

# Экономика территорий

УДК 336.14(470)

ББК 65.261.33(2Рос)

© Аветисян И.А.

## УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМ ПРОЦЕССОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ГЛАВНОЕ ЗВЕНО БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТА



АВETИСЯН ИШХАН АРТАШОВИЧ

Вологодский государственный университет  
Россия, 160000, г. Вологда, ул. Ленина, д. 15

*В статье рассматриваются сравнительно малоизученные в отечественной науке вопросы по управлению бюджетным процессом в Российской Федерации и показывается его место в бюджетном менеджменте. На основе раскрытия сущности и структурных звеньев бюджетного менеджмента обосновывается, что управление бюджетным процессом в РФ занимает самостоятельное место в иерархической системе бюджетного менеджмента, являясь одновременно его главным звеном. Доказывается, что именно в ходе управления бюджетным процессом выявляются возможные пути совершенствования управления государственными и муниципальными финансами, поскольку этот процесс пронизывает все сферы деятельности государственных и муниципальных органов власти. Подробно раскрываются содержание и задачи, а также экономические и процессуально-правовые основы управления бюджетным процессом в РФ по каждой стадии его организации. Заслуживает особого внимания рассмотрение вопросов реформирования управления бюджетным процессом в РФ на основе разработанной Министерством финансов РФ Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Автором сделан вывод о том, что реализация положений указанной концепции на практике являлась основой для осуществления с начала 2000-х гг. первой широкомасштабной бюджетной реформы в новейшей России, которая заложила фундамент для совершенствования управления бюджетным процессом и бюджетного менеджмента в целом по стране. Вместе с тем в статье автором доказывается, что в стране пока существует серьезное отставание научно-теоретических, методологических и законодательных разработок применительно к современным требованиям совершенствования управления бюджетным процессом в РФ как главного звена бюджетного менеджмента. Показывается, что в условиях продолжающегося в нашей стране глубокого экономического и финансо-*

*вого кризиса требуется новая экономическая и финансовая политика государства, которая в конечном счете связана с применением общей модели управления экономикой и финансами на макроуровне. По мнению автора, существующая за долгие годы в России и продолжающаяся по сей день модель управления экономикой и финансами на макроуровне, основанная на либерально-монетаристской концепции, стала главной причиной сегодняшнего затяжного экономического и финансового кризиса страны. Исходя из этого автор считает, что единственный альтернативный путь вывода страны из системного экономического кризиса и обеспечения в будущем устойчивого роста ее экономики – это отказ от либерально-монетаристской модели управления экономикой и финансами на макроуровне, усиления экономической роли государства, переход от свободного рынка к модели регулируемой государством рыночной экономики. В свете реализации новой экономической и финансовой политики государства и проведения соответствующей финансово-бюджетной реформы в стране применительно к современным требованиям автором обозначены основные направления по дальнейшему совершенствованию управления бюджетным процессом в РФ как главного звена бюджетного менеджмента.*

*Бюджетный процесс в постсоветской России, становление бюджетного менеджмента, проблемы совершенствования управления государственными и муниципальными финансами.*

Бюджетный менеджмент, представляя собой совокупность эффективных действий, приемов и методов работы органов власти и других хозяйствующих субъектов страны по управлению бюджетными отношениями, связанными с образованием и использованием государственных (муниципальных) бюджетных средств, строится по определенной системе его структурных звеньев. Под системой бюджетного менеджмента подразумевается совокупность различных и взаимосвязанных звеньев, определяющих его организацию на макроуровне, которая в свою очередь характеризуется большой многогранностью и сложностью.

В иерархической системе структурных звеньев бюджетного менеджмента в РФ (управление доходами и расходами бюджетов бюджетной системы РФ; управление бюджетным процессом в РФ; регулирование межбюджетных отношений между бюджетами разных уровней бюджетов бюджетной системы РФ; государственный и муниципальный финансовый контроль в РФ как составляющая часть бюджетного менеджмента и др.) самостоятельное место занимает управление бюджетным

процессом в РФ, являясь одновременно его главным звеном. Управление бюджетным процессом в РФ предоставляет тот стержень бюджетного менеджмента, вокруг которого вращается вся система управления государственной и муниципальной бюджетной системой страны.

Содержание бюджетного менеджмента сводится к взаимодействию его объектов и субъектов, в ходе которого посредством особых функциональных экономических и правовых механизмов определяется степень финансового обеспечения реализации функций и задач государства по развитию экономики, социальной сферы, укреплению обороноспособности, государственной безопасности и решению других нужд общественной жизни страны. Объектами бюджетного менеджмента при этом служат бюджетная система страны и различные бюджетные потоки и ресурсы, составляющие в РФ ежегодно 35–45% стоимости ее валового внутреннего продукта (ВВП). В этом отношении в ходе управления бюджетным процессом как главного звена бюджетного менеджмента выявляются возможные пути совершенствования управления всей бюджетной си-

стемой страны путем применения новых прогрессивных подходов и эффективных методов, базирующихся на системе современных теоретическо-методологических концепций и законодательно-правовых норм по развитию государственных и муниципальных финансов. Применительно к России, например, современный этап перехода к новому качеству развития экономики – модернизации и инновационному развитию с фактическим началом активной государственной политики в области структурных экономических реформ (диверсификации экономики) – предъявляет новые требования к совершенствованию управления бюджетным процессом, соответственно и совершенствованию бюджетного менеджмента в целом по стране.

Бюджетный процесс – это совокупность следующих друг за другом этапов (стадий) формирования и исполнения бюджетов, начиная с составления их проектов и заканчивая утверждением отчетов об их исполнении, подчиненных целям создания централизованных фондов денежных средств (государственных, муниципальных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов) и их использования для финансового обеспечения функций и

задач государства и органов местного самоуправления. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 6) бюджетный процесс – регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Общая структура бюджетного процесса в РФ и механизмы его организации представлены схематично на *рисунке*.

Необходимо отметить, что каждая стадия бюджетного процесса имеет свое значение и все они должны быть последовательно соблюдены в обозначенные законодательством сроки. Бюджетный процесс от начала составления проектов бюджетов до утверждения отчетов об их исполнении может длиться более трех лет. Этот период времени организации бюджетного процесса называется бюджетным циклом. Практикуется также понятие бюджетного года, означающего



Рис. Структура бюджетного процесса в РФ и механизмы его организации

время, в течение которого исполняется конкретный бюджет. Здесь теоретически возможны сроки от одного дня до нескольких лет. Известны месячные, квартальные, полугодовые, девятимесячные, годовые, трехлетние, пятилетние бюджеты и т. д., однако на практике в наибольшей степени распространен годовой бюджет государства, когда бюджетный год составляет 12 месяцев. Причем начинаться этот период может с любого числа любого месяца. Так, в США бюджетный год длится с 1 октября по 30 сентября следующего года, в Японии, Канаде – с 1 апреля по 31 марта, в Швеции, Норвегии – с 1 июля по 30 сентября следующего года и т. д. В России бюджетный год приравнен к календарному, т. е. длится с 1 января по 31 декабря.

Основные задачи управления бюджетным процессом в РФ:

- определение общего объема доходов бюджетов бюджетной системы РФ и размеров их отдельных источников в соответствии с прогнозом социально-экономического развития страны;

- установление общего объема расходов бюджетов бюджетной системы РФ и их направлений исходя из потребностей финансирования государственных социально-экономических программ и мероприятий;

- согласование показателей доходов и расходов бюджетов бюджетной системы РФ с общей программой макроэкономической и финансовой стабилизации страны;

- выявление финансовых и материальных резервов в масштабе страны;

- сокращение и ликвидация бюджетного дефицита;

- регулирование межбюджетных отношений в целях обеспечения сбалансированности всех видов бюджетов бюджетной системы РФ;

- повышение научного уровня бюджетного планирования и прогнозирования;

- усиление контроля за расходованием бюджетных средств для достижения его высокой результативности;

- повышение эффективности управления всей системой государственных и муниципальных финансов страны.

