

УДК 347.73:342.536.5

Финансовая правосубъектность Министерства финансов Российской Федерации в бюджетном процессе¹

Е.М. Вожова,

аспирант кафедры финансового права
Российского государственного университета правосудия
Россия, Москва
dfs115@yandex.ru

Исследуется компетенция Министерства финансов РФ в сфере бюджетного процесса, а именно на стадиях исполнения федерального бюджета, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности. Проведен анализ преобразований на указанных стадиях бюджетного процесса с учетом тенденции мировой глобализации. Освещена работа Министерства на каждой стадии бюджетного процесса. Проанализирован комплекс практических проблем реализации бюджетной реформы на основе метода сравнительно-правового исследования. Подчеркнуто значение системы БОР (бюджетирование, ориентированное на результат) и ее влияние на финансовую правосубъектность Минфина России.

Ключевые слова: Министерство финансов РФ, бюджет, бюджетный процесс, федеральный бюджет, проект федерального бюджета, бюджетирование, бюджетная реформа.

В первой части статьи¹ нами был проведен научный анализ финансовой правосубъектности Министерства финансов РФ на начальных стадиях бюджетного процесса до момента окончательного утверждения закона о федеральном бюджете. Был проанализирован комплекс практических проблем реализации бюджетной реформы в России на основе метода сравнительно-правового исследования опыта зарубежных стран. Следует отметить практическую значимость проведения дальнейшего анализа финансовой правосубъектности Министерства в бюджетном процессе, что поможет сформировать представление о системе его полномочий и выявить комплекс проблем и вопросов, требующих решения на современном этапе реформирования.

Исполнение федерального бюджета. В соответствии со ст. 215.1 Бюджетного кодекса РФ исполнение федерального бюджета обеспечивается Правительством РФ, а организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган. Данным финансовым органом является Министерство финансов РФ (п. 2 постановления Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» [11]). Возложение обязанности по исполнению бюджета непосредственно на орган, составивший его проект, либо подведомственные ему службы или депар-

таменты характерно для многих государств². Это объясняется главным образом тем, что никакой иной орган власти не способен организовать и наиболее четко проследить за выполнением закона о бюджете, чем орган, основной функцией и целью существования которого является подготовка проекта бюджета. Структурно и функционально это правильная расстановка приоритетов. Более того, данный факт можно отнести к совокупности доказательств необходимости выступления либо иного прямого участия представителей Минфина России при рассмотрении проекта федерального бюджета (далее — ПФБ) в Государственной Думе. Таким образом, в данном аспекте Россия не отличается какой-либо спецификой и следует мировой практике.

Процесс исполнения бюджета можно рассматривать *через призму двух аспектов: юридического и собственно финансового. Юридический аспект* заключается в построении системы исполнения бюджета на определенных принципах, стандартах деятельности и обеспечивается соответствующей правовой базой, разрабатываемой главным образом на уровне приказов Минфина России.

Рассмотрим некоторые используемые Минфином России в своей практической деятельности принципы исполнения федерального бюджета (далее — ИФБ) в сравнении с зару-

¹ Окончание. Начало см.: Вожова Е.М. Финансовая правосубъектность Министерства финансов Российской Федерации в бюджетном процессе // Современное право. 2015. № 9. С. 61—69.

² Организацией исполнения утвержденного закона о бюджете занимается Министерство финансов либо подведомственные ему или аналогичные структуры, например, в следующих государствах: Казахстан, Япония, Эстонская Республика (действует Государственное казначейство как департамент Минфина), Франция (Казначейство как структурное подразделение Минфина), Испания (канцелярия заместителя секретаря по финансам и генеральный директорат казначейства в рамках Министерства финансов), Великобритания (Министерство финансов в лице канцлера Казначейства), США (Казначейство в рамках Минфина), Болгария, Польша, Беларусь, Китай (финансовый отдел Госсовета КНР) [20, с. 420—421].

бежным опытом. На этих принципах базируется организация бюджетного процесса и ИФБ [5, с. 19—31].

В соответствии с *принципом единства кассы* все собранные доходы поступают на единый счет министерства финансов в центральном банке, с которого и производятся все ассигнования в соответствии с законом о бюджете. Аналогичная практика действует в Казахстане, где применяется принцип единого казначейского счета: бюджетные счета открыты в Национальном банке для централизованного осуществления операций и ведения их учета на принципах единства кассы. Применение принципа единства кассы прослеживается при исполнении бюджета в Венгрии, Эстонии, Чили, Франции, США, Канаде, Норвегии, Швеции, ЮАР, Нидерландах. Между тем есть государства, в которых ведение счетов децентрализовано, и система исполнения бюджета основана на принципе множественности счетов¹. Мировая практика подтверждает преимущество централизованного типа исполнения бюджета (на основе принципа единства кассы) над децентрализованным².

