

ISSN 2311-8709 (Online)

ISSN 2071-4688 (Print)

*Бюджетное регулирование***НОВАЯ РЕДАКЦИЯ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ****Владимир Викторович КЛИМАНОВ^{a,*}, Елена Владимировна КОСЕНДЯК^b,
Анна Александровна МИХАЙЛОВА^c**

^a доктор экономических наук, директор Института реформирования общественных финансов, заведующий кафедрой государственного регулирования экономики, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, Российская Федерация
vvk@ifof.ru

^b эксперт Института реформирования общественных финансов, Москва, Российская Федерация
evk@ifof.ru

^c кандидат экономических наук, начальник отдела Института реформирования общественных финансов, старший преподаватель кафедры государственного регулирования экономики, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, Российская Федерация
aam@ifof.ru

* Ответственный автор

История статьи:

Принята 09.04.2015

Одобрена 14.05.2015

УДК 336.14.

Ключевые слова: бюджетный кодекс, бюджетное право, региональное законодательство

Аннотация

Предмет. Статья посвящена проблемам действующего бюджетного законодательства в Российской Федерации и перспективам новой редакции Бюджетного кодекса РФ, которую планируется принять в 2016 г.

Цели. Цели статьи – проанализировать историю внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ, выявить наиболее актуальные вопросы, которые должны найти свое отражение в новой редакции.

Методология. Используются методы сравнительного анализа, синтеза, формально-логический метод.

Результаты. Исследован зарубежный опыт формирования бюджетного законодательства, в том числе разработки бюджетных кодексов. Детально рассмотрен региональный опыт бюджетного законотворчества в Российской Федерации: изучены законы субъектов РФ, регулирующие бюджетные отношения, история их принятия и изменения. Обнаружена зависимость между изменением Бюджетного кодекса РФ и исполнением федерального бюджета: наибольшее число изменений в Бюджетный кодекс РФ было внесено в периоды, когда федеральный бюджет был исполнен с дефицитом. Выявлены проблемы, которые должны найти свое отражение в новой редакции Бюджетного кодекса РФ.

Выводы и значимость. Анализ международной и региональной практики позволил сделать вывод о том, что основной закон о бюджете может быть сформирован по-разному: как рамочный закон, содержащий в себе бюджетные правоотношения, или как закон, представляющий собой кодифицированный, детализированный документ. Бюджетный кодекс РФ изначально формировался как рамочный закон, однако подвергался постоянной детализации. Новая редакции Бюджетного кодекса РФ призвана консолидировать в единую систему все принятые за последние годы изменения бюджетного законодательства. Бюджетный кодекс РФ должен стать стабильным, системным, понятным, удобным и кодифицированным законодательным актом.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2015

Распространенной тенденцией мировой практики можно считать ситуацию, при которой бюджетный процесс регулируется отдельным законом, который, как правило, так и именуется – «закон о бюджете» (Budget Law). Иногда правовой акт о бюджете имеет статус органического закона, по своей юридической силе сопоставимого с конституционными законами, принимаемыми по прямому предписанию

конституции. Например, органический закон о бюджете действует в таких странах, как Франция, Албания, Венесуэла, Руанда. Есть также примеры, когда бюджетное законодательство представлено рядом правовых актов, регулирующих отдельные элементы бюджетной системы. Так, в Канаде бюджетный процесс основывается на законе о финансовом администрировании, законе о

генеральном аудиторе и законе о федеративном бюджетном устройстве.

Систематизация бюджетных норм в форме бюджетного кодекса не является распространенной практикой в странах мира (табл. 1). Из ныне действующих самым ранним является Федеральный бюджетный кодекс Германии, принятый в 1969 г. В целом бюджетный кодекс как основа бюджетного законодательства получил широкое распространение в странах СНГ. В 2000 г. бюджетный кодекс был принят в Грузии, в 2008 г. – в Белоруссии и Казахстане, в 2010 г. – на Украине, 2013 г. – в Узбекистане, в 2014 г. – в Туркменистане. Кроме того, на рассмотрении находится проект бюджетного кодекса Киргизии.

Интересен также региональный опыт бюджетного законодательства в Российской Федерации. В подавляющем большинстве субъектов РФ действуют законы, регулирующие бюджетные отношения (табл. 2).

