

## **Содержание:**

# **ВВЕДЕНИЕ**

Действовавший в течение многих десятилетий механизм управления общественными финансами в нашей стране в целом обеспечивал централизацию финансовых ресурсов в бюджетную систему государства и использование их для выполнения функций, возложенных на государственные и муниципальные органы власти.

Вместе с тем следует признать, что этот механизм был создан и приспособлен для централизованного управления экономическими и социальными процессами в стране. Изменение политического строя и экономических основ в государстве, нашедшее отражение в Конституции 1993 г., новые задачи, стоящие перед бюджетной системой, четко высветили недостатки действующего механизма управления общественными финансами. Главный недостаток заключался в том, что этот механизм был ориентирован не на управление результатами, а на управление затратами.

Обеспечение экономической и социальной стабильности в государстве, повышение эффективности использования бюджетных средств потребовали проведения в стране бюджетных реформ.

Цели проведения этих реформ:

- поддержание макроэкономической и финансовой стабильности в государстве;
- обеспечение выполнения и создание условий для оптимизации расходных обязательств всех уровней власти в стране;
- повышение отдачи от бюджетных ассигнований и достижение на этой основе более высокого экономического и социального эффекта;
- формирование налоговой системы, стимулирующей экономический рост и обеспечивающей необходимый уровень доходов бюджетной системы;
- оптимизация управления государственным долгом и финансовыми активами;
- обеспечение прозрачности, стабильности финансовой системы и финансовых институтов страны.

Бюджетные реформы начались с первых лет перехода к рыночной экономике. Уже в 1991 г. были разработаны и изданы два основополагающих закона: «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. № 1734-1 и «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 июля 1991 г. № 146-ФЗ. Они заложили новые основы формирования и функционирования бюджетной и налоговой систем нашего государства.

В 1991 г. вместо действовавших отдельных для федерального и территориальных бюджетов классификаций была введена единая бюджетная классификация, объединившая в одном документе однородные доходы и расходы федерального, региональных и местных бюджетов.

Целью исследования является анализ бюджетных реформ, проводимых в Российской Федерации в историческом аспекте. Поставленная цель реализуется в работе в виде решения следующих задач:

1. определить понятие бюджетной политики;
2. охарактеризовать бюджетные реформы, как часть бюджетной политики государства;
3. проанализировать три периода бюджетных реформ Российской Федерации:
  - бюджетные реформы в постсоветский период
  - второй период бюджетных реформ 2004-2014 гг.
  - третий период реформ бюджетной системы 2015-2018 гг.

Объект исследования – бюджетная политика Российской Федерации.

Предмет исследования – совокупность экономических изменений (реформ) по поводу реализации бюджетной Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составляют работы ведущих отечественных и зарубежных ученых в области теории и практики управления общественными финансами, использования методов бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетном процессе различных уровней функционирования общественного сектора экономики. Для написания работы использовались общенаучные методы познания, такие как системный анализ и синтез, обобщение, группировка, аналогия и частно-научные методы: статистико-экономический и расчетно-конструктивный.

Информационная база исследования: Бюджетный Кодекс Российской Федерации, нормативно-правовые акты, справочные материалы Федеральной и региональной службы государственной статистики, аналитические данные, опубликованные в научной литературе и периодической печати, материалы научно-практических конференций и муниципальных органов власти, Internet-ресурсы.

По своей структуре работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и приложений.

# **Глава 1. Теоретические аспекты бюджетной политики в Российской Федерации**

## **1.1. Понятие бюджетной политики**

Формирование современной бюджетной политики государства прошло через различные, противоположные этапы развития экономических подходов.

Первый этап начинается с конца средневековья в XVI-XVII вв. с возникновением основной экономической школы меркантилистов (теория полицейского государства), когда государства выполняли в основном оборонную функцию, собирали налоги и использовали полученные доходы для поддержки армии и государственного аппарата.

Второй этап основательно формируется у истоков рыночной экономики на либеральных идеях классиков во второй половине XVIII века, когда вмешательство государства ограничивалось тремя функциями, необходимыми для поддержки рыночной экономики: оборона, защита прав собственности, общественные институты и услуги. Главным образом, роль государства заключалась в стимулировании конкуренции между участниками частного сектора.

Третий этап наступает с возникновением кейнсианских доктрин в 30-60 гг. Произошла «кейнсианская революция» в понимании роли государства в экономике, когда в 1929-1933 гг. разразился мировой экономический кризис, классические теории не справились с проблемами сокращения валового национального продукта и доли инвестиций, роста безработицы. От пассивной классической роли она перешла к более активной роли – стабилизации экономики. Все последователи

кейнсианской школы не сомневались в том, что стихийный рыночный механизм не может обеспечить полное использование факторов производства.

Последователь кейнсианства Р. Масгрейв впервые выделил три важнейших составляющих бюджетной политики государства:

1. распределительную;
2. перераспределительную;
3. стабилизационную.

Госрасходы стремительно росли. По данным стран ОЭСР госрасходы до Первой мировой войны с 13,1%, выросли до 19,6% в 1920-х; и до Второй мировой войны с 23,8% выросли до 28% в 1960-х гг.

Четвертый этап начинается с возникновения социальной функции государства. Социальное государство поднимает на другой уровень количество и качество общественных благ в целях справедливого перераспределения ресурсов. Развитие человека стало целью государственного вмешательства в экономические процессы. Учитывая тот факт, что доля государственных расходов в ВВП выросла во многих индустриальных странах с 10% от ВВП в 1870 г. до 40% от ВВП в 2007 г. и до 50% от ВВП в некоторых Европейских странах, то доля социальных расходов выросла с 16% в 1980 до 21% в 2003 в 28 странах ОЭСР[\[1\]](#).

Пятый этап начинается с кризиса идей социального государства с конца 1970-х – начало 1980-х годов, когда мощный союз в лице СССР стремительно распадается, когда высокая инфляция в сочетании с высокой безработицей привела к стагфляции и кейнсианская школа уступила неолиберализму, когда во многих странах начинается всеобщая дерегулирование в сочетании с приватизацией. Неолиберализм основывался на эффективности конкуренции, роли индивида критикуя государственное вмешательство и регулирование порождающего только искажения на рынке. Данный этап характеризуется как поиск наиболее эффективной системы для решения современных проблем национальной экономики, где необходимо определить оптимальное сочетание двух основных функций государства (стимулирование частного сектора и предоставление общественных благ) для устойчивого развития страны.

Шестой, современный этап, начало берет с возникновения новых концепций экономического развития в совершенно новых условиях экономики конкуренции. Важным явлением на данный период является переход от классической теории экономического роста к современной концепции экономического развития[\[2\]](#).

Классический подход (Томас Мальтус, Саймон Кузнец, Доммар-Харрод, Роберт Солоу) ставил целью расширение производства, а целью экономического развития (Дадли Сиэрс, Гуннар Мюрдаль, Пол Стретен) является улучшение качества жизни людей. Концепция экономического развития, инициированная Программой развития ООН (ПРООН) «Устойчивое человеческое развитие», начала формироваться в начале 90-х гг. В 1990 г. ПРООН ввел в публичное обращение понятие индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП). Индекс развития человеческого потенциала позволяет учитывать экономическую и социальную эффективность стран, качество жизни населения. Вито Танзи, также последователь кейнсианского подхода, уверен, что в условиях глобализации роль государства значима, и к трем главным функциям Масгрейва он добавил четвертую, роль экономического развития, в особенности для развивающихся стран[3]. И сегодня цели тысячелетия 2000-2015-х, цели устойчивого развития 2015-2030-х ООН ставят роль государства важной составляющей в достижении устойчивого экономического развития.