С данным принципом непосредственно связан и *принцип кассового исполнения бюджета*, представляющий собой **финансовый аспект** системы исполнения бюджета. При этом существует три системы организации кассового исполнения бюджета: казначейская, банковская, смешанная. Так, казначейская система характерна для России, Франции, Испании, Канады, США, Казахстана, Венгрии, Эстонии, Чили. Кассовое исполнение в этих странах возлагается на специальный орган министерства финансов — казначейство и систему казначейских касс. В Японии, Канаде, Болгарии, Беларуси [21, с. 118] кассовое исполнение осуществляет Центральный банк, а в Дании — банк — победитель тендера, проводимого Минфином. В Германии существует смешанная система исполнения бюджета: на уровне федерации кассовое исполнение бюджета осуществляется по банковской систе-

ме, а на местном уровне — по казначейской [20, с. 420—421]. Выбор системы исполнения бюджета зависит, безусловно, от политических установок и событий, произошедших в конкретном государстве³.

В контексте ИФБ интерес вызывает *принцип эффективности использования бюджетных средств* (ст. 34 БК РФ), внедрение которого прямым образом способствует реализации концепции БОР в нашем государстве. Данный принцип означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. Реализация данного принципа в ходе ИФБ заключается, по мнению автора, в предоставлении свободы субъектам бюджетного планирования в определении объемов расходов бюджетных средств в течение установленного периода для достижения поставленных целей, а также в выработке системы стимулов при ИФБ для рационального использования бюджетных средств. Так, в США предоставление свободы получателям бюджетных средств проявляется в том, что остаток неизрасходованных средств не переходит в общий показатель бюджетных полномочий в следующем году или в последующие финансовые годы, в результате чего создаются объективные возможности для «виртуализации» бюджетного процесса. Получатели имеют простор, т. е. стимул для маневра финансовыми средствами при составлении графика распределения бюджетных полномочий по финансовым годам [4, с. 162].

В Российской Федерации по данному направлению также ведется активная работа. Так, для достижения стимулов работы министерств по внедрению БОР на стадии ИФБ с 2004 года проводится эксперимент, суть которого состоит в конкурсном отборе министерств, в наибольшей степени продвинувшихся в практическом использовании новых методов

¹ Так, в Великобритании все доходы центрального Правительства (Консолидированный фонд) учитываются на счете Казначейства в Банке Англии; между тем органы местного самоуправления имеют свои единые счета. В Дании исполнение бюджета осуществляется самими государственными учреждениями, которые держат свои счета в коммерческом банке, ставшем победителем в проводимом Министерством финансов тендере. В Финляндии у министерств и агентств есть свои счета в коммерческом банке, с которым Министерство финансов заключает пятилетний договор на осуществление кассового обслуживания. В Австралии бюджетные счета ведутся в Центральном банке. В Новой Зеландии используется «счет Короны» и счета министерств [17, с. 130, 171, 210].

² В качестве основных преимуществ можно назвать: наличие у правительства актуальной (ежедневной) информации о состоянии кассы (счетов) государства; наличие информации о движении средств по счетам бюджета, достоверное знание о сумме доходов бюджета, поступивших в любой период, и для федеративного государства — о сумме поступивших доходов в нижестоящие бюджеты; полную прозрачность в отношении финансовых потоков, возникающих при исполнении бюджета [5, с. 19—31].

³ Так, в России до 1998 года ИФБ проходило через уполномоченные банки. Однако банки не справились с данной задачей, поскольку использовали бюджетные средства в коммерческих целях, что вызвало в стране кризис неплатежей, задержку выплаты заработной платы и, как результат, уменьшение авторитета государственной власти в глазах обычных граждан [20, с. 84].

бюджетного планирования и демонстрирующих наиболее высокий уровень финансового менеджмента¹. Кроме того, в результате внесения изменений в ст. 242 БК РФ добавлен пункт 9 [9], предусматривающий модель свободы получателей бюджетных средств по аналогии с моделью США: остатки средств федерального бюджета, не использованные получателями бюджетных средств, находящиеся на специальных счетах, открытых в соответствии с условиями соглашений с международными финансовыми организациями, не подлежат перечислению получателями бюджетных средств на единый счет бюджета *и подлежат использованию ими в текущем финансовом году на те же цели. Однако это не распространяется* на остаток денежных средств, находящихся на едином счете бюджета. В США же действует принцип единства кассы, и свобода получателей бюджетных средств распространяется на все случаи. Представляется, что России необходимо работать в данном направлении и дальше в свете реализации программно-целевого финансирования путем анализа опыта других стран.