Организация бюджетного процесса и управление им в любой стране предполагают определенный порядок и последовательность вступления в бюджетные отношения различных субъектов, являющихся одновременно участниками этого процесса согласно их функциональному назначению и задачам, а также полномочиям, закрепленным за ними бюджетным законодательством. Из определения в Бюджетном кодексе РФ содержания бюджетного процесса следует, что он регламентируется законодательством. В связи с этим следует особо отметить, что во всех странах мира общие правовые основы управления бюджетным процессом закреплены прежде всего в их конституциях (основных законах), где определены главные участники этого процесса (парламент, президент, правительство, министерство финансов) и их основные полномочия. Кроме этого, управление бюджетным процессом регламентируется специальными законодательными и правовыми нормативными актами, например, в РФ – это Бюджетное послание Президента, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, соответствующие федеральные законы, правовые акты местного самоуправления и др.

Законодательную основу управления бюджетным процессом составляют нормы бюджетного права, представляющие собой установленные и охраняемые государством правила поведения участников указанного процесса, выраженные в их полномочиях (юридических правах и обязанностях). Нормы бюджетного права в зависимости от их характера с определенностью можно подразделять на материальные и процессуальные. Материальные

нормы бюджетного права устанавливают бюджетное устройство и бюджетную систему данной страны; состав доходов и направления расходов бюджетов указанной бюджетной системы; полномочия участников бюджетного процесса в отношении получения доходов и финансирования расходов бюджетов и др. Материальные нормы бюджетного права составляют основу всего бюджетного права в области управления бюджетным процессом. Что касается процессуальных норм бюджетного права, то они выполняют подчиненную, служебную роль по отношению к материальным нормам. Однако это не умаляет их практического значения, поскольку они обеспечивают правильное применение материальных норм бюджетного права в ходе управления бюджетным процессом. Отличительной особенностью процессуальных норм бюджетного права при этом являются их процедурный характер и распространение на все стадии бюджетного процесса. Кроме того, эти нормы играют важную роль, например, в четкой регламентации процедуры разрешения разногласий, возникающих между законодательными (представительными) и исполнительными органами власти при рассмотрении и утверждении проектов бюджетов (формирование согласительных комиссий из представителей парламентов и правительств), и в решении других процедурных вопросов.

В ходе управления бюджетным процессом в РФ в зависимости от способа воздействия на участников бюджетного процесса нормы бюджетного права подразделяются на обязывающие, запрещающие и уполномочивающие.

Обязывающие нормы бюджетного права требуют от участников бюджетного процесса совершения строго определенных действий, устанавливают их обязанности в сфере этих действий. Боль-

шинство норм бюджетного права носит именно такой характер, что отражается в основном методе правового регулирования бюджетного процесса – методе властных предписаний.

Запрещающие нормы бюджетного права содержат запрет на совершение определенных действий и устанавливают обязанности участников бюджетного процесса по воздержанию от них. Так, например, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ запрещены изъятие дополнительных доходов, экономия по расходам бюджетов, полученных в результате их эффективного исполнения. Или, например, запрещается введение в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства РФ и (или) законодательства о налогах и сборах, законодательства РФ о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы РФ, без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию за увеличение расходов, снижение доходов (ст. 31 БК РФ) и др. Однако число запрещающих норм бюджетного права сравнительно невелико.

Уполномочивающие нормы бюджетного права устанавливают права участников бюджетного процесса на совершение определенных самостоятельных действий в бюджетно-налоговой сфере. Например, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления вправе вводить на своих территориях региональные и местные налоги в пределах их перечня основного содержания и определенных размеров, установленных федеральным законодательством.

Управление бюджетным процессом в разных странах, как показывает опыт его

организации, имеет как общие черты, так и специфические особенности. Последние предопределены различиями в формах правления (президентская, парламентская и др.) и государственного устройства (унитарное, федеративное, конфедеративное государство), соответственно и различиями в бюджетном устройстве и бюджетной системе. Так, для федеративных государств, включая Российскую Федерацию, характерно единство организации управления бюджетным процессом и его децентрализации. Единство управления бюджетным процессом в федеративном государстве при этом определяется общностью принципов конституционно-законодательной базы его организации.

Важнейшим принципом организации управления бюджетным процессом, общим для всех стран, независимо от разновидности форм правления, является обязательность утверждения бюджета парламентом, т. е. законодательным органом власти. Законодательные нормы многих стран при этом обеспечивают единство и сбалансированность бюджетных доходов и расходов, а также включение их в бюджеты в полном объеме. Вместе с тем, как отмечалось, бюджетный год, составляющий во всех странах 12 месяцев, может начинаться с любого числа месяца и совпадать или не совпадать с календарным годом. Кроме того, в некоторых странах (РФ, ФРГ и др.) государственный бюджет, как правило, утверждается в форме единого законодательного акта. А в таких странах, как США, Великобритания, Канада, доходная и расходная части указанного бюджета разрабатываются и утверждаются как отдельные законодательные акты.

В странах с президентской формой правления, включая РФ, в общей системе управления бюджетным процессом приоритет принадлежит президенту, который выступает со своим ежегодным

Бюджетным посланием, и принятые законы о бюджетах подлежат подписанию им. Кроме того президент имеет право на отлагательное вето, применение которого влечет за собой возврат бюджетов на повторное рассмотрение и утверждение в парламенте. Наконец, одной из ключевых правовых норм управления бюджетным процессом является бюджетная инициатива. В соответствии с законодательством право бюджетной инициативы принадлежит высшему органу исполнительной власти – правительству (Великобритания, ФРГ и др.) или президенту (США, Франция, РФ и др.). Ни в одной стране парламент не имеет такого права: его функция – вносить поправки и утверждать законопроекты о бюджетах, предлагаемые правительством.

В подавляющем большинстве западноевропейских стран бюджетный процесс начинается в центральных министерствах за 11–13 месяцев до наступления бюджетного года. Это значит, что, если бюджетный год совпадает с календарным, бюджетный процесс начинается не раньше декабря года  $t - 1$  и не позже февраля года  $t$ . Проект бюджета а год  $t+1$  представляется в парламент за 3–4 месяца до наступления нового бюджетного года, т. е. не раньше начала сентября и не позднее начала октября. Таким образом, правительство, как правило, тратит на формирование проектов бюджетов 8–9 месяцев.

В странах Западной Европы, где бюджетный год совпадает с календарным, график работы правительства над проектом бюджета в сильно упрощенном виде выглядит следующим образом (табл. 1).

В РФ бюджетный процесс начинается за 10 месяцев до очередного финансового (бюджетного) года. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ Бюджетный процесс протекает по следующему приблизительному графику (табл. 2).

Таблица 1. Схема бюджетного процесса по месяцам года в странах ОЭСР\*

Месяц	Содержание рабочего процесса
Январь	Министерство финансов сообщает график работы, формальные указания, макроэкономические предпосылки
Февраль	Министерство финансов указывает бюджетно-политические цели и ограничения
Март	Правительство рассматривает приоритеты между различными областями расходов
Апрель	Отраслевые министерства формируют детализированные предложения по бюджету
Май	Детализированные предложения передаются в министерство финансов
Июнь	Министерство финансов рассматривает предложения
Июль	Переговоры между министерством финансов и отраслевыми министерствами
Август	Договоренность внутри правительства по проекту бюджета
Сентябрь	Проект бюджета предоставляется парламенту

\* Бюджетный процесс как инструмент эффективного управления. Правительственная концепция. – Стокгольм, 2005. – С. 48.