Так, в 65 регионах приняты законы о бюджетном процессе. В семи субъектах бюджетный процесс регулируется законом о бюджетном устройстве и бюджетном процессе. В Чеченской Республике и Приморском крае действуют законы о бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях. Существуют и другие наименования этих законов. Например, в Республике Коми есть закон о бюджетной системе и бюджетном процессе, в Республике Хакасии – о бюджетном процессе и межбюджетных отношениях, в Алтайском крае – о бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле, в Костромской области – о порядке внесения, рассмотрения и принятия закона об областном бюджете и др. Отдельно следует отметить опыт Республики Татарстан, где действует свой бюджетный кодекс, в который за 10

Таблица 1

Бюджетный кодекс: мировой опыт

Страна	Дата принятия	Год вступления в силу	Число изменений и поправок
Белоруссия	16.07.2008	2009	14
Германия	19.08.1969	1970	...
Грузия	18.12.2000	2010	...
Казахстан	04.12.2008	2009	53
Киргизия		<i>Проект</i>	
Туркменистан	01.03.2014	2015	–
Украина	08.07.2010	2011	32
Узбекистан	26.12.2013	2014	–

Источник: составлено авторами.

Таблица 2

Бюджетное законодательство на региональном уровне

Закон	Число субъектов РФ
О бюджетном процессе	65
Об особенностях бюджетного процесса	1 (Ульяновская область)
О бюджетном устройстве и бюджетном процессе	7
О бюджетной системе и бюджетном процессе	1 (Республика Коми)
О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях	2 (Чеченская Республика и Приморский край)
О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях	1 (Республика Хакасия)
О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле	1 (Алтайский край)
О порядке внесения, рассмотрения и принятия закона об областном бюджете	1 (Костромская область)
О бюджетных правоотношениях	1 (Республика Марий Эл)
Об отдельных вопросах организации и осуществления бюджетного процесса	1 (Ханты-Мансийский автономный округ)
О регулировании бюджетных правоотношений	1 (Чувашская Республика)
Бюджетный кодекс	1 (Республика Татарстан)

Источник: составлено авторами.

лет функционирования было внесено 24 поправки. В истории Российской Федерации это не единственный пример: в Хабаровском крае с 1999 г. применялся бюджетный кодекс края. Собственные бюджетные кодексы были также у Амурской, Вологодской и Ивановской областей.

Из действующих законов, регламентирующих бюджетное право на региональном уровне, самым ранним можно считать закон Ставропольского края, принятый в 1994 г. До апреля 2007 г., когда фактически была кардинально пересмотрена совокупность процедур, описывающая в законодательстве организацию и осуществление бюджетного процесса, были приняты 16 действующих региональных законов, регулирующих бюджетный процесс. В 2007–2009 гг. вместе с вступлением в силу положений Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» усилилась тенденция к

принятию аналогичных документов: был утвержден 51 соответствующий закон. В последующие годы обновленные бюджетные законы были утверждены в 11 субъектах РФ. Отдельно следует упомянуть принятие Закона Республики Крым от 17.07.2014 № 35-ЗРК «О бюджетном процессе в Республике Крым» и закона города Севастополя от 14.08.2014 № 59-ЗС «О бюджетном процессе в городе Севастополе».

Региональные бюджетные законы значительно различаются по степени проработки. Некоторые из них носят чисто рамочный характер, в них отсутствует необходимая детализация, отражающая особенности бюджетного процесса в субъекте РФ. Примером может служить закон о бюджетном процессе в Республике Мордовия. Данный документ включает всего четыре главы, регулирующие составление, рассмотрение и утверждение закона о республиканском бюджете, внешнюю проверку, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности, а также определяющие составление, рассмотрение, утверждение закона о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования.

В то же время бюджетное законодательство некоторых субъектов РФ отличается высокой степенью детализации. Так, закон о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области содержит 12 глав. В нем прописаны положения о бюджетном устройстве региона, определяются доходы и расходы бюджета, понятие «сбалансированность бюджетов». Отдельная глава посвящена межбюджетным трансфертам в Белгородской области. Законом также регламентируется бюджетный процесс, составление, рассмотрение и утверждение бюджета, исполнение бюджета, государственный финансовый контроль, а также составление, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении бюджетов. Кроме того, он содержит ряд приложений, содержащих методику расчета и предоставления различных видов межбюджетных трансфертов.

В действующие региональные законы о бюджетном устройстве постоянно вносились изменения. «Лидерами» по числу редакций и поправок можно считать законы Самарской и Пензенской областей. Так, закон о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области претерпел 39 изменений, а закон о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Пензенской области – 37. Не содержат поправок и действуют в первой редакции законы Карачаево-Черкесской

Республики, Республики Саха (Якутия), Кировской и Магаданской областей, что объясняется их недавним принятием (2013–2014 гг.). Разный срок действия настоящих региональных законов о бюджетном процессе лишает смысла их сравнение по числу изменений, но в то же время делает актуальным рассмотрение истории бюджетного нормотворчества на уровне субъектов РФ.