Для исполнения бюджета недостаточно принятие закона, его утвердившего. Необходимы дополнительные «рычаги» доведения информации до конечных получателей. Этими «рычагами» является сводная бюджетная роспись и кассовый план². Порядок осуществления работы на основании этих документов и механизм их составления урегулирован на уровне приказов Минфина России [10; 13]. К нашей системе по данному вопросу и решающей роли в ней министерства финансов близок опыт Японии, где платежные сметы (на основании которых субъект бюджетного планирования может обратиться в Банк Японии для предоставления ассигнований на его расходы) утверждаются только Министерством финансов Японии [3, с. 132]. В Республике Беларусь исполнение бюджета также осуществляется на основании сводной росписи, именуемой «бюджетная роспись доходов и расходов» [21, с. 117].

Сводная бюджетная роспись (ст. 217 БК РФ) — документ, с помощью которого осуществляется ИФБ по расходам и источникам финансирования дефицита бюджета. Ведется

сводная бюджетная роспись главным распорядителем бюджетных средств. С помощью данного документа непосредственно до распорядителей бюджетных средств доводится информация об имеющихся бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств. Сводная бюджетная роспись отражает все изменения, внесенные в закон о бюджете. Однако можно внести изменения в эту роспись и без внесения изменений в закон о бюджете (п. 3 ст. 217 БК РФ), что существенно упрощает ее применение, а бюджетному процессу придает большую гибкость.

Так, в России указанные изменения осуществляются по предложению главного распорядителя бюджетных средств Министерством финансов РФ в строго установленных случаях. Возможность перераспределения бюджетных средств отмечена во многих странах. Но данная процедура строго индивидуальна. Во Франции министерства самостоятельно могут перераспределять средства между статьями программ в процессе исполнения своих бюджетов³. Однако для перераспределения бюджетных средств между министерствами и целыми программами необходимо разрешение законодательной власти (одобрение бюджетных комитетов Парламента). Аналогичный порядок одобрения перераспределения бюджетных средств с участием Парламента отмечается в Великобритании, Норвегии, Австралии (по согласованию с Министерством финансов и дерегулированию), ЮАР (по согласованию с Казначейством), Дании (согласование с Министерством финансов и утверждение Комитетом по финансам Парламента), в Гонконге (с одобрения Финансового комитета Законодательного совета по предложению финансового секретаря (министра финансов)) [24, с. 135]. В Финляндии и Эстонии данный вопрос решается на уровне постановлений Правительства, а в Нидерландах согласуется с Минфином.

В то же время в основе практического ИФБ по доходам и расходам лежит кассовый план (ст. 217.1 БК РФ), представляющий собой прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году. Составление и ведение кассового плана осуществляется Федеральным казначейством,

¹ Таким министерствам и ведомствам (в 2005 году их было 9) оказывается дополнительная финансовая поддержка на реализацию заявленных ими планов реформ [6, с. 34].

² Для сравнения: в странах англо-саксонской правовой системы санкционирование бюджетных ассигнований и доведение их до получателей осуществляется на уровне финансовых законов (биллей) и входит в ведение не исполнительной ветви власти, а законодательной (парламент). Так, в США Конгресс для одобрения государственных программ принимает санкционирующий акт (authorization act), а также акт об ассигнованиях (appropriation act), который содержит в себе обязательное для федерального казначейства предписание о выплате определенной суммы из государственного бюджета. В Великобритании эту роль играет билль о финансах, который обобщает их в виде положений обо всех источниках государственных доходов, включая налоги, сборы и пошлины. В Канаде все выплаты из государственного бюджета осуществляются на основании актов Парламента [3, с. 45, 57, 79].

³ Аналогично: Финляндия, Швеция, ФРГ, Дания [17, с. 24, 88, 132, 176, 212].

т. е. службой, подведомственной Минфину России.

ИФБ проходит по трем основным направлениям: по расходам, по доходам и по источникам финансирования дефицита федерального бюджета. Следует отметить, что большую роль в ИФБ играет бюджетная классификация¹, коренным образом изменившая свое содержание в ходе перехода Российской Федерации на новую систему среднесрочного планирования. В настоящее время бюджетная классификация применяется к расходам, доходам и источникам финансирования дефицита. Две последних составляющих ранее (до 2007 года) выпадали из бюджетной классификации, что не позволяло построить общую систему, показывающую экономическую сущность операций. Нынешняя бюджетная классификация, предусмотренная отдельной главой БК РФ, практична. Новации, произошедшие в этой сфере исполнения бюджета, приблизили бюджетную классификацию к международным стандартам и позволили провести внедрение свойственных системе БОР принципов управленческого учета: расширения полномочий администраторов бюджетных средств по адаптации классификации и учета к своим нуждам, поэтапного внедрения элементов метода начислений, необходимого для полной оценки стоимости, а значит, и сравнения эффективности бюджетных программ и деятельности органов власти в целом [6, с. 29].