Таблица 2. Бюджетный процесс в России по месяцам года

Месяц	Содержание рабочего процесса
Январь	Определение макроэкономических предпосылок
Февраль	Предложения Министерства финансов РФ по основным показателям федерального бюджета (совокупные доходы, распределение расходов в общих чертах и дефицит/профицит)
Март	Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию РФ (парламенту РФ)
Апрель	Правительство РФ принимает основные показатели проекта федерального бюджета (доходы, распределение расходов по функциональному назначению и сальдо)
Май	Распределение расходов внутри функционального деления по бюджетополучателям и на категории расходов
Июнь–июль	Преодоление разногласий между отраслевыми министерствами и Министерством финансов РФ, формирование детализированного проекта федерального бюджета по главным администраторам доходов, по главным распорядителям расходов
Август–сентябрь	Окончательное оформление законопроекта о федеральном бюджете в Правительстве РФ
Октябрь	Представление Правительством РФ законопроекта о федеральном бюджете в Государственную думу для рассмотрения и утверждения

В ходе организации управления бюджетным процессом формирование бюджетов начинается с составления их проектов. Во всех странах мира, согласно законодательству, составление проектов бюджетов как первоначальная стадия управления бюджетным процессом – исключительная прерогатива исполнительного органа власти, т. е. правительства. Организация и технология этой работы в разных странах имеют много общего, и прежде всего общность состоит в децентрализованности подготовки проектов бюджета. Это означает, что в организации бюджетного процесса участвуют все министерства и ведомства, которые разрабатывают свои финансовые планы и сметы доходов и расходов. При этом министерства и ведомства получают от министерства финансов контрольные цифры возможных бюджетных ассигнований, внутри каждого из них в эту дея-

тельность вовлекаются различные подразделения, а их предложения в конечном счете обобщаются министром или руководителем ведомства. В свою очередь, бюджетные заявки с конкретными предложениями министерств и ведомств агрегируются министерством финансов.

Традиционный порядок управления бюджетным процессом означает, что его участники (министерства, ведомства и другие) испрашивают (скорее требуют) столько же бюджетных средств на очередной финансовый (бюджетный) год, что и в текущем бюджетном году, плюс еще поправки на рост цен и зарплат (в зависимости от уровня инфляции). Естественно, испрашиваются и дополнительные средства на очередной финансовый год и плановый период (в условиях составления трехлетнего бюджета) по новым видам деятельности. Часто бывает, что участники бюджетного про-

цесса представляют списки пожеланий о получении дополнительных бюджетных средств. Такой порядок управления бюджетным процессом порождает давление снизу на министерство финансов и правительство в их бюджетной работе в части составления проектов бюджетов, и указанный порядок становится расходно ориентированным. Опыт значительного числа стран мира показывает, что при такой модели формирования бюджетов в части составления их проектов министерству финансов и правительству трудно долго противостоять такому давлению. При указанной модели формирования бюджетов в бюджетном процессе инициатива принадлежит бюджетополучателям и их министерствам (участникам бюджетного процесса). Она приводит к быстрому росту бюджетных расходов и налогового бремени, который, в свою очередь, ведет к большому дефициту бюджета и нестабильности в перспективе развития государственных финансов. В расходно ориентированном порядке управления бюджетным процессом в части формирования бюджетов решения по отдельным деталям указанного процесса идут от части к целому. Такой порядок управления бюджетным процессом называется моделью формирования бюджетов «снизу вверх».

После негативного опыта вышеуказанного расходно ориентированного порядка составления проектов бюджетов многие западные страны ввели новый порядок формирования госбюджета. Они реформировали управление бюджетным процессом и вместо движения «снизу вверх» формируют госбюджет «сверху вниз». Это означает, что правительство начинает организовывать бюджетный процесс, в частности составление проектов бюджетов, с определения бюджетно-политических целей или ограничений, таких как потребности в заимствованиях, уровень налогов, уровень инфляции,

уровень расходов и т. д. Так, например, в Швеции с середины 90-х годов XX века бюджетный процесс имеет ярко выраженные черты движения «сверху вниз». Шведское правительство, как, впрочем, и парламент, руководствуется ограничениями, рассчитанными на несколько лет и касающимися как финансовой экономики (сальдо), так и совокупных расходов государства. Такая модель управления бюджетным процессом повышает роль государственного регулирования в оздоровлении государственных финансов особенно в кризисных ситуациях, поскольку она помогает удерживать государственные расходы в разумных рамках, способствует устойчивому развитию национальной экономики и обеспечивает своевременное поступление доходов в бюджет.

Следует отметить, что модель формирования бюджетов «снизу вверх», по идее, больше подходит к федеративным государствам. Например, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ бюджетная система страны является трехуровневой – федеральный бюджет РФ и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ; бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты) и бюджеты территориальных внебюджетных фондов: местные бюджеты. При этом все уровни бюджетов самостоятельные, т. е. нижестоящие бюджеты не входят в вышестоящие бюджеты. Это означает, что региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления сами формируют и исполняют свои бюджеты. Вместе с тем для составления проекта федерального бюджета РФ требуется, чтобы один из экземпляров проектов регионального и консолидированного бюджетов в обязательном порядке предоставлялся регионами в Министерство финансов РФ, т. е. в бюджетном процессе применяется, казалось бы, ярко выраженная модель «снизу вверх».

Однако на самом деле применение указанной модели в РФ носит формальный характер, поскольку на практике бюджеты субъектов РФ формируются в недрах Министерства финансов РФ, а местные бюджеты – в недрах финансовых органов субъектов РФ. Именно в Министерстве финансов РФ происходит определение аккумулированной субъектами РФ доходной части своих бюджетов, осуществляемых ими расходов из этих бюджетов, финансовых взаимоотношений между федеральным бюджетом РФ и бюджетами субъектов РФ. Аналогичный подход проявляется и в недрах финансовых органов субъектов РФ при формировании местных бюджетов муниципальных образований. Фактически бюджеты формируются по модели «сверху вниз», в результате чего на лицо финансовая зависимость нижестоящих органов власти от вышестоящих органов.

В связи с вышеизложенным следует особо подчеркнуть, что ни одно правительство не может игнорировать целое (макроуровень), принимая решения по деталям формирования бюджетов, соответственно и не может утвердить бюджетно-политические ограничения, не убедившись, что в рамках этих ограничений можно будет производить самые необходимые расходы. Это означает, что ни в одной стране не применяются модели управления бюджетным процессом «снизу вверх» или «сверху вниз» в чистом виде. Чтобы управление бюджетным процессом в целом могло выжить в политической среде данной страны, два подхода (две модели) к формированию бюджетов должны сойтись в некой компромиссной точке.

Формирование бюджетов в любой стране не заканчивается только составлением их проектов. Оно получает свое логичное продолжение на второй стадии управления бюджетным процессом – стадии рассмотрения и утверждения

проектов бюджетов, на которой после долгого детального обсуждения принимаются специальные законы (решения) об утверждении бюджетов на очередной финансовый (бюджетный) год и на среднесрочную перспективу. При этом, согласно законодательству, рассмотрение и утверждение проектов бюджетов – исключительно прерогатива законодательных (представительных) органов власти, т. е. парламентов и других представительных органов власти. Принятие представительными органами власти законов (решений) об утверждении бюджетов придает им силу юридического закона, т. е. они становятся обязательными для исполнения в строгом соответствии с принятыми законами (решениями).