Принятие законов, регулирующих бюджетный процесс на региональном уровне, началось еще в 1991–1992 гг. (рис. 1). Именно в эти годы были утверждены соответствующие законы в Республике Башкортостан, Республике Дагестан, Республике Калмыкия, Республике Карелия, Республике Марий Эл, Республике Саха (Якутия), Республике Татарстан, Чувашской Республике.

Пик принятия региональных бюджетных законов приходится на 1995 г., 2001 г. и 2007 г., когда были утверждены законы в 22, 19 и 33 субъектах РФ соответственно.

Бюджетное законодательство на региональном уровне продолжается. Так, в начале 2014 г. были приняты законы в Республике Саха (Якутия) и Магаданской области.

Больше всего (по пять в каждом регионе) бюджетных законов «сменили» Республика Калмыкия, Республика Саха (Якутия), Пермский край, Магаданская, Новосибирская, Оренбургская и Ярославская области. Так, в Оренбургской области законы о бюджетном процессе принимались в 1996, 2000, 2005, 2009 гг. и последний действующий – в 2013 г.

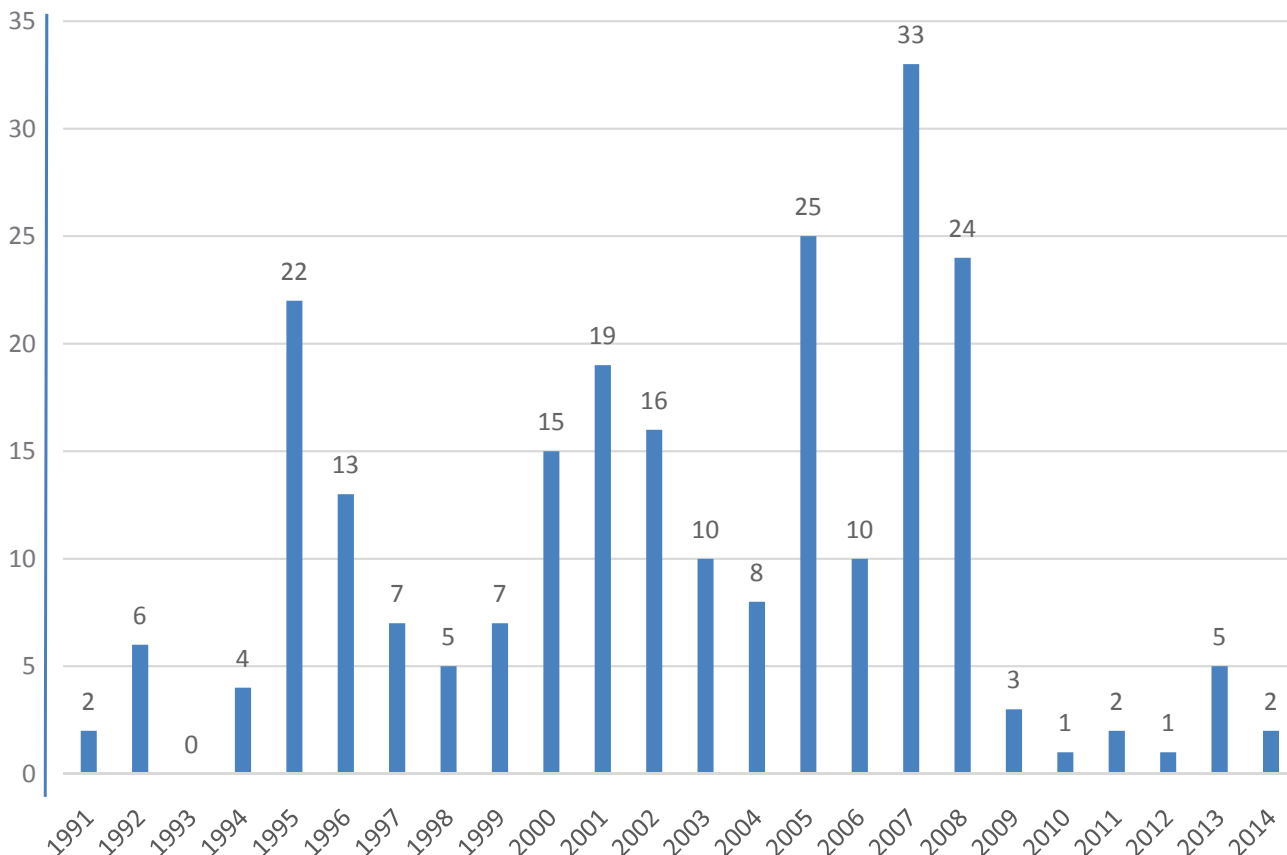
Вместе с тем есть ряд субъектов РФ, где был принят только один закон о бюджетном устройстве. Например, такая ситуация характерна для Рязанской, Свердловской областей, Чукотского автономного округа и др.

