существенные ограничения на его практическое осуществление.

Формирование расходов бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, т.е. установленными законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязательствами публично-правового образования по выплате соответствующим субъектам средств из бюджета. На каждом уровне бюджетной системы ведется реестр расходных обязательств, который представляет собой перечень нормативно-правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства, с указанием отдельных их положений, а также объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения этих обязательств. Данные реестра расходных обязательств непосредственно используются при составлении проекта бюджета, а также при ведении сводной бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств. Закон о бюджете на очередной финансовый год и плановый период непосредственно не называет бюджетные обязательства, поскольку строится на основании бюджетной классификации, обозначающей направления расходования бюджетных средств. Однако в реестре расходных обязательств все расходы должны быть соотнесены с кодами бюджетной классификации; таким образом обеспечивается взаимосвязь этих реестров.

Бюджетные обязательства могут быть приняты и исполнены только в пределах лимитов бюджетных обязательств, которые доводятся до получателей бюджетных средств распорядителями и главными распорядителями расходов бюджета, в ведении которых находятся данные получатели бюджетных средств. В свою очередь, лимиты бюджетных обязательств формируются в пределах бюджетных ассигнований, устанавливаемых законом (решением) о бюджете. Статья 38 БК РФ устанавливает принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, в соответствии с которым бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до получателей бюджетных средств с обязательным указанием цели их использования.

Расходование бюджетных средств занимает важное место в финансовой системе, представляя собой этап использования финансовых средств, аккумулированных и распределенных на предыдущих этапах. От успешной реализации данного этапа непосредственно зависит достижение целей функционирования публичных финансов. В целях повышения эффективности расходования финансов в современной Рос-

сии правовое регулирование данной деятельности находится в процессе постоянного совершенствования; основные направления реформирования закрепляются в программных документах [4; 5]. В начале 2019 г. утверждена Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах [6] (далее – Концепция), в которой указаны основные меры, подлежащие реализации в предстоящие годы. В концепции обозначены планы по внедрению практики систематического анализа постоянных расходов бюджета (обзоры бюджетных расходов) как основы для новой системы более гибкого, нелинейного и практически применимого бюджетного планирования и прогнозирования. Программно-целевые методы бюджетирования предлагается продолжить применять и совершенствовать, совмещая их с принципами проектного управления. В качестве не прямых бюджетных расходов в Концепции рассматриваются налоговые расходы – предоставление льгот и преференций по налогам, сборам и иным платежам в бюджет; в отношении таких расходов планируется ввести систему учета, планирования, оценки эффективности и выработать единый методологический подход к применению методов налогового стимулирования за счет бюджетных средств. В Концепции уделено пристальное внимание вопросам системы государственных закупок в аспекте повышения их прозрачности, доступности, развития технологической базы, методологического обеспечения, оптимизации государственного контроля при одновременном упрощении процедур для участников системы. Предлагается комплекс изменений в отношении расходов на оказание государственных услуг в социальной сфере: переход к экономической обоснованности устанавливаемых нормативов, акцент на качественные показатели, расширение самостоятельности учреждений, повышение эффективности использования имущества, создание конкуренции на данном рынке услуг. Совершенствование системы государственного управления и контроля в целом также рассмотрено в Концепции в качестве направления повышения эффективности бюджетных расходов.

Среди мер, предусмотренных Концепцией и направленных на обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы, для института расходов особое значение имеет продолжение и расширение применения практики «бюджетных правил», в том числе на уровне бюджетов субъектов РФ.

Отечественный и зарубежный опыт со всей очевидностью показывает, что для стран с высокой долей конъюнктурных доходов, к которым относится и Россия, задача минимизации зависимости внутренних макроэкономических условий от динамики внешних ценовых показателей стоит предельно

остро. Для поддержания устойчивости политика таких стран должна включать механизм, изолирующий внутреннюю экономику от повышенной подвижности конъюнктурных доходов [7], а именно защищающий национальную бюджетную систему от возможного резкого недополучения доходов в результате колебания мировых цен на энергоносители. В качестве такого механизма в бюджетной политике многих «сырьевых» стран успешно применяются так называемые бюджетные правила, позволяющие минимизировать восприимчивость внутренних экономических условий к колебаниям внешней ценовой конъюнктуры. Суть бюджетного правила состоит в том, что государственные расходы ограничиваются определенным объемом, а доходы, получаемые сверх этого значения в случае установления высоких цен на сырьевом рынке, перечисляются в специализированный фонд, средства которого могут пополнить государственный бюджет в случае снижения цен и соответственно доходов. В качестве одного из наиболее показательных примеров можно привести функционирование Государственного нефтяного фонда Норвегии. Образованный в начале 90-х гг. XX в., за 10 лет он превысил значение ВВП Норвегии и в 2017 г. достиг значения 1 трлн долл., став самым крупным государственным стабилизационным фондом в мире, при этом всего один раз осуществлялось расходование средств фонда (в 2016 г. средства использовались для сглаживания рецессии [8, с. 325–336]). Такие показатели были достигнуты благодаря очень жесткому бюджетному правилу: колоссальные доходы от продажи нефтяных ресурсов только с 2010 г. стали использоваться государством для внутренних целей, но объем используемых доходов составил всего 5% [9, с. 263–270]. Вопрос об определении доли нефтяных доходов, подлежащих расходованию через бюджетную систему, является предметом постоянных споров в современной Норвегии.