Во всех странах мира необходимость рассмотрения и утверждения бюджетов обусловлена тем, что первоначальная стадия организации бюджетного процесса, т. е. составление проектов бюджетов, лишь в небольшой степени означает, что фактически принимается решение о том, каковы будут доходы и расходы бюджетов и что результат их исполнения будет именно таким. Большую часть доходов бюджетов, например налоговых поступлений, при составлении проектов бюджетов невозможно точно определить заранее. Можно принять решение о правилах налогообложения и ставках различных налогов, но налоговая база, к которой они будут применяться, определяется в основном общественно-экономическим развитием, носящим, в свою очередь, многофакторный характер. То же самое, хотя и в меньшей степени, касается расходов бюджетов. Для расходов бюджетов, определяемых правилами предоставления средств, в частности трансфертов в виде субсидий частным лицам, действует тот же принцип, что и для налогов: можно определить размер субсидий и условия их получения, но точное количество

граждан, имеющих право на получение субсидий, трудно определить заранее, т. е. при составлении проектов бюджетов.

Ответы на вышеуказанные и другие вопросы при формировании бюджетов должны быть получены по мере возможности именно на стадии рассмотрения и утверждения их проектов. Кроме того, в ходе обсуждения проектов бюджетов в них вносятся многочисленные изменения и поправки, в результате чего уточняются некоторые параметры. Для окончательного решения этих вопросов, например в РФ, рассмотрение и утверждение федерального законопроекта о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период проходит в трех чтениях, процедуры и предметы ведения которых регламентированы Бюджетным кодексом РФ (ст. 199, 205, 207). Все это говорит о том, что конечная цель рассмотрения и утверждения проектов бюджетов – формирование реалистических и хорошо структурированных бюджетов, исполнение которых представляется наиболее реальным и результативным.

Не будет преувеличением сказать, что на стадиях составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджетов закладывается прочный фундамент экономической, социальной и политической жизни большинства стран мира. В условиях рыночной экономики ни одно отдельно взятое решение государства и ни одно политическое лицо не может повлиять на национальную экономику в той степени, в какой это могут сделать правительственный проект бюджета и решение о нем. Поэтому вопрос формирования бюджетов неизбежно вызывает большой интерес со стороны общественности, СМИ, управленческого аппарата, финансовых рынков, предприятий, организаций и, само собой разумеется, со стороны политических партий и их избранных представителей в парламенте, принимающих решения о бюджете.

Не трудно заметить, что составление проектов бюджетов, их рассмотрение и утверждение служат отправными точками организации управления бюджетным процессом и необходимы для практической реализации важных решений относительно определения объема, размера, распределения и использования государственных бюджетных ресурсов. Вот почему последующая стадия организации бюджетного процесса – стадия исполнения бюджетов – имеет весьма конкретное и важное практическое значение: предусматривает обеспечение полного и своевременного поступления всех запланированных доходов и бесперебойного финансирования бюджетных расходов. Хорошо функционирующая система исполнения бюджетов призвана установить необходимый баланс между контролем и степенью свободы совершения доходно-расходных операций. Наряду с обеспечением результатов, максимально приближенных к экономическим и политическим приоритетам государства, надежность и безопасность в работе с использованием государственных и муниципальных финансовых ресурсов должна обеспечить именно стадия исполнения бюджетного процесса.

Управление бюджетным процессом в части исполнения бюджетов как завершающей стадии его организации в разных странах мира определяется комплексом национальных, исторических, экономических и политических факторов, включающих в себя:

- историю и традиции государственного управления;
- организационную структуру правительства каждой страны;
- бюджетную и управленческую философию, в частности проводимый органами власти данной страны экономический и политический курс;
- функциональность, эффективность и развитие связанных функций государ-

ственного управления (таких как системы внутреннего управленческого контроля или системы внешнего контроля);

– виды проблем, с которыми пытается бороться правительство данной страны (коррупция, низкая эффективность управления, ошибки в планировании и платежах доходов и финансировании расходов бюджетов);

– развитие в экономике связанных функций, таких как телекоммуникационная система, банковская система страны и др.

В России установлена казначейская система исполнения бюджетов. Основная роль в процессе их исполнения принадлежит Федеральному казначейству РФ, которое обеспечивает соблюдение принципа единства кассы. Это зачисление всех поступающих доходов и поступлений из источников финансирования дефицита на единый счет бюджетов и осуществление всех предусмотренных расходов с этого счета. Осуществление бюджетных операций через счета Казначейства позволяет обеспечить полный учет и контроль каждого этапа исполнения доходов и расходов бюджетов.

Важную роль в управлении исполнением бюджетов играют законодательная база и установленные соответствующие механизмы. Законодательная база, регламентирующая исполнение бюджетов и зачастую имеющая сложный характер, состоит из различных уровней. В большинстве стран национальная конституция содержит положения, регламентирующие общие аспекты исполнения бюджетов. В дополнение к таким конституционным положениям обычной практикой является принятие дополнительных специальных законов и ряда подзаконных правовых нормативных актов, регулирующих процесс исполнения бюджетов. Применительно к России – это прежде всего Бюджетный кодекс РФ, в котором испол-

нение бюджета выделено в специальный раздел (раздел 8 БК РФ).

Необходимо отметить, что среди законодательных и правовых нормативных актов, регулирующих процесс исполнения бюджетов, основополагающим является ежегодный закон о бюджете (основной финансовый закон). Данный закон в разных странах может иметь другое название в зависимости от юрисдикции, но он требует в обязательном порядке обеспечить исполнение бюджетов по доходам и расходам. Основной ежегодный финансовый закон о бюджете либо эквивалентный ему законодательный акт, а также любые применяемые вспомогательные подзаконные документы (инструкции, положения и др.), регулирующие процесс исполнения бюджетов, определяют процедуры, которые требуется выполнять при поступлении доходов и выдаче разрешения на использование государственных бюджетных средств (финансирование бюджетных расходов).

Вопросы управления бюджетным процессом в РФ тесно связаны с осуществлением государственного и муниципального финансового контроля. Он распространяется на все стадии организации бюджетного процесса и выступает как один из важнейших инструментов управления указанным процессом. В рамках выполнения управленческой функции государственный (муниципальный) финансовый контроль выступает в том числе как способ установления «обратной связи», поскольку на основании данных, полученных в результате осуществления контроля, происходит обоснование корректировки ранее принятых решений и планов и, что самое главное, принимаются действенные меры по устранению правонарушений с целью обеспечения законности, целесообразности и эффективности в области образования и расходования государственных и муниципальных бюджетных средств.

Следует особо отметить, что построение эффективной системы государственного (муниципального) финансового контроля в современной России требует решить ряд актуальных задач и проблем. До сих пор не разработаны научно-теоретические концептуальные подходы к формированию единой системы государственного (муниципального) финансового контроля; не принят общий (единый) федеральный закон о государственном (муниципальном) финансовом контроле; отсутствует государственный (муниципальный) финансовый контроль, носящий предупреждающий и профилактический характер; наблюдается низкий уровень результативности реализации материалов проверок и ревизий, а также слабый уровень исполнительной дисциплины в отношении законов по контролю; отсутствует строгая наказуемость виновных лиц за правонарушение. Есть и другие нерешенные задачи и проблемы организационно-правового и практического характера. В силу этого государственный (муниципальный) финансовый контроль в России характеризуется сегодня как несовершенный, слабый и малоэффективный<sup>1</sup>.