Как демонстрирует международная и региональная практика, основной закон о бюджете может быть сформирован по-разному. Иногда это – рамочный закон, содержащий в себе бюджетные правоотношения. В других случаях бюджетный кодекс обретает форму свода бюджетных законов, и тогда это огромный кодифицированный документ, очень детализированный, который используется в судебной практике и его обсуждают при урегулировании спорных отношений.

Бюджетный кодекс РФ изначально формировался как рамочный. Затем он был детализирован другими законами и подзаконными актами. Сейчас все

Рисунок 1

Динамика бюджетного законодательства на региональном уровне в 1991–2014 гг.



Источник: составлено авторами.

больше проявляется склонность к формированию бюджетного кодекса в конгломеративном варианте, т.е. с включением в него всех новых тем. Есть сомнения по поводу формирования такого огромного документа, потому что количество тем постоянно растет. В настоящее время актуальна тема защиты прав на интеллектуальную собственность, которая финансируется из федеральных средств. Это еще одно огромное направление, которое, если будет выбран путь формирования гигантского документа, необходимо включить в бюджетный кодекс. Сторонники детализированного бюджетного кодекса аргументируют свою позицию тем, что при рамочном законодательстве появятся проблемы у муниципалитетов по части доказательств наличия у себя права на совершение тех или иных действий.

В связи с таким подходом Бюджетный кодекс Российской Федерации, утвержденный в 1998 г. и вступивший в силу в 2000 г., претерпевал многократные изменения. За прошедшие 14 лет поправки в Бюджетный кодекс РФ вносились 112 раз – приблизительно 8,5 законов за год. В том числе это

случалось каждый раз, когда в бюджетном процессе появлялись новации, обеспечивающие прохождение бюджетных реформ. Самыми известными были, по мнению авторов, Федеральный закон от 07.05.2014 № 104-ФЗ, внесший в Бюджетный кодекс РФ понятие «государственные и муниципальные программы», а также Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Для сравнения в табл. 3 представлена информация о количестве поправок в другие кодексы Российской Федерации.

Так, во вступившую в силу в 2001 г. Часть 2 Налогового кодекса РФ было принято уже 360 поправок, а число поправок в Уголовный кодекс РФ, вступивший в силу в 1997 г., составило 176.

Существует определенная взаимосвязь между внесением изменений в Бюджетный кодекс РФ и исполнением федерального бюджета (рис. 2).

Таблица 3

Количество изменений в кодексах Российской Федерации*

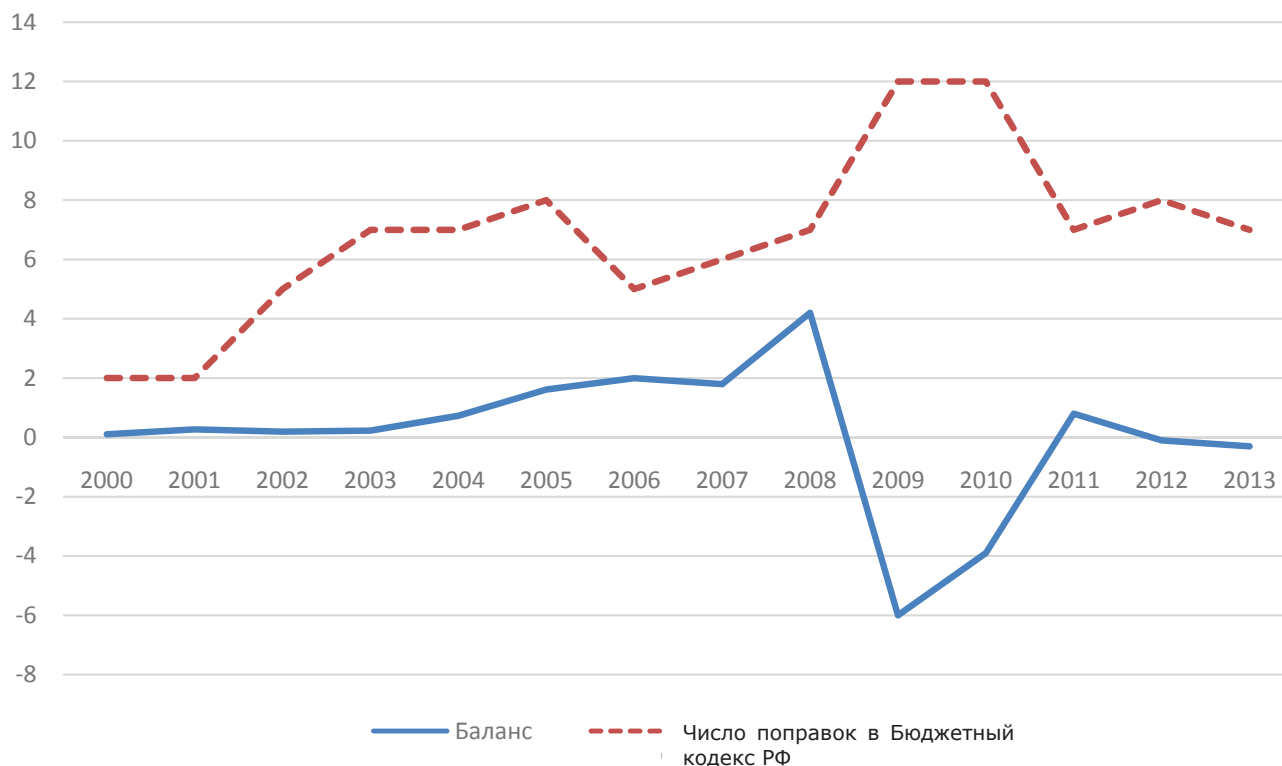
Кодекс	Год принятия	Год вступления в силу	Количество изменений
Бюджетный кодекс РФ	1998	2000	112
Уголовный кодекс РФ	1996	1997	176
Налоговый кодекс РФ Ч. 1	1998	1999	89
Налоговый кодекс РФ Ч. 2	2000	2001	360
Водный кодекс РФ	2006	2007	26
Гражданский кодекс РФ Ч. 1	1994	1995	74
Гражданский кодекс РФ Ч. 2	1995	1996	60
Гражданский кодекс РФ Ч. 3	2001	2002	14
Гражданский кодекс РФ Ч. 4	2006	2008	12