## **1.2. Бюджетные реформы, как часть бюджетной политики государства**

Эволюция развития российских реформ свидетельствует о достаточно противоречивых тенденциях на разных этапах их реализации. Бюджетная реформа в широком ее понимании и включающая реформу бюджетного процесса, реформу бюджетной сети, налоговую реформу, реформу межбюджетных отношений, является одной из ключевых российских реформ.

В России и на международном уровне предпринято немало усилий по повышению эффективности и качества управления финансами. Основной пик реформационных преобразований приходится на двухтысячные годы, когда были реализованы такие концепции и программы как: Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 2006-2008 годах, Программа развития органов Федерального казначейства на 2000-2004 годы, Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации до 2005 года, Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах и Программа повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года[4].

На сегодняшний день бюджетные преобразования реализуются в рамках «Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года», направленной на «эффективное, ответственное и прозрачное управление общественными финансами с целью повышения уровня и качества жизни населения, устойчивого экономического роста, модернизации экономики и социальной сферы».

Классификация бюджетной реформы в соответствии с определенными классификационными признаками позволяет выявить взаимосвязь различных ее направлений, факторов и бюджетных рисков (см. табл. 1):

Таблица 1

### Классификация бюджетных реформ<sup>1</sup>

Классификационные признаки	Характеристика
По содержанию: - системные	проводятся масштабные преобразования концептуальных и методологических положений всей налоговой бюджетной системы;
- структурные	требуют достаточно длительного времени и реализации сложного комплекса мер как общего, так и точечного воздействия, должны быть направлены на обеспечение повышения конкурентоспособности экономики
По целям - многоцелевые	решается весь программный комплекс проблем по масштабным преобразованиям бюджетно-налоговых систем для создания устойчивой фискальной основы поступательного развития национальной экономики на долгосрочную перспективу;

- ограниченно целевые	могут выступать в различных формах, в частности, реформа выделения бюджетных ресурсов, реформа изменения налоговых отношений, не затрагивающая дохода, и налоговая реформа нейтрального дохода.
По продолжительности	проводятся в течение трех лет и затрагивают отдельные принципиальные составляющие финансовых отношений концептуального или методологического характера. В столь короткий срок невозможно осуществить масштабные преобразования, но в него вполне укладывается реализация ограниченно целевых реформ;
- краткосрочные	имеют продолжительность до восьми лет, являются более полными и более значительными, чем при реализации краткосрочных реформ и позволяют проводить более существенные структурные преобразования;
- среднесрочные	реализуются свыше восьми лет, не имеют строго установленных временных ограничений и реализуются путем последовательных системных преобразований
- долгосрочные	связаны с нарушением бюджетного законодательства в сфере организации бюджетного процесса, несвоевременным исполнением расходных полномочий, снижением качества оказания государственных (муниципальных) услуг;
По видам риска:  риски снижения эффективности мер правового регулирования бюджетной сферы  финансовые риски	связаны с неэффективностью бюджетных расходов, увеличением дефицита бюджетов бюджетной системы, государственного долга, стоимости обслуживания государственного долга, наращиванием расходов бюджетов за счет необеспеченных доходов

Российские реформы проходят период глубокой трансформации в условиях серьезных структурных проблем экономики. Структурные реформы в бюджетной сфере обусловлены развитием рыночных институтов и повышением качества государственного управления. Структурные реформы, требующие существенных объемов бюджетного финансирования, могут подразделяться в зависимости от специфики конкретных форм расходов и изменения идеологии финансирования расходов. Так, пенсионная реформа, реформа системы образования предполагают единовременное финансирование в течение ограниченного периода, напротив, административная реформа требует долговременных бюджетных ассигнований. Что касается, например, реформы жилищно-коммунального сектора, то здесь может наблюдаться экономия расходных статей без крупных затрат для бюджета [5].

В современных условиях все более востребованными становятся методологические подходы системного анализа, необходимые для определения сущностных характеристик целостности и устойчивости систем, сохранения их эмерджентных свойств, образующихся в результате новых системных связей, синергетических эффектов при изменении внешних и внутренних условий. Эти теоретические посылы являются универсальными, и их можно применять для анализа проведения реформационных процессов. При этом последовательность проведения мер реформирования должна осуществляться посредством:

- а) разработки общей методологии стоимостной оценки непосредственных и конечных бюджетных последствий различных реформ;
- б) использования методологии сопоставления консолидированных оценок дополнительных бюджетных расходов на реализацию возможных сценариев реформ и выработки рекомендаций по их осуществлению [6].

В отечественной и международной практике оправдали себя хорошо апробированные принципы и финансовые правила для решения бюджетных задач и обеспечения экономической стабильности, а также финансирования различных реформ. К такого рода правилам относят [7]:

1. «золотое правило», которое гласит, что правительство в течение экономического цикла должно прибегать к заимствованиям исключительно на инвестиционные цели, а не для финансирования текущих расходов;
2. «правило финансовой устойчивости», в соответствии с которым отношение чистого объема государственного долга к ВВП в течение экономического

цикла должно быть стабильным и обоснованным;

3. «бюджетное правило» (правило цены на нефть), позволяющее серьезно снизить влияние колебаний нефтяных цен на внутренние экономические переменные – структуру относительных цен (реальный эффективный курс рубля), инфляцию, долгосрочные процентные ставки, государственные расходы, а также динамику выпуска (ВВП), занятости и реальных доходов населения;
4. «правило надлежащих фискальных усилий», под которым понимается, что меры, направленные на получение дохода, реалистичны и целесообразны с точки зрения реальных возможностей налогоплательщиков, государственные расходы находятся под контролем, прежде всего с точки зрения получения отдачи от денежных затрат на государственные расходы, а дефицит бюджета считается приемлемым, если он не ведет к раскручиванию инфляционной спирали.

Проведение бюджетных реформ опирается на определенные теоретические посылы бюджетной модернизации, которые сводятся к следующему[8]:

1. Во-первых, бюджетные реформы должны быть направлены на решение одной из важнейших задач – обеспечение устойчивого экономического роста.
2. Во-вторых, учитывая долгосрочный характер преобразований, следует охватывать весь спектр политических, экономических, геополитических, социальных интересов и рисков.
3. В-третьих, при проведении бюджетных реформ прерогатива в инициировании должна отводиться финансовым органам, переориентирующимся на применение новых форм, методов и финансовых инструментов.

При проведении бюджетных реформ следует учитывать общие подходы к управлению общественными финансами, подразделяющимися на два качественно различных вида управления: институциональное, предполагающее правовое установление и регулирование правил и процедур для принятия и реализации решений, и операционное, связанное с непосредственным принятием и реализацией управленческих решений.

## **Глава 2. Анализ бюджетных реформ в Российской Федерации за 1991-2018 гг.**

## 2.1. Бюджетные реформы в постсоветский период

Начало бюджетной реформы в Российской Федерации связано с преобразованием Союза ССР в Российскую Федерацию[9]. Бюджетная реформа не осуществляется изолированно, а является ядром более масштабной финансовой реформы, непосредственно связана с административной реформой, с военной реформой и иными преобразовательными процессами.