В ходе организации исполнения бюджетов ведется бюджетный учет и составляется бюджетная отчетность, являющиеся частью бюджетного процесса. Чтобы в целом управление бюджетным процессом осуществлялось эффективно и на основе установленных законов, решающее значение имеет необходимая информация в нужное время и в нужном месте. В связи с этим бюджетный учет играет важную роль в регистрации и предоставлении экономической информации, что-

бы на всех уровнях государственной и муниципальной администрации можно было принять обоснованные решения касательно дальнейшей деятельности по управлению бюджетным процессом в части исполнения бюджетов, а также чтобы можно было оценить и проанализировать данную деятельность с целью определения степени ответственности руководителей за ее результаты.

Бюджетный учет – система учета государственных и муниципальных бюджетов, обеспечивающая формирование информации о фактическом состоянии исполнения доходов и расходов бюджетов и позволяющая провести анализ решений, принимаемых в бюджетно-налоговой сфере. Определение содержания бюджетного учета установлено в Бюджетном кодексе РФ (пункт 2 ст. 264.1 БК РФ). Основными задачами бюджетного учета являются:

- формирование полной и достоверной информации об исполнении доходов и расходов бюджетов разных уровней бюджетной системы РФ;
- обеспечение контроля за соблюдением законодательства по исполнению бюджетов;
- обеспечение основы по составлению бюджетной отчетности для исполнительных и представительных органов власти и других участников бюджетного процесса.

В результате бюджетного учета составляется бюджетная отчетность в виде соответствующих финансовых документов, в которых содержится информация о результатах и эффектах, достигнутых хозяйствующими субъектами – участниками бюджетного процесса по исполнению доходов и расходов бюджетов. Главным финансовым документом бюджетной отчетности при этом является годовой отчет об исполнении бюджета, утверждаемый законодательным органом. В со-

<sup>1</sup> Аветисян И. А. Проблемы повышения эффективности государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // Проблемы развития территории. – 2015. – № 2 (76). – С. 120–130.

ответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 264.4 БК РФ) годовой отчет об исполнении бюджета до его рассмотрения и утверждения в законодательном (представительном) органе подлежит внешней проверке, которая включает внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета. Например, внешняя проверка годового отчета об исполнении федерального бюджета осуществляется Счетной палатой РФ в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ.

Важный научно-теоретический и практический интерес представляют вопросы дальнейшего совершенствования управления бюджетным процессом в РФ, носящего постоянный и непрерывный характер. В связи с этим следует особо отметить, что в нашей стране наука о бюджетном менеджменте представляет собой молодую и весьма проблематичную сферу экономической науки, которая находится на стадии своего становления. В силу указанного обстоятельства управление бюджетным процессом как его главное звено за все годы существования современной России претерпело существенные изменения, и совершенствование его организации продолжается по сей день.

До принятия Бюджетного кодекса РФ (1998 год) и введения его в действие (2000 год) в России почти десять лет бюджетный менеджмент в целом и его главное звено – управление бюджетным процессом – строились на Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 года. В результате, во-первых, большая часть полномочий и норм в действующем бюджетном законодательстве России к середине 90-х гг. XX века значительно устарела и перестала соответствовать требованиям действующей конституции страны. Во-вторых, прак-

тически полностью отсутствовали нормы, регулирующие процесс исполнения бюджетов, контроля за их исполнением, а концепция казначейской системы исполнения бюджетов не имела законодательного управления. В-третьих, ежегодно меняющиеся принципы организации взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ при составлении и утверждении федерального бюджета требовали законодательного закрепления основ межбюджетных отношений в постоянном действующем акте. В-четвертых, необходимо было устанавливать ответственность участников бюджетного процесса за неполное и несвоевременное финансирование расходов бюджетов, нецелевое использование бюджетных средств и т. д., поскольку нормы законодательного регулирования этих вопросов либо отсутствовали, либо содержались в подзаконных актах.

Отсутствие комплексного и систематизированного правового акта страны – Бюджетного кодекса РФ – способствовало:

- хроническому неисполнению законов (решений) о бюджетах;
- недофинансированию отдельных видов расходов бюджетов и задержкам в их финансировании;
- нецелевому использованию бюджетных средств и финансированию расходов, не предусмотренных законами (решениями) о бюджетах;
- не полному отражению доходов, получаемых бюджетными организациями, органами государственной власти, государственными предприятиями от использования государственной собственности, в соответствующих бюджетах.

Введение в действие Бюджетного кодекса РФ создало необходимые предпосылки для дальнейшего совершенствования управления бюджетным процессом в РФ, соответственно и для решения некоторых проблемных задач осуществле-

ния бюджетного менеджмента в целом по стране. Вместе с тем практика показала, что, несмотря на осуществление в начале 2000-х гг. мероприятий по совершенствованию управления бюджетным процессом в РФ, в нем сохранился ряд недостатков и нерешенных задач. Главным недостатком являлось отсутствие соответствующих механизмов обеспечения результативности и эффективности использования бюджетных средств. Это выражалось в:

- отсутствию разработки среднесрочного финансового плана (бюджетного плана) для каждого бюджетного цикла отдельно, годового планирования бюджетных доходов и расходов отдельно, а также неопределенности объема и структуры бюджетных ассигнований, выделяемых главным распорядителям и получателям бюджетных средств, т. е. администраторам бюджетных средств;

- предоставлении бюджетных средств на основе корректировки (индексации) ассигнований прошлых лет в условиях низкой формализации механизма перераспределения бюджетных ресурсов и отсутствии четких критериев и процедур отбора финансируемых направлений и мероприятий в соответствии с приоритетами государственной политики;

- отсутствию четких формулировок целей и конечных результатов использования бюджетных средств, а также критериев оценки деятельности администраторов бюджетных средств;

- ограничении полномочий и, следовательно, ответственности администраторов бюджетных средств при формировании и исполнении бюджетов;

- преобладании внешнего финансового контроля за соответствием кассовых расходов плановым показателям при отсутствии процедур и методологии внутреннего финансового контроля (мониторинга) обоснованности планирования и результатов использования бюджетных средств;

- отсутствию системы оценки финансового результата деятельности органов власти разных уровней и закрепления за определенным органом государственной власти и органом местного самоуправления активов и обязательств соответственно РФ, субъекта РФ и муниципального образования;

- затянутости и громоздкости процедур рассмотрения проектов бюджетов представительными органами власти, ориентированных на технические детали в ущерб аналогичной оценке приоритетов бюджетной политики государства;

- нечетком разграничении полномочий между представительными и исполнительными органами власти и т. д.

Важнейшим шагом для изменения такой ситуации в системе управления бюджетным процессом в РФ стала разработанная Министерством финансов РФ Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Главной задачей реформирования бюджетного процесса в РФ являлось создание условий и предпосылок для эффективного управления государственными и муниципальными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. В связи с этим цель указанной реформы заключалась в смещении акцентов бюджетного процесса в РФ от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Согласно вышеуказанной Концепции реформирование бюджетного процесса в РФ предлагалось осуществить по следующим направлениям:

1) реформирование бюджетной классификации и бюджетного учета;

2) выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств;

3) совершенствование среднесрочного финансового планирования;

4) совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования;

5) упорядочение процедур составления и рассмотрения проектов бюджетов.