*По состоянию на 01.04.2015.

Источник: составлено авторами.

Рисунок 2

Число поправок в Бюджетный кодекс РФ и баланс исполнения федерального бюджета в 2000–2013 гг., трлн руб.



Анализ данных рис. 2 показывает, что наибольшее число изменений в Бюджетный кодекс РФ пришлось на годы, когда федеральный бюджет был исполнен с дефицитом. Пик изменений наблюдался в кризисное время. Внесенные бюджетные новации помогли пережить сложный период. В частности, именно свобода владения финансами способствовала выходу учреждений из кризисного состояния. Логика бюджетных реформ 2001–2008 гг. сводилась к четкому и максимально жесткому закреплению полномочий и

ресурсов, а также созданию конкурентных условий [1]. Реформирование системы общественных финансов заключалось в переходе от управления затратами, что применялось до начала 2000-х гг., к управлению результатами [2].

Вопрос совершенствования бюджетного законодательства всегда был объектом внимания со стороны экспертов [3–6]. Однако чаще анализу подвергаются частные аспекты изменений Бюджетного кодекса РФ:

- вопросы разграничения полномочий [7];
- бюджетирование, ориентированное на результат [8];
- государственный финансовый контроль [9];
- оптимизация законодательства [10, 11];
- отдельные поправки, изменения [12–14].

Были работы, где комментировались части, главы, статьи Бюджетного кодекса РФ [15, 16], детально рассматривались проблемы применения бюджетной классификации [17], исследовалась терминология бюджетного законодательства, иные вопросы.

Во время подготовки в 2014–2015 гг. новой редакции Бюджетного кодекса РФ часть законопроектов, предполагающих изменения в действующем Бюджетном кодексе РФ, продолжали вноситься в Государственную Думу Российской Федерации и приниматься в качестве федеральных законов. Так, в конце 2014 г. были приняты поправки, касающиеся процесса стратегического планирования. Термин «бюджетная стратегия» был заменен на понятие «долгосрочный бюджетный прогноз» (для РФ и регионов – на 12 и более лет). Кроме того, бюджетные послания Президента России были исключены из системы документов государственного стратегического планирования и преобразованы в раздел о бюджетной политике в рамках послания Федеральному Собранию Российской Федерации.

Сложилась ситуация, когда ряд положений, которые должны по своей логике располагаться в Бюджетном кодексе РФ, находятся в отдельных федеральных законах.

Все это дает основания говорить о необходимости разработки новой редакции Бюджетного кодекса РФ, которая (согласно различным нормативным актам 2014 г.) должна была бы вступить в силу уже с 2016 г. Так, в государственной программе «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», ответственным исполнителем по которой является Минфин России, говорится, что новая редакция бюджетного кодекса должна быть внесена в Правительство РФ до конца октября 2014 г. Данный пункт включен как мероприятие подпрограммы «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса».