Бюджетная система Российской Федерации, в силу ее федеративного территориального устройства, имеет сложный характер[10]. Субъекты Российской Федерации неоднородны, в составе Российской Федерации имеются национальные республики, а также различные по масштабам края, области, автономные области и автономные округа, города, имеющие особый статус, – Москва и Санкт-Петербург. Также, в силу исторических и географических причин субъекты Российской Федерации экономически неравны.

Современная бюджетная реформа является продолжением длительной эволюции бюджетного дела в России. Всякий раз реформа государственных финансов происходила в России как реакция на внешние вызовы, своего рода адаптация к меняющимся условиям.

Отсчет заметных бюджетных реформ в России можно начать с эпохи Петра Великого. В 1708 году было изменено территориальное устройство России – она была разделена на губернии[11] во главе с генерал-губернаторами, а в 1717 году вместо пестрой системы приказов были учреждены новые центральные органы власти – девять коллегий, три из которых занимались финансами. За каждой из губерний была закреплена доля общегосударственных расходов на армию, флот, дипломатию. Для этого доходы и расходы были централизованы на уровне губернаторов, то есть доходы, собранные в губерниях, сразу здесь же использовались[12]. Возможно, это была попытка ввести единство кассы на региональном уровне, «слить государственные доходы и расходы»[13]. Составлялись и общегосударственные росписи, но эта деятельность не носила систематического характера. Реформы Петра можно назвать масштабной модернизацией, начало которой положили военные потребности.

Бюджетная реформа в постсоветский период разделяется на несколько хронологически последовательных этапов, которые связаны с достижением разных целей.

Первоначально, после периода общего расстройтва государственного управления и финансового хозяйства в связи с революционным преобразованием государственного устройства (после 1991 года), стояла цель наведения элементарного порядка или *воссоздания системы государственных финансов*. Требовалось выровнять значительный дефицит бюджетов, упорядочить бюджетный процесс, сбалансировать бюджетную систему, регламентировать межбюджетные отношения. Данные задачи решались через принятие необходимых законов и подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих бюджетные отношения, через утверждение принципа единства кассы и создание инфраструктуры органов федерального казначейства<sup>[14]</sup>. Можно говорить, что первый этап бюджетной реформы завершился в 2000 году после вступления в силу основного финансового закона – Бюджетного кодекса Российской Федерации, который был принят двумя года раньше, в 1998 году. БК РФ явился тем фундаментом, на котором можно было продолжать дальнейшее развитие.

БК РФ были утверждены основные принципы построения бюджетной системы и организации бюджетного процесса, в числе которых был и принцип *единства кассы*. О единстве кассы следует говорить особо, в силу его значения как основания любой бюджетной деятельности.

Принцип единства кассы сегодня закреплен статьей 38.2 БК РФ и означает зачисление всех поступлений и осуществление всех выплат с единого счета бюджета. Единство кассы в Российской Федерации сегодня выражается в существовании единого счета для каждого бюджета бюджетной системы, открытого в Банке России. Доходы всех бюджетов бюджетной системы первоначально зачисляются на единый счет Федерального казначейства и затем распределяются на единые счета бюджетов.

Единство кассы является формой отражения в бюджетном процессе конституционного принципа единства государства. Мировая практика подтверждает необходимость единства кассы. 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;

- возможность правительства заранее прогнозировать кассовые разрывы при исполнении бюджета;
- полную прозрачность в отношении финансовых потоков, возникающих при исполнении бюджета.

Принцип единства кассы стал реализовываться в нашей стране еще в XIX в. с целью «большей сохранности денег и правильности их выдачи», так как «чем меньше касс, тем меньше случаев расхищения»[\[15\]](#). И.Х. Озеров считал три этапа становления единства кассы[\[16\]](#). Первый этап характеризуется тем, что кассы по сбору доходов и совершению расходов созданы по отдельным ведомствам; второй этап – централизация всех касс в руках одного ведомства – министерства финансов; третий этап (наиболее совершенный) – созданием банковской системы государственных касс[\[17\]](#). Развитие кассового устройства в имперской России остановилось на втором этапе, то есть на централизации всех касс в едином ведомстве.

В начале 1990-х гг. в России публичные финансы фактически вышли из под контроля правительства, главным образом из-за забвения единства кассы. После упразднения Госбанка Союза ССР исполнение бюджета осуществлялось через многочисленные коммерческие банки на расчетных счетах, открываемых бюджетными учреждениями самостоятельно. Подобная децентрализация имела следствием абсолютную непрозрачность исполнения бюджета и многочисленные злоупотребления, регулярно приводящие к неисполнению запланированных расходов.

Схема, организации исполнения бюджета, тогда была такова, что Минфин России, перечисляя в начале года (или по мере поступления доходов) денежные средства на банковские счета бюджетополучателей, уже не имел доступа к этим средствам. В результате финансовый орган вынужден был брать кредиты у коммерческих банков на покрытие кассового разрыва при исполнении бюджета. Такие кредиты породили колоссальную кредиторскую задолженность государства. В то же время широко раздавались бюджетные ссуды, которые долгие годы спустя отражались в составе государственного долга. Одновременно отдельные получатели бюджетных средств, используя предоставленную свободу, направляли средства бюджета не на предусмотренные цели, «забывая» платить по заключенным договорам. В результате появился еще один вал кредиторской задолженности, позднее превратившийся в судебные решения о взыскании тех или иных сумм из бюджета.

Сегодняшнее состояние публичных финансов в Российской Федерации принципиально отличается от описанного выше, единство кассы реализовано в полной мере, средства бюджета прозрачны и подконтрольны на протяжении всего бюджетного цикла, в бюджетном процессе используются самые современные технологии<sup>36</sup>.

Вслед за воссозданием Федерального казначейства, установлением единства кассы и принятием БК РФ, следует назвать приведение в соответствие *обязательств публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований) с их финансовыми возможностями*.

Третьим этапом является переход на *среднесрочное бюджет планирование; составление отчетности о финансовом положении государства на базе метода начисления; внедрение процедур внутреннего контроля и аудита, реорганизация бюджетного сектора, программный бюджет*<sup>37</sup>.

В целом нужно заметить, что все проводимые реформы в России (после Петра Великого) отличались основательностью и тщательностью. Был ясное видение целей и задач, предварительное изучение передового опыта иных стран, последующее принятие законов и проведение на их основе намеченных преобразований<sup>38</sup>. Благодаря такому подходу основные результаты реформ не исчезали бесследно при социальных катаклизмах, а после кратковременного периода расстройств государственных финансов следовал этап более высокой организации. [\[18\]](#) [\[19\]](#) [\[20\]](#)

Ярким примером здесь является принцип единства кассы. В 1862 году принимается решение о единстве кассы, затем исполнение государственного бюджета передается Государственному банку. Революционные события 1917 года вызывают хаос в финансовой сфере. Однако, уже приблизительно через десять лет (1927-1928 гг.) принято решение о создании Госбанка РСФСР, утвержден закон о принципе единства кассы, а на Госбанк и на финансовые органы была возложена его реализация. Принцип единства кассы последовательно и неукоснительно реализовывался вплоть до 1991 года. Следующее социально-экономическое потрясение (в 1990-х годах), как и ранее, характеризуется расстройством государственных финансов, упразднением единой кассы бюджета, однако примерно через десять лет единство кассы утверждается законом (БК РФ) и реализуется с использованием самых современных технологий. Кассовые полномочия при исполнении бюджета разделяют между собой Центральный банк

Российской Федерации и Федеральным казначейством, которое сегодня становится полноправным участником единой платежной системы Банка России[21].