Поэтому в рамках реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ по первому направлению стало осуществляться составление и исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ начиная с 2005 года на основе новой бюджетной классификации РФ. Новая бюджетная классификация РФ была приближена к требованиям международных стандартов с учетом изменений структуры и функций органов исполнительной власти в рамках административной реформы, а также введения интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета. В практику бюджетной работы были введены новые понятия: «расходные обязательства», «бюджетные обязательства», «реестр расходных обязательств», которые нашли отражение в Бюджетном кодексе РФ новой редакции согласно Федеральному закону РФ от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в части регулирования бюджетного процесса и проведения в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

В свете реализации Концепции реформирования бюджетного процесса по второму направлению начали применяться такие новые понятия, как «действующие расходные обязательства» и «принимаемые расходные обязательства». Такое разделение расходных обязательств позволяет:

– существенно упростить и ускорить процедуру составления и рассмотрения проектов бюджетов в части, касающейся действующих расходных обязательств, сосредоточив при этом особое внимание на процессе подготовки рассмотрения на принимаемых расходных обязательствах, отражающих цели и приоритеты государственной политики;

– поддерживать более жесткие бюджетные полномочия, поскольку выделение ассигнований на принятие новых обязательств возможно лишь после выделения бюджетных ассигнований на выполнение действующих бюджетных обязательств либо заблаговременного их сокращения или отмены;

– удлинить период и повысить надежность бюджетного планирования за счет устанавливаемых правил прогнозирования объема действующих расходных обязательств (в том числе с их распределением между администраторами бюджетных средств);

– ввести в бюджетный процесс элементы конкуренции при распределении бюджетных средств с целью направления их на реализацию наиболее эффективных расходных бюджетных программ.

К действующим расходным обязательствам относятся:

– обязательства по предоставлению средств для оплаты государственных (муниципальных) услуг в соответствии с государственным (муниципальным) заданием;

– бюджетные ассигнования на социальное обеспечение населения (трансферты населению);

– бюджетные инвестиции в объекты государственной и муниципальной собственности, исходя из установленных бюджетных целевых программ, а также адресной инвестиционной программы РФ, субъекта РФ и муниципального образования;

- обязательства по погашению и(или) обслуживанию государственного и муниципального долга;

- обязательства по предоставлению межбюджетных трансфертов;

- обязательства по созданию резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) и др.

К принимаемым расходным обязательствам относятся:

- увеличение действующих или введение новых видов трансфертов населению;

- увеличение заработной платы, денежного довольствия;

- досрочное погашение государственного и муниципального долга;

- предоставление (оплата) государственных и муниципальных услуг сверх установленных нормативов (требований законодательства РФ);

- увеличение по сравнению с ранее предусмотренными планами ассигнований на реализацию действующих или новых бюджетных программ;

- новые бюджетные инвестиции;

- предоставление бюджетных кредитов и др.

В соответствии с действующими и принимаемыми расходными обязательствами составляют бюджет действующих обязательств и бюджет принимаемых обязательств. Под бюджетом действующих обязательств понимается объем ассигнований, необходимый для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств РФ, субъекта РФ, муниципального образования, обусловленных действующими законодательными и нормативно-правовыми актами. Под бюджетом принимаемых обязательств понимается объем ассигнований, необходимый для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств РФ, субъектов РФ и муниципального образования, обусловленных вступающими в силу новыми

нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями.

Вместе с тем здесь следует отметить, что на практике разделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств иногда оказывается труднореализуемым из-за отсутствия прозрачной методологии определения и корректировки (пересчета) объема действующих обязательств, при том что даже по общим оценкам он существенно превышает прогнозируемые ресурсы бюджетов всех уровней, требуя принятия ежегодно мер по оптимизации и реструктуризации финансируемых расходов. В то же время на аналогичном уровне такое разделение частично может осуществляться, требуя при этом лишь более четкого отражения в обоснованиях среднесрочного бюджетного плана.

В части совершенствования среднесрочного финансового планирования в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в РФ (третье направление реформирования бюджетного процесса) была поставлена задача расширения его горизонта и перехода к составлению и утверждению трехлетних бюджетов. В связи с этим следует отметить, что одним из важных механизмов организации бюджетного процесса в РФ является бюджетное планирование и прогнозирование. Существует тесная связь между управлением бюджетным процессом и финансово-бюджетным планированием и прогнозированием, ибо с их помощью в ходе формирования бюджетов, в частности составления проектов бюджетов, количественно определяются объемы их доходов и расходов, а также другие параметры бюджетов. От степени научности бюджетного планирования и прогнозирования во многом зависит качество уровня управления бюджетным процессом.

Задача составления и утверждения трехлетних бюджетов в РФ для начала была решена на федеральном уровне в

соответствии с принятием Федерального закона РФ от 26.04.2007 № 63-ФЗ. В 2007 году в РФ был составлен и утвержден первый трехлетний федеральный бюджет на 2008–2010 гг. С этого времени начали составляться и утверждаться трехлетний федеральный бюджет, трехлетние бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты – на очередной финансовый год и плановый период<sup>2</sup>. При этом любой бюджет на очередной финансовый год является частью ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед трехлетнего бюджета, что, с одной стороны, обеспечивается преимуществом государственной политики и предсказуемостью распределения бюджетных ассигнований и, с другой стороны, позволяет вносить по четкой и прозрачной процедуре ежегодные корректировки в соответствии с приоритетами экономической и социальной политики и условиями их достижения.

Выше отмечалось, что стержневой базой Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ являлся переход от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» к «управлению результативностью» с целью повышения эффективности расходования бюджетных средств. Именно для достижения этой цели было принято Постановление Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22.05.2004 № 249. В свете реализации требований указанного постановления в стране был взят курс на совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования (четвертое направление реформирования бюджетного процесса). Программно-целевой метод бюджетного

<sup>2</sup> В порядке исключения в РФ федеральный бюджет и региональные бюджеты на 2016 год формировались только в одногодичном формате (годовые бюджеты) из-за обострения экономического кризиса в стране.

планирования осуществляется на федеральном, региональном и местном уровнях при управлении бюджетным процессом. Целевая программа – это совокупность выполняемых мероприятий, взаимосвязанных по срокам, исполнителям и ресурсам и направленных на достижение определенных цели и задачи.

До 2010 года в бюджетном планировании и прогнозировании при подготовке проектов бюджетов преобладала сметная форма планирования бюджетных расходов, т. е. бюджеты формировались не на основе фактических и ожидаемых результатов осуществления бюджетных расходов, а путем индексации и корректировки объема средств, выделенных в предыдущем году. Средства, выделявшиеся на реализацию большинства целевых программ, фактически являлись разновидностью дополнительного «сметного финансирования расходов» и практически постоянно подвергались изменениям, оправдывая тем самым аморфность формулировок целей и результатов программ и недостаток ответственности за их достижение.

В 2010 году Министерство финансов РФ представило Правительству РФ проект федерального бюджета на 2011–2013 гг. в новом формате, согласно которому указанный бюджет был сформирован по программно-целевому принципу, т. е. расходы каждого из министерств и ведомств аргументировались той целью, на которую собиралось тратить Правительство РФ. Эта мера была призвана обеспечить тесную увязку бюджетного планирования с мониторингом достижения заявленных целей. Министерство финансов РФ и Министерство экономического развития РФ подготовили перечень программ, на основе которого был сформулирован указанный трехлетний бюджет, его основные положения. Всего в общей сложности получилось 39 программ, раз-

битых по таким блокам, как образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, социальная поддержка, промышленность, экономическое регулирование, регулирование государственных финансов и др. Если в 2010 году на финансирование 73 целевых программ было предусмотрено не более 8% общих расходов федерального бюджета, то в 39 целевых госпрограммах на 2011 год были объединены 96,7% расходов указанного бюджета, т. е. возрос контроль Министерства финансов РФ за расходованием средств федерального бюджета<sup>3</sup>.