Отдельного внимания заслуживает вопрос о переходе на формирование бюджета в программном формате. При программном бюджете должны существенно измениться функции законодательных органов власти.

Требуется усиление ответственности, полномочий законодателей в сфере решения бюджетных вопросов. Нужны разъяснения по ответственности и бюджетным полномочиям ответственного исполнителя государственных программ. Необходим ряд подзаконных актов, приказов Минфина России, которые должны утверждаться в развитие программного бюджета. В ближайшее время будет сформирована классификация, более подстроенная под государственные программы. Предполагается завершить работу над новой редакцией постановления о порядке подготовки бюджетов, которое также будет иметь ряд новаций.

Государственная Дума РФ при рассмотрении проекта бюджета должна обращать внимание и на проекты государственных программ. Таким образом, депутаты, обсуждая проекты программ, смогут принять решение об их финансировании, что станет проекцией на программную часть бюджета. Это отчасти нашло отражение и в новой редакции, и в порядке подготовки проекта бюджета.

Важен и вопрос о переносе с 1 марта на 1 апреля срока корректировки государственных и муниципальных программ в соответствии с бюджетом. Как показывает первый опыт реализации государственных программ в регионах, действующий срок – до 1 марта является недостаточным, чтобы осуществить такие корректировки [18].

Также необходимо подумать о терминологии в рамках Бюджетного кодекса РФ: требуется четкое разъяснение, чем отличаются расходы от ассигнований, поступления от доходов и прочее. В таких элементарных вопросах Бюджетный кодекс РФ до сих пор не дает четкого толкования.

Следует также отметить, что Бюджетный кодекс РФ не рассчитан на функционирование в условиях кризисной ситуации. Бюджеты никаким образом не регулируют правоотношения во время кризисов, которые могут быть вызваны разными факторами: чрезвычайными ситуациями, бюджетными циклами и т.д. В то же время за рубежом есть огромный пласт законодательных решений, специально предназначенных для сложной экономической обстановки и помогающих в решении бюджетной проблемы.

Вопросы, связанные с соотношением бюджетных норм, возникли после принятия новой редакции Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Если проанализировать главу, посвященную экономическим основам местного самоуправления, то получается, что с вступлением в силу новой редакции данного закона большинство норм утрачивает свое значение. Это происходит из-за того, что нормы либо не согласовываются между собой, либо прямо противоречат положениям Бюджетного кодекса РФ. Также необходимо подумать о горизонтальных трансфертах, т.е. о тех, которые разрешено выделять муниципальным образованиям. Нигде не определено, что это за вид трансфертов, каковы реальные взаимоотношения между субъектами.

Бюджетный кодекс РФ является всего лишь одним из инструментов государственной политики. Огромное количество инструментов заложено в других регулированиях, и остается открытой проблема, как согласовать Бюджетный кодекс РФ с другими отраслями права и инструментами. В его новой редакции выстроены «шлюзы», связанные с урегулированием бюджетного и других видов законодательства.

В новой редакции Бюджетного кодекса затронуты темы государственно-частного партнерства, государственных заданий и увязки финансирования с результатами. Вопросы классификации стали менее жесткими в плане их применения. Функциональная классификация никуда не исчезает, а в случае, если она не применяется при планировании бюджета, то необходимо обоснование в виде пояснительной записки. Нынешняя редакция Бюджетного кодекса РФ обеспечивает слишком широкое поле деятельности: можно делать два приложения: традиционное и программное, можно – только программное, можно самим формировать структуру целевых статей, можно принять закон о бюджете в любом из чтений.

Таким образом, задача новой редакции Бюджетного кодекса РФ – консолидировать в единую систему все принятые за последние годы, а также разработанные и рассматриваемые изменения в целях принятия стабильного, системного, понятного, удобного и кодифицированного законодательного акта.