В целом бюджетные реформы в России являются ответами на вызовы своего времени. Они основаны на изучении передового мирового опыта, но в результате у Российской Федерации складывается особенный стиль.

## **2.2. Второй период бюджетных реформ 2004-2014 гг.**

Второй этап бюджетной реформы (2004-2006) был направлен на преобразование бюджетного процесса, что было закреплено в «Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах»[22]. Целью реформы бюджетного процесса было «создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики»[23]. При этом главным механизмом совершенствования системы управления государственными (муниципальными) финансами стало управление результатами.

В российской практике управления общественными финансами реализация мероприятий по внедрению принципов управления по результатам бюджетирования, ориентированного на результаты (БОР), началась с издания Постановления Правительства РФ от 22 мая 2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

В ходе реформы 2004-2006 бюджетный процесс претерпел значительные изменения:

- были разработаны новая бюджетная классификация и план счетов бюджетного учета, обеспечивающие учет доходов и затрат по функциям и программам;
- были выделены бюджеты действующих и принимаемых обязательств; в частности, был сформирован Реестр расходных обязательств РФ.
- был осуществлен переход к трехлетнему финансовому планированию;
- был осуществлен переход от сметного финансирования бюджетных организаций к БОР, которое обеспечивало связь бюджетных расходов с их результативностью;
- были упорядочены процедуры составления и рассмотрения бюджета, и др.

После бюджетной реформы 2004-2006 годов практически все компоненты бюджетного процесса имели программно-целевую ориентацию. Хотя результаты реформы оцениваются положительно, при ее реализации на практике зачастую возникали некоторые «инфраструктурные» сложности. Например, несмотря на декларируемый переход к программно-целевому управлению и БОР, финансирование бюджетных учреждений осуществлялось в соответствии с принципами сметного финансирования. Как правило, смета утверждалась на год и в большей степени была ориентирована на покрытие расходов учреждения и не учитывала результатов деятельности и качества услуг учреждений. Кроме того, бюджетные учреждения были ограничены в возможностях изменения сметы в течение года, например, при необходимости переброски ресурсов с одной статьи расходов на другую.

Сложившаяся ситуация подтвердила необходимость реформирования бюджетных учреждений и, в частности, изменения принципов их финансирования. Однако, несмотря на то, что идея реорганизации бюджетных учреждений была озвучена еще в «Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004-2006», она была реализована лишь в 2010-2011 годах.

В результате преобразований все бюджетные организации разделены на 3 группы (их сравнительная характеристика представлена в таблице в Приложении 1):

- казенные учреждения;
- бюджетные учреждения;
- автономные учреждения<sup>5</sup>.

Среди положительных последствий реформы бюджетных учреждений, по нашему мнению, можно отметить переход от сметного финансирования бюджетных и автономных учреждений к субсидированию. В отличие от сметы, субсидия предполагает большую степень свободы в определении направлений расходования средств. [\[24\]](#)

Реформа бюджетных учреждений значительно расширила возможности автономных и бюджетных учреждений в части осуществления предпринимательской деятельности. Расширение объемов оказания платных услуг существенно снизило зависимость бюджетных и автономных учреждений от их учредителей, увеличило возможности учреждений по обновлению оборудования, повышению зарплаты и т. п. Кроме того, расширение объемов оказания платных услуг является дополнительным источником финансирования как коммерческой,

так и некоммерческой деятельности в случае несвоевременного поступления субсидий на финансирование государственного (муниципального) задания.

Вместе с тем рост объемов оказания платных услуг влечет за собой риск коммерциализации бюджетных и автономных учреждений, риск подмены бесплатных услуг платными услугами. Защитой от подмены бесплатных услуг платными услугами является прописанное в Федеральном законе № 83-ФЗ правило, согласно которому бюджетные и автономные учреждения могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь сверх норматива, установленного государственным (муниципальным) заданием.

В некоторой степени еще одним механизмом защиты от коммерциализации бюджетных и автономных учреждений является, на наш взгляд, повышение степени открытости результатов деятельности бюджетных и автономных учреждений. В частности, Федеральный закон № 83-ФЗ содержит требование к публикации отчетов о деятельности бюджетных и автономных учреждений, открытость и доступность для внешних пользователей ряда учредительных и финансово-экономических документов (см. таблицу в Приложении 1).

В настоящее время не существует унифицированных форм отчетов о деятельности государственных (муниципальных) учреждений. Состав и форма отчетов, как правило, разрабатываются и утверждаются государственными органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя. Например, отчет о деятельности муниципального бюджетного общеобразовательного учреждения средней общеобразовательной школы № 32 с углубленным изучением отдельных предметов (г. Екатеринбург) за 2012-2013 учебный год содержит информацию по следующим разделам:

1. «Общая характеристика учреждения»;
2. «Особенности образовательного процесса»;
3. «Условия осуществления образовательного процесса»;
4. «Результаты деятельности учреждения, качество образования»;
5. «Социальная активность и внешние связи учреждения»;
6. «Финансово-экономическая деятельность»;
7. «Решения, принятые по итогам общественного обсуждения»;
8. «Заключение. Перспективы и планы развития»[\[25\]](#).

В отчете школы сделан акцент на ее образовательную деятельность, что, по нашему мнению, объясняется направленностью отчета на ключевых пользователей

– нынешних и будущих учеников и их родителей. Указанный документ содержит подробную информацию об образовательных программах школы, преподавательском составе, основных достижениях в отчетном году (призы, награды, результаты олимпиад и соревнований и т.п.). Однако по позициям отчета, не связанным с образовательной деятельностью, информация раскрыта недостаточно полно. Например, информация о финансово-экономической деятельности представлена только в части поступления средств (по источникам поступлений) и направления их расходования; отсутствуют данные по структуре имущества и его источникам, что не позволяет провести анализ результативности деятельности учреждения, структуру ее задолженности и пр.

Тем не менее, как показывает проведенный анализ, в ряде случаев в отчетах учреждений содержится больше информации, характеризующей их финансово-экономическую деятельность. Например, учреждения, подведомственные Росавиации, включают информацию об отдельных составляющих имущества и его источниках (балансовая стоимость нефинансовых активов, дебиторская задолженность, причины образования просроченной дебиторской задолженности, кредиторская задолженность, просроченная кредиторская задолженность и причины ее образования)[\[26\]](#). Безусловно, представленных данных не достаточно для формирования полной картины финансово-экономического состояния учреждений, однако, как было показано выше, зачастую отчеты вообще не содержат информацию об имуществе учреждений и их источниках.

Неинформативность отчетности характерна также и для организаций общественного сектора – Правительства РФ, региональных правительств, местных органов власти (городов, районов) и их подразделений (департаментов, служб, комитетов, комиссий). Выборочный характер финансово-экономических показателей, представляемых федеральными, региональными и местными властями, не позволяет оценить их финансовое состояние и результативность деятельности.

Например, в разделе «Бюджет» «Отчета о деятельности администрации городского поселения Апрелевка (Московская обл., Наро-Фоминский район) за 2012 год» содержится информация о доходах (по видам доходов), расходах (по назначению), дефиците[\[27\]](#). Однако на основе этих данных сложно получить представление о затратах на отдельные бюджетные услуги и о кредиторской и дебиторской задолженности бюджета, объеме и структуре местного долга и условных обязательств, масштабах экономики городского поселения Апрелевка.