В рамках совершенствования среднесрочного финансово-бюджетного планирования было обращено внимание также на внедрение в нашей стране широко применяемой на мировой практике концепции (модели) бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), как одного из компонентов программно-целевого метода планирования. Однако практика показала, что реализация метода БОР в бюджетном планировании связана с большими методическими трудностями. Так, применение данного метода требует в обязательном порядке количественно оценить результат от реализации той или иной программы. Но остается неясным, как можно определить мгновенный (здесь и сейчас) экономический эффект (прибыль) от бюджетного финансирования расходов на социальную сферу (образование, здравоохранение, культуру и др.). Показателем эффективности работы учреждений образования, здравоохранения, культуры т. д., по идее, не должна выступать прибыль, поскольку целью деятельности учреждений этих сфер является удовлетворение социально значимых потребностей личности в интеллектуальном, физическом и нравственном развитии. Кроме того, социаль-

ный результат деятельности вышеуказанных учреждений может проявляться в долгосрочной перспективе и зависит от множества других факторов. Например, развитие системы образования и повышение его качества зависит от изменения демографической ситуации, реализации государственной программы образования, экономического финансового, социального положения страны и т. д. Очевидно, что применение БОР по всем направлениям бюджетного планирования и финансирования расходов бюджетов становится нецелесообразным.

Вышеизложенное позволяет сделать общий вывод о том, что Концепция реформирования в 2004–2006 годах, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249, являлась весьма важным комплексным и многоаспектным документом для осуществления широкомасштабной бюджетной реформы в новейшей России. Она охватывала широкий круг вопросов организационно-правового, методического и практического характера, реализация которых создала необходимые предпосылки и заложила фундаментальную основу для совершенствования всей системы управления бюджетным процессом в РФ.

Вместе с тем практика показала, что в силу нахождения науки о бюджетном менеджменте на стадии своего становления существует пока серьезное отставание научно-теоретических, методологических и законодательных разработок для дальнейшего совершенствования управления бюджетным процессом в стране, как главного звена системы бюджетного менеджмента. Подтверждением этому служит то обстоятельство, что наряду с принятием Бюджетного кодекса РФ и Налогового кодекса РФ (часть I и II) за все годы в РФ было издано множество изменений и дополнений в бюджетно-налоговой сфере страны. Кроме того было принято и про-

<sup>3</sup> Версия. – 2010. – № 38. – С. 9.

должается принятие большого числа других законодательных и правовых нормативных актов в области регулирования бюджетно-налоговых правоотношений. В стране сохраняется нестабильность бюджетного и налогового законодательства, идет постоянная работа по изменению указанных законодательств, и это продолжается по сей день. Естественно, чрезмерные изменения бюджетного и налогового законодательства, придающие им непрерывный и перманентный характер, отрицательно сказываются на повышении научного уровня управления бюджетным процессом, соответственно и всей системе бюджетного менеджмента в стране.

До сих пор не до конца разработаны научно-теоретические и методологические вопросы управления бюджетным процессом в РФ и бюджетного менеджмента в соответствии с требованиями современного этапа перехода к инновационному развитию экономики. Существует нечеткость и невнятность в вопросах характеристики и оценки сущности, роли и значения государственного бюджета и бюджетной системы в развитии экономики и социальной сферы страны. С другой стороны известно, что теоретической и методологической основой управления бюджетным процессом, соответственно и всей системы бюджетного менеджмента являются научные концепции об общественных (общегосударственных) финансах, ведущим звеном которых выступают государственный бюджет и бюджетная система данной страны.

В связи с вышесказанным стоит особо подчеркнуть, что по вопросам определения понятия «бюджет» до сих пор нет единого мнения среди ученых-экономистов, правоведов и других специалистов. Подтверждением этому служит использование в экономической литературе и законодательных нормативных актах разных терминов и определений содер-

жания и функций государственного бюджета. Государственный бюджет рассматривается как «централизованный фонд денежных средств государства», как «основной финансовый план государства», как «важный финансовый регулятор государства», как «роспись государственных доходов и расходов», как «форма образования и расходования денежных средств государства» и т. д. Использование разных терминов и определений при раскрытии содержания государственного бюджета объясняется тем, что он является сложной экономической категорией и имеет синтетический характер, чему в экономической литературе, к сожалению, на сегодняшний день уделяется недостаточно внимания.

Государственный бюджет в отличие от других экономических категорий, на наш взгляд, представляет собой специфическую базисно-надстроечную категорию, в которой переплетаются базисно-экономические и правовые – надстроечные – отношения. Это означает, что основой (фундаментом) формирования бюджета любого государства выступает экономика, являющаяся базисом развития общества. И в этом отношении бюджет является одновременно отражением состояния экономики любой страны. Вместе с тем государственный бюджет как основной финансовый план государства ежегодно рассматривается и утверждается специальным юридическим законом (законом о бюджете), и в этом проявляется его сущность как государственно-надстроечной (правовой) категории. Именно бюджет составляет главную финансовую базу деятельности государственных и муниципальных органов власти. Наконец, государственные бюджетные отношения материализуются в потоках и движениях конкретных количественных сумм централизованных денежных средств государства.

Таким образом, для полного раскрытия содержания государственного бюджета требуется проявить комплексный подход и рассматривать его в экономическом, правовом и материальном аспектах.

Экономический аспект содержания государственного бюджета означает, что он является объективной экономической категорией, обусловленной наличием товарно-денежных отношений и функционированием государства и выражающей общественно-экономические отношения, связанные с процессами распределения, перераспределения и использования централизованных фондов денежных средств государства (государственные и муниципальные бюджетные фонды, государственные внебюджетные фонды).

Правовое содержание бюджета определено в Бюджетном кодексе РФ. Так, в соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ «бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления». Однако включение в Бюджетный кодекс РФ такого определения содержания о бюджете, как нам представляется, несовершенно. Ведь известно, что высшая законодательная власть РФ в лице Государственной Думы и Совета Федерации ежегодно рассматривает и утверждает не «форму», как это отмечено в Бюджетном кодексе РФ, а федеральный бюджет РФ (см. ст. 114 Конституции РФ) как основной финансовый план государства и принимает о нем специальный закон (закон о федеральном бюджете), считающийся одновременно основным финансовым законом страны. Поэтому, на наш взгляд, более правильным определением правового содержания бюджета в Бюджетном кодексе РФ была бы следующая формулировка: «бюджет – это основной финансовый план образования и использования централизованного общего-

сударственного фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления».

Материальный аспект содержания государственного бюджета, как отмечалось, представляет собой количественное выражение сумм потоков централизованных общегосударственных финансово-бюджетных средств, находящихся в распоряжении соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления и использующихся для финансового обеспечения их задач и функций. С материальным аспектом государственного бюджета тесно связано раскрытие его содержания также с точки зрения собственности. В соответствии со ст. 214 Гражданского кодекса (ГК) РФ, имущество, не закрепленное за государственными предприятиями, учреждениями, и прежде всего средства соответствующего бюджета составляют государственную казну публично-правового образования. Точно так же, в соответствии со ст. 215 ГК РФ, имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, и средства соответствующего муниципального бюджета составляют муниципальную казну. Таким образом, государственный бюджет является частью государственной и муниципальной казны, т. е. понятие «казна» шире понятия «средства бюджета», и подмена одного другим недопустима.