Список литературы

1. Бюджетная реформа и повышение качества управления общественными финансами / под ред. А.М. Лаврова. М.: Ленанд, 2007. 328 с.
2. *Лавров А.М.* Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. М.: КомКнига, 2005. 555 с.
3. *Матненко А.С.* Изменения в Бюджетный кодекс приняты: достигнуты ли результаты? // Российский юридический журнал. 2009. № 1. С. 82–86.
4. *Степашин С.В.* Новая редакция Бюджетного кодекса: достоинства и недостатки // Журнал российского права. 2007. № 3. С. 3–7.
5. *Танина С.В., Шамьюнов М.М.* Профессиональный взгляд на новый Бюджетный кодекс // Финансы. 2007. № 8. С. 10–16.
6. *Шамьюнов М.М.* Задачи стабилизации Бюджетного кодекса Российской Федерации // Финансы. 2014. № 1. С. 6–11.
7. *Авдеенко М.В.* Изменения бюджетного законодательства РФ в связи с разграничением полномочий между уровнями власти // Экономика образования. 2005. № 3. С. 10–25.
8. *Агеев О.Г.* Новации изменений Бюджетного кодекса Российской Федерации применительно к бюджетированию, ориентированному на результат // Актуальные проблемы современной науки. 2009. № 3. С. 72–76.
9. *Андреева О.В.* Ключевые новации Бюджетного кодекса Российской Федерации в сфере государственного (муниципального) финансового контроля // Наука и современность. 2014. № 27. С. 235–240.
10. *Розинская Н.А.* Становление российского бюджетного законодательства // Финансы. 2009. № 2. С. 70–74.
11. *Крылов Г.З.* Некоторые вопросы совершенствования Бюджетного кодекса // Финансы. 2007. № 7. С. 14–17.
12. *Лейман Н.И.* Поправки в Бюджетный кодекс и другие неизбежные изменения // Советник бухгалтера государственного и муниципального учреждения. 2013. № 4. С. 9–12.

13. *Назарова Е.А.* О внесении изменений в Бюджетный кодекс // Советник бухгалтера бюджетной сферы. 2013. № 6. С. 9–16.
14. *Шихов А.Ю.* Изучаем летние изменения, внесенные в Бюджетный кодекс РФ // Советник бухгалтера государственного и муниципального учреждения. 2013. № 9. С. 5–13.
15. *Козырин А.Н.* Бюджетное законодательство Российской Федерации: научно-практический комментарий главы 1 Бюджетного кодекса РФ // Реформы и право. 2012. № 3. С. 25–36.
16. *Козырин А.Н.* Бюджетное законодательство: научно-практический комментарий статьи 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Реформы и право. 2007. № 1. С. 18–23.
17. *Артюхин Р.Е.* Бюджетная классификация: комментарий главы 4 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Реформы и право. 2012. № 4. С. 32–40.
18. *Климанов В.В., Михайлова А.А.* Внедрение программного бюджета: первые проблемы и вопросы // Финансы. 2011. № 9. С. 8–10.

ISSN 2311-8709 (Online)

ISSN 2071-4688 (Print)

*Budget Regulation***A NEW VERSION OF THE BUDGET CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION:
PROBLEMS AND PROSPECTS****Vladimir V. KLIMANOV^{a,*}, Elena V. KOSENDYAK^b, Anna A. MIKHAILOVA^c**^a Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russian Federation
vvk@irof.ru^b Institute for Public Finance Reform, Moscow, Russian Federation
evk@irof.ru^c Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russian Federation
aam@irof.ru

* Corresponding author

Article history:

Received 9 April 2015

Accepted 14 May 2015

Abstract**Importance** The article addresses the problems of existing budget legislation in the Russian Federation and prospects for a new version of the Budget Code to be adopted by 2016.**Objectives** The objective is to analyze the history of amendments to the Budget Code and identify the most pressing issues that need to be reflected in the new version.**Methods** We employed a method of comparative analysis, synthesis, and formal and logical method.**Results** We studied foreign experience in the budget legislation formation, including the development of budget codes. The article considers in detail the regional experience in budget law making in the Russian Federation, i.e. laws of subjects of the Russian Federation regulating budget relations, the history of their adoption and revision. The study identifies the dependence between amendments to the Russian Budget Code and the execution of the Federal budget: the largest number of amendments to the Budget Code was made when there was the Federal budget deficit. We revealed problems that need to be reflected in the new version of the Budget Code.**Conclusions** In Russia, the Budget Code was originally developed as a framework law; however, it was regularly subject to refining. The new version of the Budget Code aims at consolidating all changes in the budget legislation during recent years into a unified system. The Budget Code of the Russian Federation should become a stable, consistent, clear, convenient, understandable and codified law.**Keywords:** Budget Code, bill, budget law, regional budget law

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

References

1. *Byudzhetnaya reforma i povyshenie kachestva upravleniya obshchestvennymi finansami* [A budget reform and the improvement of the quality of public finance management]. Moscow, Lenand Publ., 2007, 328 p.
2. Lavrov A.M. *Byudzhetnaya reforma v Rossii: ot upravleniya zatratami k upravleniyu rezul'tatami* [The budgetary reform in Russia: from cost management to result-based management]. Moscow, KomKniga Publ., 2005, 555 p.
3. Matnenko A.S. *Izmeneniya v Byudzhetnyi kodeks prinyaty: dostignuty li rezul'taty?* [Amendments to the Budget Code are introduced: are any results reached?]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian Juridical Journal*, 2009, no. 1, pp. 82–86.
4. Stepashin S.V. *Novaya redaktsiya Byudzhetnogo kodeksa: dostoinstva i nedostatki* [A new edition of the Budget Code: merits and demerits]. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2007, no. 3, pp. 3–7.
5. Tanina S.V., Sham'yunov M.M. *Professional'nyi vzglyad na novyi Byudzhetnyi kodeks* [A professional view on the new Budget Code]. *Finansy = Finance*, 2007, no. 8, pp. 10–16.
6. Sham'yunov M.M. *Zadachi stabilizatsii Byudzhetnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii* [Problems of stabilization of the Budget Code of the Russian Federation]. *Finansy = Finance*, 2014, no. 1, pp. 6–11.