В России введение бюджетного правила на федеральном уровне обеспечивалось созданием в 2004 г. Стабилизационного фонда (впоследствии – Резервный фонд и Фонд национального благосостояния), формируемого за счет нефтегазовых доходов, получаемых за счет превышения текущих цен на нефть над базовой. В 2008, а также с 2013 г. в бюджетные правила вносились изменения, которые значительно смягчали данный механизм и снижали норму отчислений в указанные фонды, а впоследствии позволили использовать существенную часть накопленных резервов. С 2018 г. с учетом переходных положений введена новая конструкция бюджетных правил, в соответствии с которыми определяется общий объем расходов федерального бюджета с учетом базовых цен на нефть и газ. Согласно закрепленному правилу [10, ст. 3] предельный объем расходов федерального бюджета в очередном финан-

совом году и плановом периоде не может превышать суммы нефтегазовых доходов, рассчитанных исходя из базовой цены на нефть, базовой экспортной цены на газ природный и прогнозируемого обменного курса доллара США к рублю, прогнозируемого объема нефтегазовых доходов и прогнозируемого объема расходов на обслуживание государственного долга. Базовая цена на нефть установлена п. 4 ст. 96.6 БК РФ на уровне 40 долл. США за баррель марки «Юралс» в ценах 2017 г. и подлежит ежегодной индексации начиная с 2018 г. на 2%. Дополнительные нефтегазовые доходы зачисляются в Фонд национального благосостояния, а в случае, если объем фактически получаемых нефтегазовых доходов окажется меньше значения, рассчитанного исходя из базовых цен, средства Фонда будут расходоваться в рамках величины этой разницы.

Безусловно, бюджетное правило, ограничивающее бюджетные расходы, имеет существенные минусы. Фактически оно сдерживает поступление финансовых средств в экономику, «замораживая» в специализированных фондах ресурсы, которые могут быть использованы для перестроения инфраструктуры, диверсификации, поддержки инноваций и других инвестиционных проектов, создающих долгосрочный потенциал стабильности и развития. Однако повышение государственных расходов автоматически не вызывает экономического роста. Исследования, осуществляемые с использованием метода фискальных мультипликаторов, показывают, что увеличение расходов по таким направлениям, как социальная политика и жилищно-коммунальное хозяйство, приводит к существенно меньшему росту ВВП, чем, например, введение стимулирующих фискальных мер в том же объеме [11, с. 134–148]. При этом рост расходов повышает инфляционные риски и в перспективе ведет к росту бюджетного дефицита и расходов на обслуживание государственного долга.

На сегодняшний день бюджетное правило признается единственным действенным механизмом, позволяющим снизить зависимость финансовой системы от волатильности рынка энергоресурсов и обеспечить ее устойчивость. Бюджетное правило позволяет создать определенный уровень гарантий для исполнения государством его обязательств, в том числе социальных, в случае негативного изменения внешней конъюнктуры, снижающего уровень доходов.

Реализация вышеупомянутой Концепции предполагает распространение практики применения бюджетных правил (действовавших ранее только в отношении федерального бюджета) на субъекты РФ. Предполагается, что это позволит регионам, бюджет которых включает большую долю конъюнктурных доходов, минимизировать влияние колебаний цен на мировых рынках на их внутренние макроэкономиче-

ские условия. В структуре собственных доходов субъектов РФ отсутствуют нефтегазовые доходы, однако эти средства фактически все же расходуются региональными бюджетами благодаря поступлениям из федерального бюджета в различной форме. На сегодняшний день озвученные предложения в отношении региональных бюджетов сводятся к тому, что размер госдолга региона должен быть привязан к объему дефицита его бюджета: чем более закредитован регион, тем меньший размер дефицита он может себе позволить. Представляется, что данная мера приведет к снижению темпов роста государственного долга регионов и его размеров. При этом описанная схема не вполне соответствует понятию бюджетного правила, которое связывает ограничение бюджетных расходов не с размером госдолга, а с изменением внешней конъюнктуры, как это и отмечено в Концепции; таким образом, в определении объема расходов бюджета субъекта должен присутствовать показатель, связанный с ценой на углеводородное сырье. Вероятно, соответствующие предложения и законодательные инициативы будут иметь место в ближайшие годы.