В соответствии со ст. 236 БК РФ не допускается размещение бюджетных средств на банковских депозитах, получение дополнительных доходов в процессе исполнения бюджета за счет размещения бюджетных средств на банковских депозитах и передача полученных доходов в доверительное управление. Однако данное требование не распространяется на Российскую Федерацию. Таким образом, получается, что в процессе ИФБ в целях повышения эффективности использования бюджетных средств создали систему более эффективного управления поступающими в федеральный бюджет доходами. Организацией данного

направления деятельности в рамках ИФБ занимается Минфин России через подведомственную ему службу — Федеральное казначейство [12; 15]. В литературе отмечается, что произошедшие изменения — это положительный момент² в практике реформирования ИФБ, позволяющий извлекать дополнительную прибыль³. Однако есть и критика этого нововведения, связанная с неудачным опытом размещения денежных средств государства в коммерческих банках в 1990-х годах, а также с отсутствием экономических расчетов с учетом инфляционных процессов в нашем государстве⁴.

Анализ ИФБ показывает, что финансовая правосубъектность Минфина России не ограничивается только организацией этой стадии: ведется обширная нормотворческая деятельность на уровне приказов.

Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности. Данная стадия бюджетного процесса является новацией бюджетного законодательства, применяющейся с 1 января 2008 г.

Ее введение позволило ликвидировать имевшийся ранее недостаток, когда существовал определенный временной разрыв между составлением и рассмотрением отчетности об исполнении. Например, отчет об исполнении федерального бюджета за 2004 год рассматривался Государственной Думой в марте-апреле 2006 года, когда его актуальность была уже потеряна. Между тем бюджетная отчетность содержит огромный массив крайне ценной для бюджетного планирования информации, необходимой для принятия решений в следующем бюджетном цикле [22, с. 113—114].

В целом на данной стадии в свете концепции БОР осуществляется сопоставление результатов исполнения федерального бюджета с показателями, утвержденными на стадии их рассмотрения. Главной целью данной стадии является придание федеральному бюджету статуса исполненного или неисполненного. В этих целях составляется отчет об исполнении федерального бюджета [14] (далее — ОИФБ).

¹ В качестве аналога российской бюджетной классификации можно назвать деятельность Минфина Болгарии по распределению доходов и расходов в соответствии с установленными приоритетами, а также работу Минфина Польши по установлению своим распоряжением классификации доходов и расходов по разделам, главам и параграфам [3, с. 33, 63—64].

² Рост объема доходов, полученных за несколько лет с начала использования данного механизма, свидетельствует об эффективном функционировании процедур управления государственными финансами при их размещении на банковских депозитах в кредитных организациях. Так, анализируя показатели по итогам 2008 года, видим, что доходы составили 16224,6 млн рублей, а по прошествии трех лет с фактического начала применения данного механизма (по состоянию на начало июля 2011 года) объем доходов составлял 11239,1 млн рублей. Очевидно, что показатели 2011 года, приведенные на середину бюджетного года, практически равны годовым показателям 2008 года [18, с. 11—15].

³ Обсуждалась данная проблема достаточно давно [25, с. 6].

⁴ Очевидно одно: инфляционные риски возрастают. Получается, что в годы последовательного снижения инфляции (1999—2006 годы) действовал запрет на размещение бюджетных средств на банковских депозитах, а как только с 2007 года инфляция начала расти, стали предприниматься практические меры по реализации этого явно проинфляционного мероприятия. Таким образом, своевременность размещения бюджетных средств на банковских депозитах вызывает большие сомнения [7].

ОИФБ является составной частью бюджетной отчетности Российской Федерации (п. 3 ст. 264.1 БК РФ). Минфином России установлены единая методология и стандарты бюджетного учета и отчетности на основе метода начислений. Применение данного метода бухгалтерского учета характерно для стран, перешедших на новую систему программно-целевого бюджетного планирования. Метод начислений широко применяется в Швеции (с 1995 года [2, с. 42—49]), Эстонии, Чили, Франции, Великобритании, Дании, Финляндии, Австралии, Новой Зеландии, ЮАР¹.

Сущность данного метода заключается в том, что абсолютно все экономические отношения, имеющие место между учреждением/органом власти и внешней средой, отражаются в учете, причем в тот период, к которому они относятся. Таким образом, *достигается реальное отражение затрат на деятельность* бюджетного учреждения и *появляется реальная возможность оценки ее эффективности*. Учету подлежат все активы государства, включая налоговые и таможенные платежи, землю, недра, иные непроектные активы и т. д. При этом государственные учреждения и органы власти, являющиеся одновременно потребителями средств бюджета в процессе своей деятельности и органами, администрирующими определенные виды доходов или операций, отражают в своем учете все операции как по собственному содержанию, так и по исполнению ими государственных функций в едином балансе. Поэтому есть реальная возможность сопоставить достигнутые государственными учреждениями показатели с полными затратами на их содержание и определить на этой основе приоритеты между разными сферами деятельности сектора государственного управления.