В настоящее время Министерство финансов РФ осуществляет шаги, направленные на совершенствование системы отчетности организаций общественного сектора. При этом основным инструментом являются Международные стандарты финансовой отчетности для общественного сектора (МСФООС). Приказом Министерства финансов РФ от 25.11.2011 № 160н МСФООС официально вводятся в действие на территории Российской Федерации.

Таким образом, финансовая отчетность, составленная по РСБУ, в высокой степени зависит от бухгалтерского учета. В пользу данного утверждения свидетельствует тот факт, что бухгалтерский учет в России основан на использовании ряда методов, в числе которых счета, двойная запись и пр. Тогда как в МСФООС нет упоминания о бухгалтерских счетах, корреспонденции счетов; МСФООС оперируют скорее элементами отчетности: активами, обязательствами, капиталом, доходами, расходами.

## **2.3. Третий период реформ бюджетной системы 2015-2018 гг.**

Российский бюджет с конца 2014 г. испытывает трудности, связанные с наполнением его доходной части. В дискуссиях в научных и правительственных кругах высказывается предположение, что экономика может самостоятельно восстановить инвестиционный процесс, если ограничить расходы бизнеса на индексацию заработной платы и направить высвободившиеся средства на расширение производства[28]. Иными словами, предлагается осуществить временной размен потребления на накопление и инвестирование, но не мгновенно, а в течение как минимум 2-3 лет. Согласно этой логике бюджетная политика должна быть сведена к реализации узкого круга задач: снижение дефицита, поддержание социальной стабильности и импортозамещения, для решения которых предлагается заморозить номинальную величину расходов федерального бюджета на три года.

Такая программа действий представляется дискуссионной по нескольким причинам. Так, в 2015 г. сальдированный финансовый результат российских предприятий возрос на 51%[29], однако этот рост не трансформировался в инвестиции. Причина, на наш взгляд, – общая неопределенность перспектив экономического роста, которая препятствует принятию положительных решений по расширению производства. Таким образом, бизнесу необходим действенный сигнал о начале

восстановления экономики, роль которого на фоне стагнации экспорта может сыграть внутренний спрос, инициированный государством посредством возможных мер бюджетной политики. В этом контексте среднесрочная бюджетная политика, направленная в первую очередь на сокращение бюджетного дефицита, представляется не вполне отвечающей задачам, стоящим перед экономикой.

Характерной особенностью текущего кризиса является сокращение потребления домашних хозяйств. В экономике исчез последний (и наиболее устойчивый) источник роста внутреннего спроса. В этой связи, на наш взгляд, меры по восстановлению экономического роста должны иметь фронтальный характер и быть направлены на усиление экономической активности, а точечные меры по поддержке отдельных секторов (преобладающие в антикризисных действиях Правительства РФ) могут рассматриваться как вспомогательные, направленные на устранение наиболее острых проблем в производственной сфере.

Вместе с тем рост цен привел к росту номинальной налогооблагаемой базы, что стало причиной соответствующего роста поступления ненефтегазовых доходов. В целом реальная динамика доходов всех уровней бюджетной системы была отрицательной (см. табл. 2):

Таблица 2

Итоги исполнения бюджетов всех уровней в 2015 г.

Показатель	ФБ*	БСФ*	Внебюджетные фонды
Абсолютные значения, трлн. руб.			
Доходы	13,7	9,3	10,4
Расходы	15,6	9,5	11,1
Профицит/дефицит	-1,9	-0,2	-0,7

	Темпы прироста, %		
Доходы	-5,8	+4,5	+10,7
Расходы	+5,3	+1,4	+17,3
Справочно: инфляция	-	-	+12,9

\* ФБ – федеральный бюджет; – консолидированные бюджеты субъектов БСФ Федерации.

Источник [\[30\]](#)

В части расходов ситуация в 2015 г. была неоднородной. Расходы федерального бюджета росли темпами, примерно равными темпам инфляции, что на фоне номинального снижения доходов привело к необходимости использовать ранее накопленные средства Резервного фонда в объеме 1,16 трлн. руб. Тем не менее консолидированные бюджеты субъектов Федерации, имевшие положительный номинальный рост доходов, были исполнены с профицитом, однако его формирование было обусловлено стагнацией номинальной динамики расходов, т. е. их реальным сокращением. Номинальная динамика расходов консолидированного бюджета в ближайшей перспективе, по всей вероятности, будет близка к нулевой. При этом в условиях экономического спада обеспечить реальный рост бюджетных расходов при современной структуре налоговой системы крайне затруднительно: только для поддержания стабильного объема бюджетных расходов на уровне 2014 г. дополнительный объем расходов в 2015-2016 гг. должен был бы составить 4,3 трлн. руб., что превышало доступные на начало 2016 г. средства Резервного фонда на 700 млрд. руб.

Кроме трудностей, обусловленных ухудшением макроэкономической ситуации, современная бюджетная политика (как на федеральном уровне, так и на региональном) ограничена наличием «узких» мест, большая часть которых сформировалась с середины 2000-х годов Их «расшировка», на наш взгляд, является необходимой частью программы восстановления экономического роста в краткосрочной перспективе.

Неудовлетворительное качество прогнозирования доходной части бюджетов. Адекватная прогнозная оценка доходной части бюджетов всех уровней является необходимой частью взвешенной бюджетной политики. При этом следует учитывать, что заниженный план по доходам становится причиной занижения и расходных обязательств, которые оперативно пересмотреть в конце финансового года зачастую невозможно.

В качестве аргументации приведем статистику региональных финансов за 2010-2015 гг. За весь период уровень бюджетных доходов недооценивался, причем ошибка в целом по всем региональным бюджетам могла достигать 25% (как это было в 2010 г.). В целом качество прогнозирования удалось повысить (ошибка сократилась до минимального значения – 7% в 2013 г. с некоторой коррекцией в сторону увеличения в 2015 г. – до 10%) за счет ряда регионов (Свердловская, Саратовская, Новосибирская области, Ставропольский край, С.-Петербург и т.д.). Однако проблема адекватной оценки бюджетных доходов для достаточно широкого круга регионов остается актуальной. Так, в 12-ти регионах среднее за 5 лет отклонение фактических значений доходов от плановых составляет не более 30%, в 9-ти – более 20% и в 39-ти – более 10%.

При этом специфика налогов, поступающих в региональные бюджеты, такова, что их налогооблагаемая база полностью определяется внутренним экономическим развитием и динамикой цен (в отличие от доходов федерального бюджета, половина из которых зависит от мировых цен на нефть и курса доллара). Таким образом, повышение качества прогноза экономического развития в целом позволит повысить и качество оценки будущих бюджетных доходов. В этом плане возврат к рассмотрению трехлетних бюджетов является весьма полезным, как и распространение опыта успешных (в плане уровня прогнозирования собственных доходов) регионов на остальные субъекты Федерации.

Важность повышения качества прогноза региональных бюджетов становится очевидной при рассмотрении соотношения плановых и реальных объемов расходов. Как свидетельствуют данные [\[31\]](#), к концу финансового года плановые значения расходов региональных бюджетов пересматривались в сторону значительного увеличения (до 26% первоначального плана), однако выполнить новый план не удавалось никогда. Реальный уровень расходов оказывался лишь на 3-6% выше, чем планировалось в начале года, а отставание от обновленного плана составляло 7-9%, в результате потенциал экономического роста использовался не полностью.