7. Avdeenko M.V. Izmeneniya byudzhethnogo zakonodatel'stva RF v svyazi s razgranicheniem polnomochii mezhdru urovnyami vlasti [Amendments to the budget legislation of the Russian Federation caused by differentiation of powers between levels of power]. *Ekonomika obrazovaniya = Economy of Education*, 2005, no. 3, pp. 10–25.
8. Ageev O.G. Novatsii izmenenii Byudzhethnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii primenitel'no k byudzhetrovaniyu, orientirovannomu na rezul'tat [Innovations of changes in the Budget Code of the Russian Federation as applied to result-oriented budgeting]. *Aktual'nye problemy sovremennoi nauki = Topical Issues of Modern Science*, 2009, no. 3, pp. 72–76.
9. Andreeva O.V. Klyuchevye novatsii Byudzhethnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii v sfere gosudarstvennogo (munitsipal'nogo) finansovogo kontrolya [Key innovations of the Budget Code of the Russian Federation in the sphere of State (municipal) financial control]. *Nauka i sovremennost' = Science and Modern Times*, 2014, no. 27, pp. 235–240.
10. Rozinskaya N.A. Stanovlenie rossiiskogo byudzhethnogo zakonodatel'stva [Formation of the Russian budgetary legislation]. *Finansy = Finance*, 2009, no. 2, pp. 70–74.
11. Krylov G.Z. Nekotorye voprosy sovershenstvovaniya Byudzhethnogo kodeksa [Some issues related to the Budget Code improvement]. *Finansy = Finance*, 2007, no. 7, pp. 14–17.
12. Leiman N.I. Popravki v Byudzhethnyi kodeks i drugie neizbezhnye izmeneniya [Amendments to the Budget Code and other inevitable changes]. *Sovetnik bukhgaltera gosudarstvennogo i munitsipal'nogo uchrezhdeniya = Adviser to Accountant of Public Agency and Municipality*, 2013, no. 4, pp. 9–12.
13. Nazarova E.A. O vnesenii izmenenii v Byudzhethnyi kodeks [On amendments to the Budget Code]. *Sovetnik bukhgaltera byudzhethnoi sfery = Adviser to Accountant of Public Sector*, 2013, no. 6, pp. 9–16.
14. Shikhov A.Yu. Izuchaem letnie izmeneniya, vnesennye v Byudzhethnyi kodeks RF [Studying the summer changes made to the Budget Code of the Russian Federation]. *Sovetnik bukhgaltera gosudarstvennogo i munitsipal'nogo uchrezhdeniya = Adviser to Accountant of Public Agency and Municipality*, 2013, no. 9, pp. 5–13.
15. Kozyrin A.N. Byudzhethnoe zakonodatel'stvo Rossiiskoi Federatsii: nauchno-prakticheskii kommentarii glavy 1 Byudzhethnogo kodeksa RF [The Budget legislation of the Russian Federation: scientific and practical comments on Chapter 1 of the Budget Code of the Russian Federation]. *Reformy i pravo = Reforms and Law*, 2012, no. 3, pp. 25–36.
16. Kozyrin A.N. Byudzhethnoe zakonodatel'stvo: nauchno-prakticheskii kommentarii stat'i 2 Byudzhethnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii [Budget legislation: scientific and practical comments on Article 2 of the Budget Code of the Russian Federation]. *Reformy i pravo = Reforms and Law*, 2007, no. 1, pp. 18–23.
17. Artyukhin R.E. Byudzhethnaya klassifikatsiya: kommentarii glavy 4 Byudzhethnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii [Budget classification: comments on Chapter 4 of the Budget Code of the Russian Federation]. *Reformy i pravo = Reforms and Law*, 2012, no. 4, pp. 32–40.
18. Klimanov V.V., Mikhailova A.A. Vnedrenie programmogo byudzheta: pervye problemy i voprosy [Introducing the program-based budget: first problems and questions]. *Finansy = Finance*, 2011, no. 9, pp. 8–10.