Немаловажным фактором, обеспечивающим переход на систему БОР, является доступность и гласность бюджетной отчетности как для органов власти, так и для обычных граждан. В зарубежных государствах это достигается путем опубликования и размещения в сети Интернет даже ежемесячных отчетов обычных получателей бюджетных средств². В России ведется работа по данному направлению (ст. 241.2 БК РФ): создается система «Электронный бюджет», которая позволит в режиме реального времени сделать доступными электронные данные бюджетной отчетности всем заинтересованным пользователям, а не только органам государственной власти [1; 10].

ОИФБ России является ежеквартальным и составляется распорядителями и получателями бюджетных средств для передачи данных главному распорядителю и составлению ОИБ и бюджетной отчетности федерального значения Казначейством России. В свою очередь, на основе поступившей сводной годовой бюджетной отчетности из Федерального казначейства Минфин России готовит окончательный вариант годовой бюджетной отчетности, который Правительство РФ вместе с проектом закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год направляет в Государственную Думу, Совет Федерации и Счетную палату РФ (для подготовки соответствующего заключения парламенту). Таким образом, система сбора бюджетной отчетности и ОИФБ достаточно отлажена.

На этапе *рассмотрения и утверждения годового отчета об исполнении федерального бюджета*, по результатам которого Государственная Дума отклоняет либо принимает федеральный закон об исполнении федерального бюджета, в обязательном порядке выступает с докладом министр финансов. Министр финансов в данном случае выступает с докладом не только как представитель своего ведомства, но и как представитель Правительства РФ — субъекта законодательной инициативы. Законодательство Российской Федерации не устанавливает каких-либо строгих форм составления доклада министра финансов при рассмотрении Государственной Думой отчета об исполнении федерального бюджета. Однако доклад министра финансов по вопросу рассмотрения и утверждения отчета об исполнении федерального бюджета составляется, как правило, с учетом данных бюджетной отчетности. В целом доклад министра финансов заключается в оглашении во время выступления на заседании Государственной Думы основных показателей исполнения бюджета государства, основных направлений и движений бюджетных средств, информации об эффективности и целесообразности их использования, а также о факторах и причинах, послуживших основанием для формирования подобного процесса исполнения федерального бюджета.

Проведенный анализ финансовой правосубъектности Минфина России показывает, что его полномочия в сфере бюджетного регулирования достаточно обширны: от нормативно-правового регулирования до непосредственной реализации предоставленных полномочий (составление ПФБ, организация

¹ Новая Зеландия начала применять его раньше всех — с 1991 года [17, с. 54, 89, 132, 178, 214].

² Данная практика повсеместно действует, например, в США, Австралии, Венгрии, Франции, Канаде, Финляндии, Норвегии, Новой Зеландии, ЮАР [17, с. 54, 89, 132, 178, 214].

ИФБ, составление годовой бюджетной отчетности). Бюджетный процесс в целях раскрытия финансовой компетенции данного органа власти выбран не случайно, а с учетом введения огромного количества позитивных изменений в рамках проводимой в России бюджетной реформы сквозь призму концепции бюджетирования, ориентированного на результат, имеющей широкое применение во многих государствах и получившей международное признание.

Между тем *реформа бюджетного процесса и, соответственно, финансовой компетенции Минфина России продолжается*¹. Как показывает международный опыт, реформирование бюджетного процесса в соответствии с принципами среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, усиливает необходимость сосредоточения функций по экономическому прогнозированию, стратегическому планированию, составлению годового бюджета, выработке приоритетов использования бюджетных ресурсов, методологии формирования, отбору и мониторингу бюджетных целевых программ, управлению инвестициями в одном (сводном) органе исполнительной власти. В качестве такого органа власти в большинстве развитых стран мира выступает министерство финансов (аналог в англосаксонских странах — казначейство) [6, с. 36].

В свою очередь, российский опыт показывает, что одним из препятствий для проведения реформы бюджетного процесса является наличие двух сводных органов — Минфина России и Минэкономразвития России — с частично пересекающимися (дублирующими), частично конкурирующими полномочиями и функциями [6, с. 36]. Данному положению дел есть достаточно простое объяснение: так сложилось исторически. В централизованно планируемой экономике один «сводный» орган — Госплан — занимался натуральными потоками и балансами, другой — Минфин — их финансовым отражением. В рыночной экономике в таком разделении необходимости нет. Однако бывший Госплан оказался востребованным, поскольку

финансовые органы в свое время оказались не готовыми к выработке и реализации стратегии экономических реформ и экономическому регулированию [23, с. 102].

Пересечение функций финансового и экономического органов — очевидный факт. Так, Минфин России занимается разработкой основных направлений бюджетной и налоговой политики, прогнозом бюджетных доходов, а Минэкономразвития — подготовкой социально-экономического развития России; Минфин заведует сферой межбюджетных отношений, а Минэкономразвития — региональным (муниципальным) развитием и т. д. Если обратиться к опыту зарубежных стран, то можно выделить *три вида существования и взаимодействия финансового и экономического органа*. В первой, самой малочисленной группе существует министерство финансов и министерство экономики в нашем понимании². В странах второй группы формально также имеются Минфин и Минэкономики, но фактически лишь одно из этих министерств является сводным финансово-экономическим органом³. Третья группа — самая многочисленная — представлена развитыми странами, отражающими наиболее общую закономерность по данному аспекту. В этих странах единолично финансовый орган выполняет сводные финансово-экономические функции, включая прогнозирование и выработку экономической политики. Как правило, он называется министерством либо департаментом финансов (США) либо казначейством (Великобритания, Канада).