Реальное сокращение государственных расходов. Основной императив современной бюджетной политики – сокращение бюджетного дефицита в условиях ограниченности доходной базы. Федеральный и региональные бюджеты в 2015 г. были исполнены при сокращении бюджетного финансирования по всем каналам внутреннего спроса (как потребительского, так и инвестиционного).

На федеральном уровне в 2015 г. удалось повысить равномерность финансирования расходов. Таким образом, необходимо распространить эту практику на региональный и муниципальный уровни.

Величины как государственного, так и регионального и муниципального долга достаточно низкие: для федерального бюджета накопленный уровень задолженности равен 68% годового объема доходов (или 11% годового ВВП), для региональных и муниципальных бюджетов – 29% (3% ВВП). При этом только шесть регионов имеют совокупный долг более 20% ВРП, а среди 50-ти регионов с наибольшим ВРП таких субъектов нет [32].

Таким образом, не существует серьезных угроз наращивания государственного долга для бюджетной устойчивости в целом ряде регионов, имеющих низкий уровень долга и положительный (или незначительный отрицательный) бюджетный баланс. В число таких регионов по результатам 2015 г. можно включить как минимум 22 региона.

Более активная политика наращивания регионального долга в «богатых» субъектах позволит перераспределять межбюджетные трансферты в пользу более «бедных» регионов, которым все чаще приходится обращаться в банковские структуры, где обслуживание долга значительно дороже, чем при бюджетных кредитах или эмиссии.

Таким образом, современная бюджетная система предъявляет высокие требования к темпам экономического роста для обеспечения положительного вклада в развитие экономики. В качестве альтернативы росту бюджетных доходов можно было бы предложить изменение структуры их использования, что является мерой, скорее, средне- и долгосрочного характера. При этом должны учитываться не только непосредственно расходы государственного сектора, но и роль бюджетной системы в перераспределении национального дохода. Так, согласно данным институциональных счетов [33], основными направлениями расходования доходов государственного сектора являются: оплата труда (до 23% общей оплаты труда по экономике), социальные выплаты (до 20% доходов домашних хозяйств) и государст-

венное потребление (до 20% ВВП).

Система перераспределения доходов функционирует таким образом, что чистый поток средств от государства населению (оплата труда + социальные трансферты + трансферты в натуральной форме) превышает сумму уплаченных бизнесом налогов. И хотя этот разрыв сохраняется, в последние три года система взаимоотношений государства и населения изменилась. Так, для социальных выплат населению обеспечивалась положительная динамика в реальном выражении, однако темпы роста финансирования трансфертов в натуральной форме составили всего +2% в 2014 г. и -1% в 2015 г. [34]. В 2016 г. индексация пенсий запланирована на уровне не выше 4%, а трансферты в натуральной форме будут в лучшем случае профинансированы на уровне 2015 г. При этом объем поступлений налогов и страховых взносов от бизнеса в пользу государства сохранится, что фактически означает, что в 2016 г. государство сократит бюджетный дефицит именно за счет всех видов финансовой поддержки населения.

В качестве ориентира для принятия решений в области структуры расходов государственного сектора можно использовать оценки вклада того или иного типа расходов в общеэкономическую динамику.

Изучим меры бюджетной политики по восстановлению экономического роста. Эти меры включают перечень требований к бюджетной системе в рамках новой экономической модели, ориентированной на стимулирование экономического развития. Эти меры должны быть разделены на первоочередные и среднесрочные.

1. В краткосрочной перспективе требуется проведение такой бюджетной политики, которая поддержит внутренний спрос. Для этого необходимо временно отказаться от политики сокращения бюджетного дефицита и постепенно вернуться к положительной динамике роста расходов в реальном выражении. В настоящий момент существуют два способа наращивания бюджетных расходов: адекватная оценка бюджетных доходов и наращивание государственного долга (при ограничении величины дефицита в диапазоне 3-5% ВВП ежегодно для федерального уровня и 1-2% ВВП для регионального уровня). Такой уровень дефицита, с одной стороны, позволит вернуться к положительной динамике расходов, с другой – может быть профинансирован без значимого ухудшения устойчивости бюджетной системы с точки зрения наращивания долговой нагрузки. При этом политика увеличения бюджетных расходов обязательно должна сопровождаться следующими мерами: оценка эффективности бюджетных расходов с точки зрения их вклада в

экономический рост (в сумме за 2-3 года); ранжирование расходов по степени их эффективности с целью определения перечня наиболее приоритетных; повышение ритмичности финансирования расходов; реформирование системы межбюджетных отношений.

2. Инерционный сценарий экономического развития неприемлем с точки зрения устойчивости российской экономики: при динамике ВВП ниже 3% в год доходы бюджета останутся на уровне, который не позволит ни сбалансировать бюджет, ни профинансировать расходы в размере, достаточном для обеспечения неотрицательного вклада государственного сектора в экономический рост. Даже кардинальное улучшение внешних условий не позволит снять имеющиеся бюджетные ограничения.
3. Темпы роста ВВП не ниже 5% в год позволят использовать бюджетные расходы для обеспечения значимого приращения как текущего потребления, так и инвестиций.
4. В долгосрочной перспективе необходима модернизация структуры бюджетных расходов. При этом наибольший экономический эффект может обеспечивать увеличение расходов на инвестиционные цели, поддержку сельского хозяйства, научную деятельность, повышение доходов населения.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Таким образом, подведем итоги настоящей работы.

Функции государства все время дополнялись с возникновением разных экономических подходов. Во все времена спорили о рамках вмешательства государства в экономические процессы.

Государство с минимального размера выросла до половины всей национальной экономики. От предоставления традиционных общественных благ функции расширились до предоставления всеобъемлющих услуг государства благоденствия. Необходимо отметить, что в условиях ограниченных ресурсов в сочетании с жесткой конкуренцией необходимым шагом является приоритизации всех функций. Главным образом выделяются две основные направления функций: создание условий для конкурентоспособной экономики и предоставление общественных благ в виде равных возможностей для развития потенциала каждого.

Переход от инкрементального бюджетирования к рациональному бюджетированию и сегодня к эффективному бюджетированию способствовал появлению совершенно новой концепции управления государственными расходами, которая позволила государствам оценить и усовершенствовать эффективность выполнения стратегических задач.

Концепция бюджетной реформы в каждой отдельной стране исходит из особенностей ее исторического развития и специфически социально-экономического развития. Нами было рассмотрено, что в экономической литературе обоснован целый ряд методологических принципов, на основании которых вырабатывается современная бюджетная стратегия.

Современная бюджетная реформа в России является продолжением длительной эволюции бюджетного дела. Всякий раз реформа государственных финансов происходила в России как реакция на внешние вызовы, своего рода адаптация к меняющимся условиям.

Бюджетная реформа в постсоветский период разделяется на несколько хронологически последовательных этапов, которые связаны с достижением разных целей.

В целом бюджетные реформы в России являются ответами на вызовы своего времени. Они основаны на изучении передового мирового опыта, но в результате у Российской Федерации складывается особенный стиль.

Второй этап бюджетной реформы (2004-2006) был направлен на преобразование бюджетного процесса, что было закреплено в «Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах». Целью реформы бюджетного процесса было «создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики». При этом главным механизмом совершенствования системы управления государственными (муниципальными) финансами стало управление результатами.