Подводя некоторый итог вышесказанному, важно отметить следующее: введение практики бюджетных правил на первый взгляд вступает в прямое противоречие с принципом приоритета расходов над доходами, поскольку ставит жесткие границы предельного объема расходов. Однако, с другой стороны, именно бюджетное правило позволяет не ставить объем расходов в прямую зависимость от меняющихся конъюнктурных доходов, позволяет осуществлять стабильное долгосрочное планирование расходов в рамках установленных объемов и исполнять расходные обязательства без оглядки на текущую цену на нефть. Продуманное и обоснованное применение бюджетного правила является необходимой мерой для соблюдения баланса между обеспечением долговой устойчивости, долгосрочной сбалансированности бюджетной системы, с одной стороны, и устойчивым социально-экономическим развитием – с другой. В связи с этим применение данного механизма представляется одним из векторов развития правового регулирования института расходов бюджета в России в долгосрочной перспективе.

Пристатейный библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 15 апреля 2019 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2019. № 16. Ст. 1825.
2. Землянская Н. И. Налоговые доходы как основа финансирования публичных расходов // Очерки налогового-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. М. ; Харьков : Право, 2013.
3. Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М. : Юристъ, 1996.
4. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, утв. постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.
5. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2593-р // СЗ РФ. 2014. № 2 (ч. 2). Ст. 219.
6. Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах» // СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.
7. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СОЗД ГАС – Государственная Дума : сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/204637-7> (дата обращения: 07.04.2019).
8. Белякова М. Ю. Основные принципы функционирования суверенных фондов России и Норвегии // Экономика : вчера, сегодня, завтра. 2016. Т. 6. № 12А.
9. Талагаева Д. А., Траценко А. А. Роль нефтяных ресурсов Северного моря в экономике Норвегии // Вестник МГИМО Университета. 2015. № 4 (43).
10. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета» // СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4811.
11. Газетов А. Н. Вопросы экономического и правового анализа эффективности предотвращения коррупции в государственной контрактной системе // Журнал российского права. 2017. № 7.

References

1. Budget Code of the Russian Federation of 31 July 1998 No. 145-FZ (as amended on 15 April 2019) // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1998. No. 31. Art. 3823; 2019. No. 16. Art. 1825.
2. *Zemlyanskaya N. I.* Tax Revenues as the Basis for Financing Public Spending // Sketches of Modern Tax and Legal Science: Monograph / Ed. by E. Yu. Gracheva and N. P. Kucheryavenko. Moscow; Kharkiv, 2013.
3. Financial Law: Textbook / Ed. by O. N. Gorbunova. Moscow, 1996.
4. The Concept of Reforming the Budget Process in the Russian Federation in 2004–2006, approved by Decree of the Government of the Russian Federation of 22 May 2004 No. 249 // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2004. No. 22. Art. 2180.
5. The Program to Improve the Management of Public (State and Municipal) Finances for the Period Until 2018, approved by Order of the Government of the Russian Federation of 30 December 2013 No. 2593-r // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2014. No. 2 (part 2). Art. 219.
6. Order of the Government of the Russian Federation of 31 January 2019 No. 117-p “On Approval of the Concept for Increasing the Efficiency of Budgetary Expenses in 2019–2024” // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2019. No. 6. Art. 542.
7. Explanatory note to the draft federal law “On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation Regarding the Use of Oil and Gas Revenues of the Federal Budget and Recognition of Certain Provisions of Legislative Acts of the Russian Federation as Invalid”. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/204637-7> (date of the application: 07.04.2019).
8. *Belyakova M. Yu.* Basic Principles of Functioning of Sovereign Funds of Russia and Norway // Economy: Yesterday, Today, Tomorrow. 2016. Vol. 6. No. 12A.
9. *Talagaeva D. A., Trashenko A. A.* The Role of the North Sea Oil Resources in the Economy of Norway // Bulletin of MGIMO University. 2015. No. 4 (43).
10. Federal Law of 29 July 2017 No. 262-FZ “On Amending the Budget Code of the Russian Federation Regarding the Use of Oil and Gas Revenues of the Federal Budget” // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2017. No. 31 (part 1). Art. 4811.
11. *Gazetov A. N.* Issues of Economic and Legal Analysis of the Effectiveness of Preventing Corruption in the State Contractual System // Journal of Russian Law. 2017. No. 7.