Следует отметить, что в условиях внедрения в российский бюджетный процесс среднесрочного БОР *тенденция к объединению Минфина и Минэкономразвития России будет усиливаться* [23, с. 106]. Во-первых, резко повышется значимость прогноза социально-экономического развития: в новых условиях нужен полноценный прогноз на три года. Во-вторых, переход к программно-целевому бюджетированию требует планирования всех расходов из единого центра, только так они дадут ожидаемый результат. В-третьих, в связи с расшире-

¹ Так, Президент РФ В. Путин в своем Бюджетном послании Федеральному собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014-2016 годах» указал направления реформирования путем выявления многих нерешенных проблем в этой сфере: *«Отсутствует четкая система оценки эффективности бюджетных расходов. Государственные программы пока не стали инструментом выработки и реализации государственной политики на долгосрочную перспективу*. Многие программы рассчитаны на увеличение бюджетного финансирования, источники которого *не обозначены... Не решена задача* перехода к долгосрочному бюджетному планированию, *не утверждена* долгосрочная бюджетная стратегия, в рамках которой должны быть определены предельные объемы расходов на реализацию каждой из государственных программ в увязке с прогнозом основных бюджетных параметров» [8].

² Но даже в этой группе Россия — исключение, поскольку министерства финансов других стран имеют более развитые функции экономического анализа и прогнозирования. Например, в Украине прогноз экономического развития составляется Минфином, а не Минэкономике [23, с. 105].

³ Как правило, это Минфин, в то время как Минэкономике в основном занимается микроэкономикой — регулированием рынков, торговли, предпринимательства, инноваций и т. д., являясь «линейным» министерством. Казахстан — исключение: сводный орган — Минэкономике, а Минфин является «линейным» министерством в сфере исполнения бюджета (казначейство в нашем представлении) [23, с. 105].

нием самостоятельности министерств и ведомств им требуется для удобства исполнения бюджетных полномочий работа по доходам и по программам с единым сводным органом, задающим общую методологию и контролирующим общий объем ресурсов и их распределение между заданными целями [23, с. 107].

Тем не менее не стоит проводить необдуманные реорганизации финансово-экономического блока исполнительной власти. Большинство недостатков нынешней системы можно на первых порах нивелировать путем внедрения четких регламентов взаимодействия, путем создания межведомственных координационных органов, в которых на практике бы возникали новые технологии принятия и реализации решений. Однако заблаговременно проработать несколько вариантов реформирования все-таки следует. В литературе предлагается минимум **пять вариантов такого реформирования** [23, с. 107—108].

Первый (наименее болезненный) вариант — передать функции по экономическому прогнозированию и выработке экономической стратегии, как это сделано в странах с переходной экономикой, финансовому органу. Экономическому же органу могут быть переданы все функции по регулированию финансовых рынков, финансам предприятий и отраслей. Второй вариант (радикальный) — слияние двух ведомств. Однако есть риск того, что новый орган окажется перегруженным несвойственными ему «линейными» функциями, которые в рамках двух следующих вариантов можно было бы выделить в отдельное министерство (департамент) — либо по экономическим вопросам, как в США (третий вариант), либо по исполнению бюджета и финансовому контролю, по бюджету — как в Казахстане и Франции (четвертый вариант). Наконец, вместо двух органов можно сделать три, но более компактных: один — сводный финансово-экономический и два «линейных» (пятый вариант).

Каждый из предложенных вариантов имеет свои достоинства и недостатки, и важно их заранее сформулировать применительно к конкретным условиям. До определенных пределов реформа может продолжаться, однако рано или поздно эта проблема потребует решения. И чем раньше начнется ее публичное обсуждение, тем более взвешенным и обоснованным окажется это решение.