Современная бюджетная система предъявляет высокие требования к темпам экономического роста для обеспечения положительного вклада в развитие экономики. В качестве альтернативы росту бюджетных доходов можно было бы предложить изменение структуры их использования, что является мерой, скорее, средне- и долгосрочного характера. При этом должны учитываться не только непосредственно расходы государственного сектора, но и роль бюджетной систе-

мы в перераспределении национального дохода. Так, согласно данным институциональных счетов, основными направлениями расходования доходов государственного сектора являются: оплата труда (до 23% общей оплаты труда по экономике), социальные выплаты (до 20% доходов домашних хозяйств) и государственное потребление (до 20% ВВП).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принятая на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. – №237 от 25.12.1993.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (действующая редакция). Правовая база Консультант-Плюс. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
3. 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» // Российская газета. № 5179. 12.05.2010. URL: <http://www.rg.ru/2010/05/12/pravovoe-izmenenie-dok.html> (19.03.2014).
4. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 г. Москва «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // Российская газета. № 3490. 01.06.2004. URL: <http://www.rg.ru/2004/06/Q1/budzhet-dok.html> (19.03.2014).
5. Актуальная информация Министерства финансов РФ, раздел «Государственный долг». [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/](http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/)
6. Афанасьев М. П., Шаш Н. Н., Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации, Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2.
7. Болтинова О.В. Бюджетное право. . 2013.
8. Бюджет для граждан к федеральному закону «О федеральном бюджете на 2016 год». [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)
9. Бюджет России: развитие и обеспечение экономической безопасности: Монография / под ред. проф. В.К. Сенчагова. – М.: ИНФРА-М, 2015. – 384 с.

10. Доклад Михеевой Н.Н. на Ученом совете ИНП РАН, май 2016 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ecfor.ru/nauchnaya-zhizn/uchyonyj-sovet/materialy/>
11. Информационный портал «Сейчас.ру. Бизнес и власть». URL: [www.lawmix.ru](http://www.lawmix.ru) (19.03.2014).
12. Комягин Д. Л. Принцип единства кассы: опыт сравнительно-правового исследования / Административное и финансовое право. 2007. Т. 1
13. Концепция развития платежной системы Банка России на период до 2015 года, одобрена решением Совета директоров Центрального банка РФ 16.07.2010.
14. Кудрин А., Соколов И. Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики // Вопросы экономики. – 2017. – № 9. – С. 5-27.
15. Майская Е.С. «Программно-целевое бюджетирование как способ повышения эффективности бюджетных расходов», Электронный научный журнал «Экономика и финансы организаций и государства», Выпуск 4. Том 3 / Июнь 2012/<http://www.economy-n-finance-of-organization-n-state.ingnpublishing.com/>
16. MAOY COШ № 32 города Екатеринбурга [Официальный сайт]. URL: [www.32.uralschool.ru/](http://www.32.uralschool.ru/) (19.03.2014).
17. Медведев Д.А. Социально-экономическое развитие России: обретение новой динамики. // Вопросы экономики. – 2016. – № 10. – С. 5-30.
18. Нестеренко Т.Г. Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации // Реформы и право. 2007. № 1.
19. О преобразовании Государственного контроля и некоторых частей финансовой администрации в России // Морской сборник. 1859. № 12. С. 2.
20. Озеров И.Х. Финансовое право: Курс лекций, читанный в Московском университете. – М., 1905.С. 38.
21. Отчет о деятельности администрации городского поселения Апрелевка (Московская обл., Наро-Фоминский район) за 2012 год // Городское поселение Апрелевка [Официальный сайт]. URL: [www.http://апрелевка.рф/](http://апрелевка.рф/) (19.03.2014).
22. Официальная статистика Росстата. Раздел «Предпринимательство. Инвестиции». Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/investmen](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/investmen)
23. Официальная статистика Росстата. Раздел «Национальные счета». [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/accounts/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/)
24. Правопреемство Российской Федерации по отношению к СССР подтверждается целым рядом очевидных обстоятельств, среди которых членство в Совете безопасности ООН, принятие на себя внешних долгов СССР, ответственность по многочисленным претензиям к СССР со стороны экс-союзных государств и

- иных субъектов международного права.
25. Принципы финансирования структурных реформ. Отчет Всемирного банка «Финансово-бюджетные последствия структурных реформ в Российской Федерации» // Вопросы экономики. – 2005. – № 6. – С. 4-33.
  26. Прогноз индикаторов РФ: 2016-2018 гг. Бюлл. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://macroforecast.ru/doc/bulleten\\_qummir\\_35.pdf](http://macroforecast.ru/doc/bulleten_qummir_35.pdf)
  27. Разделение налоговых платежей проведено автором по следующей схеме: налоги на производство – налог на прибыль, НДС, страховые взносы, налог на совокупный доход, налог на имущество, налоги на добычу (кроме нефтегазовых), государственная пошлина; налоги на потребление – НДС, акцизы. Из рассмотрения исключены нефтегазовые доходы и доходы на внешнюю торговлю (как не зависящие от внутри-экономической динамики).
  28. Расчетные межотраслевые балансы РФ за 1980-2013 гг. в классификации ОКВЭД. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.macroforecast.ru](http://www.macroforecast.ru)
  29. Регионы России. Социально-экономические показатели, 2015 г. Стат. сб. М.: Росстат [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b15\\_14p/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_14p/Main.htm)
  30. Сеницын Н. А. Бюджетное право дореволюционной России – И=М. 1998. С. 18.
  31. Субъекты, составляющие Российскую Федерацию, перечислены в ст. 65 Конституции Российской Федерации.
  32. Сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и предельные уровни цен (тарифов) на услуги компаний инфраструктурного сектора на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов (версия от апреля 2016 г.). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depmacro/20160506>

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Приложение 1

#### Сравнительная характеристика бюджетных организаций

Параметры	Типы бюджетных организаций
сравнения	

Казенное учреждение	Бюджетное учреждение	Автономное учреждение	
Учредитель	Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование		
Самостоятельность	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Учреждение отвечает по своим обязательствам</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Учреждение отвечает по своим обязательствам</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Учреждение отвечает по своим обязательствам</li> </ul>
	лишь находящимися в его распоряжении	имуществом, за исключением	имуществом, за исключением
	денежными средствами.	недвижимого и особо ценного движимого	недвижимого имущества и особо ценного
	• При недостаточности денежных средств	имущества, закрепленного	движимого имущества,
	собственник имущества	за ним собственником или	закрепленных за ним

казенного  
учреждения

приобретенного

учредителем или

несет субсидиарную

учреждением за счет

приобретенных

ответственность по

выделенных

автономным

собственником  
средств.

обязательствам.

- Учреждение не может быть подвергнуто банкротству, но при накоплении долгов его руководитель может быть уволен.

учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества.

Механизм

Сметное

Субсидии для  
выполнения

Субсидии для

финансового

финансирование

государственного

выполнения

обеспечения		(муниципального) задания, содержания имущества учреждения и пр.	государственного (муниципального задания), целевые субсидии на определенные цели и/или ликвидацию стихийных бедствий, разовые целевые субсидии на финансирование мероприятий федеральных (региональных или муниципальных) целевых программ
Предпринимательская	• Могут осуществлять	• Могут осуществлять	• Могут осуществлять
деятельность	деятельность, если такое	деятельность.	деятельность.
	право предоставлено	• Предпринимательская	• Перечень видов
	собственником в	деятельность	деятельности подлежит
	соответствии с	осуществляется только	обязательному

учредительными документами.	сверх норматива, установленного	закреплению в уставе учреждения.
• Доходы, полученные казенными учреждениями от	государственным (муниципальным) заданием.	• Доходы от предпринимательской деятельности поступают
приносящей доходы	• Доходы от предпринимательской деятельности поступают в распоряжение	учреждений.
деятельности, поступают в соответствующий бюджет.	• Перечень видов деятельности подлежит обязательному закреплению в уставе учреждения.	

		Имущество закреплено на праве оперативного управления.	Имущество закреплено на праве оперативного управления.
	Имущество закреплено на праве оперативного управления.	Без согласия собственника учреждение не может распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом,	Учреждение не может распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником.
Право собственности на имущество	Учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества	ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником.	Остальным имуществом учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.
		Остальным имуществом учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.	

Участие учредителя в деятельности учреждения	Учреждение заключает крупные сделки только с согласия учредителя.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• В учреждениях создаются наблюдательные советы, в которых представители учредителя составляют не менее половины из числа представителей госорганов и органов местного самоуправления</li> </ul>
Открытость деятельности, публичность бюджетных организаций	<p>Учреждения обязаны проводить тендеры при любых закупках.</p> <p>Публикация отчетов о деятельности учреждений, открытость и доступность ряда документов (устав, план финансово-хозяйственной деятельности, годовая отчетность, государственное (муниципальное) задание и пр.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Публикация отчетов о деятельности учреждений, открытость и доступность ряда документов (устав; план финансово-хозяйственной деятельности; бухгалтерская отчетность; государственное (муниципальное) задание; отчет о результатах деятельности и пр.)</li> </ul>

1. Афанасьев М. П., Шаш Н. Н., Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации, Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. [↑](#)

2. Афанасьев М. П., Шаш Н. Н., Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации, Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. [↑](#)
3. Майская Е.С. «Программно-целевое бюджетирование как способ повышения эффективности бюджетных расходов», Электронный научный журнал «Экономика и финансы организаций и государства», Выпуск 4. Том 3 / Июнь 2012/<http://www.economy-n-finance-of-organization-n-state.ingnpublishing.com/> [↑](#)
4. Медведев Д.А. Социально-экономическое развитие России: обретение новой динамики. // Вопросы экономики. – 2016. – № 10. – С. 5-30. [↑](#)
5. Принципы финансирования структурных реформ. Отчет Всемирного банка «Финансово-бюджетные последствия структурных реформ в Российской Федерации» // Вопросы экономики. – 2005. – № 6. – С. 4-33. [↑](#)
6. Принципы финансирования структурных реформ. Отчет Всемирного банка «Финансово-бюджетные последствия структурных реформ в Российской Федерации» // Вопросы экономики. – 2005. – № 6. – С. 4-33. [↑](#)
7. Кудрин А., Соколов И. Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики // Вопросы экономики. – 2017. – № 9. – С. 5-27. [↑](#)
8. Бюджет России: развитие и обеспечение экономической безопасности: Монография / под ред. проф. В.К. Сенчагова. – М.: ИНФРА-М, 2015. – 384 с. [↑](#)
9. Правопреемство Российской Федерации по отношению к СССР подтверждается целым рядом очевидных обстоятельств, среди которых членство в Совете безопасности ООН, принятие на себя внешних долгов СССР, ответственность по многочисленным претензиям к СССР со стороны экс-союзных государств и иных субъектов международного права. [↑](#)

10. Субъекты, составляющие Российскую Федерацию, перечислены в ст. 65 Конституции Российской Федерации. [↑](#)
11. Первоначально появилось 8 губерний очень большого размера. [↑](#)
12. Сеницын Н. А. Бюджетное право дореволюционной России – И=М. 1998. С. 18. [↑](#)
13. Болтинова О. В. Бюджетное право. . 2013. [↑](#)
14. На сегодняшний день Федеральное казначейство является самостоятельной федеральной службы, а на момент создания и до проведения в Российской Федерации административной реформы в 2004 году Главное управление федерального казначейства являлось структурным подразделением Минфина России и возглавляло систему органов федерального казначейства по субъектам Российской Федерации, городам и районам в городах. [↑](#)
15. О преобразовании Государственного контроля и некоторых частей финансовой администрации в России // Морской сборник. 1859. № 12. С. 2. [↑](#)
16. См.: Озеров И.Х. Финансовое право: Курс лекций, читанный в Московском университете. – М., 1905.С. 38. [↑](#)
17. См. там же. [↑](#)
18. О единстве кассы в России см. подробнее Комягин Д. Л. Принцип единства кассы: опыт сравнительно-правового исследования / Административное и финансовое право. 2007. Т. 1 [↑](#)
19. Нестеренко Т.Г. Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации // Реформы и право. 2007. № 1. [↑](#)
20. <sup>3838</sup> Сеницын Н. А. Указ. соч. с. 48. [↑](#)

21. Концепция развития платежной системы Банка России на период до 2015 года, одобрена решением Совета директоров Центрального банка РФ 16.07.2010. [↑](#)
  
22. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 г. Москва «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // Российская газета. № 3490. 01.06.2004. URL:  
  
<http://www.rg.ru/2004/06/Q1/budzhet-dok.html> (19.03.2014). [↑](#)
  
23. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 г. Москва «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // Российская газета. № 3490. 01.06.2004. URL:  
  
<http://www.rg.ru/2004/06/Q1/budzhet-dok.html> (19.03.2014). [↑](#)
  
24. 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» // Российская газета. № 5179. 12.05.2010. URL:  
  
<http://www.rg.ru/2010/05/12/pravovoe-izmenenie-dok.html> (19.03.2014). [↑](#)
  
25. МАОУ СОШ № 32 города Екатеринбурга [Официальный сайт]. URL: [www.32.uralschool.ru/](http://www.32.uralschool.ru/) (19.03.2014). [↑](#)
  
26. Информационный портал «Сейчас.ру. Бизнес и власть». URL: [www.lawmix.ru](http://www.lawmix.ru) (19.03.2014). [↑](#)
  
27. Отчет о деятельности администрации городского поселения Апрелевка (Московская обл., Наро- Фоминский район) за 2012 год // Городское поселение Апрелевка [Официальный сайт]. URL: [www.http://апрелевка.рф/](http://www.http://апрелевка.рф/) (19.03.2014). [↑](#)

28. Актуальная информация Министерства финансов РФ, раздел «Государственный долг». [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/](http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/) ↑
29. Бюджет для граждан к федеральному закону «О федеральном бюджете на 2016 год». [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru) ↑
30. Доклад Михеевой Н.Н. на Ученом совете ИНП РАН, май 2016 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ecfor.ru/nauchnaya-zhizn/uchyonyj-sovet/materialy/> ↑
31. Доклад Михеевой Н.Н. на Ученом совете ИНП РАН, май 2016 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ecfor.ru/nauchnaya-zhizn/uchyonyj-sovet/materialy/> ↑
32. Официальная статистика Росстата. Раздел «.Предпринимательство. Инвестиции». Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/investmen](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/investmen) ↑
33. Регионы России. Социально-экономические показатели, 2015 г. Стат. сб. М.: Росстат. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b15\\_14p/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_14p/Main.htm) ↑
34. В данной части статьи используются как отчетные данные Росстата (доступные по 2013 г. включительно), так и оценки автора. Оценки были проведены на основе оперативных данных Федерального казначейства РФ об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов для 2014-2015 гг. В основе методики авторских оценок лежат методические положения Росстата по составлению счетов использования доходов. ↑