Список литературы

1. *Антропова Т.Ю.* Электронный бюджет: без бумаг быстрее и проще // Руководитель бюджетной организации. 2012. № 5.
2. *Будагова Н.В.* Управление ликвидностью и эффективностью в государственном секторе: российская и шведская модели // Международный бухгалтерский учет. 2012. № 47.
3. Бюджетный процесс в зарубежных государствах / Н.М. Касаткина, Д.А. Ковачев, В.И. Лафитский [и др.]; отв. ред. И.Г. Тимошенко. М., 1996.
4. *Веремеева О.В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
5. *Козягин Д.Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. 2012. № 4.
6. *Лавров А.М.* Логика бюджетных реформ: многоуровневая оптимальная децентрализация управления общественными финансами // Бюджетный процесс и роль органов федерального казначейства как его участника. Проблемы и перспективы развития: сб. материалов науч.-практ. семинара. Хабаровск, 2004.
7. *Николаев И.А.* Размещение средств федерального бюджета на банковских депозитах: противоречивые перспективы // Финансовые и бухгалтерские консультации. 2008. № 5. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. О бюджетной политике в 2014-2016 годах: бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13.06.2013 // Солидарность. 19—26.06.2013. № 23.
9. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса: федер. закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
10. О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»: распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р (ред. от 30.06.2015) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
11. О Министерстве финансов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 (ред. от 25.07.2015) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
12. О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах: постановление Правительства РФ от 24.12.2011 № 1121 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 1. Ст. 161.
13. О порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году: приказ Министерства финансов РФ от 27.11.2007 № 120н (ред. от 04.05.2010) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
14. Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации: приказ Министерства финансов РФ от 28.12.2010 № 191н (ред. от 26.08.2015) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
15. Об утверждении Порядка работы по размещению средств федерального бюджета на банковских депозитах: приказ Казначейства России от

20.03.2012 № 3н (ред. от 08.09.2014) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

16. Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета): приказ Министерства финансов РФ от 23.11.2011 № 159н (ред. от 28.05.2015) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

17. Организация бюджетного процесса: межстрановое сравнение: справочник: субпроект RFTAP (QCBS) 1.6 «Техническая поддержка реализации основных направлений повышения качества управления общественными финансами в Российской Федерации на период 2007—2008 годов» / под общ. ред. А.М. Лаврова и О.К. Ястребовой. М., 2009.

18. Панкратова В.И. Организационно-правовые основы единого казначейского счета федерального бюджета // Реформы и право. 2011. № 4.

19. Саттарова А.А. Информационное обеспечение финансово-правовых отношений // Финансовое право. 2012. № 7.

20. Финансовое право: учеб. / отв. ред. Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П. М., 2008.

21. Ханкевич Л.А. Финансовое право Республики Беларусь: практ. пособие. Минск, 2000.

22. Цзян В.Ш. Правовые основы бюджетной реформы в Российской Федерации и США: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

23. Чернышова Е.С. Взаимодействие и разграничение управленческих функций финансовых и экономических органов // Бюджетный процесс и роль органов федерального казначейства как его участника. Проблемы и перспективы развития: сб. материалов науч.-практ. семинара. Хабаровск, 2004.

24. Шепенко Р.А. Налоговое право Гонконга. М., 2012.

25. Яковлев Д.И. Проблемы правового регулирования исполнения федерального бюджета // Финансовое право. 2006. № 4.

References

1. Antropova T.Iu. Elektronnyi biudzhnet: bez bumag bystree i proshche // Rukovoditel' biudzhnetnoi organizatsii. 2012. № 5.

2. Budagova N.V. Upravlenie likvidnost'iu i effektivnost'iu v gosudarstvennom sektore: rossiiskaia i shvedskaia modeli // Mezhdunarodnyi bukhgalterskii uchët. 2012. № 47.

3. Biudzhnetnyi protsess v zarubezhnykh gosudarstvakh / N.M. Kasatkina, D.A. Kovachev, V.I. Lafitskii [i dr.]; отв. ред. I.G. Timoshenko. М., 1996.

4. Veremeeva O.V. Biudzhnetnyi protsess v Rossiiskoi Federatsii i Soedinennykh Shtatakh Ameriki: sravnitel'no-pravovoe issledovanie: dis. ... kand. iurid. nauk. М., 2012.

5. Komiagin D.L. Sistema printsipov biudzhnetnogo prava: rossiiskoe zakonodatel'stvo i nauchnaia doktrina // Reformy i pravo. 2012. № 4.

6. Lavrov A.M. Logika biudzhetykh reform: mnogourovnevaia optimal'naia detsentralizatsiia upravleniia obshchestvennymi finansami. Biudzhnetnyi pro-

tsess i rol' organov federal'nogo kaznacheistva kak ego uchastnika. Problemy i perspektivy razvitiia: sb. materialov nauch.-prakt. seminara. Khabarovsk, 2004.

7. Nikolaev I.A. Razmeshchenie sredstv federal'nogo biudzheta na bankovskikh depozitakh: protivorechivye perspektivy // Finansovye i bukhgalterskie konsul'tatsii. 2008. № 5. Dostup iz SPS «Konsul'tantPlius».

8. O biudzhetnoi politike v 2014-2016 godakh: biudzhetnoe poslanie Prezidenta RF Federal'nomu sobraniuu ot 13.06.2013 // Solidarnost'. 19—26.06.2013. № 23.

9. O vnesenii izmenenii v Biudzhetniye kodeksy Rossiiskoi Federatsii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v sviazi s sovershenstvovaniem biudzhetnogo protsessa: feder. zakon ot 07.05.2013 № 104-FZ (red. ot 31.12.2014) // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlius».

10. O Kontseptsii sozdaniia i razvitiia gosudarstvennoi integrirovannoi informatsionnoi sistemy upravleniia obshchestvennymi finansami «Elektronnyi biudzhnet»: rasporiashenie Pravitel'stva RF ot 20.07.2011 № 1275-r (red. ot 30.06.2015) // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlius».

11. O Ministerstve finansov Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie Pravitel'stva RF № 329 ot 30.06.2004 (red. ot 25.07.2015) // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlius».

12. O poriadke razmeshcheniia sredstv federal'nogo biudzheta na bankovskikh depozitakh: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 24.12.2011 № 1121 // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2012. № 1. St. 161.

13. O poriadke sostavleniia i vedeniia kassovogo plana ispolneniia federal'nogo biudzheta v tekushchem finansovom godu: prikaz Ministerstva finansov RF ot 27.11.2007 № 120n (red. ot 04.05.2010) // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlius».

14. Ob utverzhdenii Instruksii o poriadke sostavleniia i predstavleniia godovoi, kvartal'noi i mesiachnoi otchetnosti ob ispolnenii biudzhetov biudzhetnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii: prikaz Ministerstva finansov RF ot 28.12.2010 № 191n (red. ot 26.08.2015) // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlius».

15. Ob utverzhdenii Poriadka raboty po razmeshcheniiu sredstv federal'nogo biudzheta na bankovskikh depozitakh: prikaz Kaznacheistva Rossii ot 20.03.2012 № 3н (red. ot 08.09.2014) // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlius».

16. Ob utverzhdenii Poriadka sostavleniia i vedeniia svodnoi biudzhetnoi rospisi federal'nogo biudzheta i biudzhetykh rospisei glavnykh raspriaditelei sredstv federal'nogo biudzheta (glavnykh administratorov istochnikov finansirovaniia defitsita federal'nogo biudzheta): prikaz Ministerstva finansov RF ot 23.11.2011 № 159н (red. ot 28.05.2015) // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlius».

17. Organizatsiia biudzhetnogo protsessa: mezhranovoe sravnienie: spravochnik: subproekt RFTAP (QCBS) 1.6 «Tekhnicheskaia podderzhka realizatsii osnovnykh napravlenii povysheniia kachestva upravleniia obshchestvennymi finansami v Rossiiskoi Federatsii na period 2007-2008 godov» / pod obshch. red. A.M. Lavrova i O.K. Iastrebovoi. М., 2009.

18. Pankratova V.I. Organizatsionno-pravovye osnovy edinogo kaznacheiskogo scheta federal'nogo biudzheta // Reformy i pravo. 2011. № 4.

19. Sattarova A.A. Informatsionnoe obespechenie finansovo-pravovykh otnoshenii // Finansovoe pravo. 2012. № 7.

20. Finansovoe pravo: ucheb. / otv. red. Gracheva E.Iu., Tolstopiatenko G.P. M., 2008.

21. Khankevich L.A. Finansovoe pravo Respubliki Belarus': prakt. posobie. Minsk, 2000.

22. Tszian V.Sh. Pravovye osnovy biudzhethnoi reformy v Rossiiskoi Federatsii i SShA: sravnitel'no-pravovoi analiz: dis. ... kand. iurid. nauk. M., 2006.

23. Chernyshova E.S. Vzaimodeistvie i razgranichenie upravlencheskikh funktsii finansovykh i ekonomicheskikh organov // Biudzhethnyi protsess i rol' organov federal'nogo kaznacheistva kak ego uchastnika. Problemy i perspektivy razvitiia: sb. materialov nauch.-prakt. seminar. Khabarovsk, 2004.

24. Shepenko R.A. Nalogovoe pravo Gonkonga. M., 2012.

25. Iakovlev D.I. Problemy pravovogo regulirovaniia ispolneniia federal'nogo biudzheta // Finansovoe pravo. 2006. № 4.

Financial Personality of Ministry of Finance of the Russian Federation in the Budget Process (Part Two)

Elena M. Vozhova,

Graduate Student of Dept. of Financial Law
at Russian State University of Justice

Russia, Moscow

dfs115@yandex.ru

Competence of Ministry of Finance of the Russian Federation in the sphere of budget process at the stages of federal budget performance, preparation, external verification, examination and approval of budget reporting is examined. The analysis of transformations at the abovementioned budget process stages of Russia is given taking into account the trend of world globalization. Activities of the Ministry at every budget process stage are characterized. Complex of practical problems of budget reform implementation is analyzed on the base of method of comparative legal studies. The importance of POB system (performance oriented budgeting) and its impact on the financial personality of Ministry of Finance of the Russian Federation is stressed.

Keywords: Ministry of finance of the Russian Federation, budget, budget process, federal budget, draft federal budget, budgeting, budget reform.