Вопросы разработки научно-теоретических и методологических концепций по управлению бюджетным процессом в РФ и всей системой бюджетного менеджмента в соответствии с современными требованиями выхода страны из экономического и финансового кризиса и перехода к инновационному развитию ее экономики сегодня приобрели весьма важное практическое значение. Они связаны прежде всего с проблемами опре-

деления в условиях рыночной экономики степени вмешательства государства в существующие в стране финансово-экономические, в том числе бюджетные, отношения. Для указанного вмешательства требуется применение таких важных инструментов, как планирование и прогнозирование экономики и финансов на макроуровне. Без преувеличения можно сказать, что сердцевинной системы управления экономикой и финансами является планирование, в том числе бюджетное планирование и прогнозирование. Выше было отмечено, что в ходе управления бюджетным процессом в РФ именно с помощью бюджетного планирования и прогнозирования на практике определяются количественные размеры объемов доходов, расходов и других параметров бюджетов бюджетной системы РФ. То есть существует тесная взаимосвязь между управлением бюджетным процессом и финансово-бюджетным планированием и прогнозированием. От степени их научности во многом зависит качество уровня указанного управления. По этому поводу следует отметить, что в высокоразвитых странах с налаженной системой управления рыночной экономикой планирование, в том числе финансово-бюджетное планирование и прогнозирование, давно выступают важными и необходимыми инструментами государственного регулирования развития экономики и финансов на макроуровне.

До перехода России к рыночной экономике в условиях административно-командной системы управления (советский период времени) при существующей плановой экономике ежегодно составлялся государственный план экономического и социального развития страны (народно-хозяйственный план), составной частью которого выступал и государственный бюджет. На практике это означало, что фундаментом бюджета является разви-

тие экономики, и поэтому он был ориентирован прежде всего на реальные экономические ресурсы (экономические показатели), которые закладывались в государственном плане экономического и социального развития страны. При этом оба документа: государственный план экономического и социального развития и государственный бюджет страны – имели законодательную оценку, т. е. они утверждались на законодательной основе и исполнение их показателей носило обязательный (директивный) характер. При таком подходе к управлению экономикой и финансами страны на макроуровне гарантировалось обеспечение устойчивой и тесной увязки между показателями развития экономики и бюджета страны, а также повышения ответственности органов власти за выполнение этих показателей.

В связи с переходом России к рыночной экономике за все годы ее развития экономическая и финансово-бюджетная политика государства основывалась на либерально-монетаристской концепции, которая актуальна и по сей день. Реализация требований данной концепции на практике предполагает отказ от системы плановой экономики, господство свободной, не регулируемой государством, рыночной экономики и ограничение вмешательства государства в управление экономическими и финансовыми отношениями страны. Соответственно, формулирование и утверждение бюджета на очередной финансовый год и плановый период (трехлетнего бюджета) основывается на ежегодно составляемом прогнозе экономического и социального развития страны на среднесрочную перспективу, который не имеет законодательной оценки, его показатели выступают как «благие пожелания», и тем самым отсутствует реальная ответственность управляющих органов власти за их выполнение. В стра-

не до сих пор не развито стратегическое индикативное планирование с выстраиванием показателей индикаторов, призванных помочь конкретным предприятиям и отраслям реального сектора национальной экономики ориентироваться в экономической конъюнктуре и разрабатывать собственные планы развития. Государственные инвестиционные программы разрабатываются и учитываются в основном в разобщенных системах. Не составляется единый индикативный план в масштабе страны, рассчитанный, скажем, на пять лет, имеющий рекомендательный характер, но при этом он может оформляться как законодательный акт, как это делается в некоторых высокоразвитых странах с рыночной экономикой (Япония, Франция и др.)

В отличие от прогноза экономического и социального развития страны в условиях рыночной экономики только государственный бюджет утверждается специальным законом и является единственным плановым документом, который одновременно служит в руках государства важным инструментом для регулирования экономических и финансовых процессов на макроуровне. Фактически существует законодательное противоречие по правовой оценке взаимодействия между экономикой и бюджетом, которое на практике не способствует обеспечению на должном уровне увязки показателей бюджета с показателями прогноза экономического и социального развития страны. Кроме того, при создавшейся ситуации управляющие органы правительства нашей страны по финансово-экономическому блоку сосредоточивают свое внимание главным образом не на вопросах развития реального сектора национальной экономики, а на управлении потоками бюджетных денежных средств, в частности на вопросах образования, распределения, перераспреде-

ления и использования указанных денежных средств. То есть проявляется чисто монетаристский подход к управлению экономикой и финансами страны на макроуровне. По этому поводу полностью можно согласиться с мнением профессора Валентина Катасонова, который говорит: «Давайте посмотрим на структуру нашего правительства. У нас есть Минфин. Минфин занимается налогами. Минфин занимается расходами. А кто у нас занимается экономикой? Министерство экономического развития? Нет. Министерство экономического развития занимается только астрологическими делами... Министерство промышленности тоже не занимается реальной экономикой. Силуанов занимается распределениями и перераспределениями сжимающегося общественного продукта. У нас фактически нет людей, которые бы несли ответственность за провал экономики»<sup>4</sup>.

Нет сомнения, что именно существующая долгие годы в России модель управления экономикой и финансами на макроуровне, основанная на либерально-монетаристской концепции, стала главной причиной провала структурных экономических реформ (диверсификации экономики) и перехода к инновационному развитию экономики страны, в результате чего она, особенно в последние годы, находится в глубоком кризисе затяжного характера и зашла в тупик. Не отвергая важную роль распределительных отношений, в частности оптимального, справедливого распределения государственных бюджетных денежных средств, а также их результативного использования в повышении эффективности общественного производства, нельзя забывать, что основой развития любого общества является прежде всего производство материальных благ. То есть приоритетом является развитие отраслей реального сек-

<sup>4</sup> Завтра. – 2016. – № 27. – С. 2.

тора национальной экономики страны (промышленности, сельского хозяйства и других отраслей сферы материального производства). Соответственно фундаментом бюджета любого государства и гарантом обеспечения устойчивости его доходной базы является именно развитие реального сектора экономики данной страны. С этой точки зрения ныне действующая в России модель управления экономикой и финансами на макроуровне, основанная на либерально-монетаристской концепции, давно исчерпала себя и требует изменения, т. е. необходима новая экономическая и финансовая политика российского государства. На наш взгляд, единственный альтернативный путь вывода страны из системного экономического кризиса и обеспечения в будущем устойчивого роста ее экономики – это отказ от либерально-монетаристской модели управления, повышение экономической роли государства и переход от свободного рынка к модели регулируемой государством рыночной экономики, которая имеет место во многих развитых странах с рыночной экономикой.

Нет необходимости доказывать, что вышеотмеченные задачи по разработке и внедрению в практику новой модели управления экономикой и финансами на макроуровне страны непосредственно связаны с проведением финансово-бюджетной политики государства и решением проблем по дальнейшему совершенствованию управления бюджетным процессом в РФ как главного звена системы бюджетного менеджмента. В конечном счете решение конкретных задач по дальнейшему совершенствованию управления бюджетным процессом в РФ и бюджетного менеджмента в целом вместе с другими средствами управления экономикой и государственными и муниципальными финансами призвано служить мощным рычагом для усиления экономической роли госу-

дарства и повышения эффективности воздействия бюджетной системы на развитие экономики страны. В связи с этим, как нам представляется, дальнейшее совершенствование управления бюджетным процессом в РФ должно осуществляться по следующим основным направлениям:

1) разработка внятной и научно обоснованной теоретическо-методологической и процессуально-правовой концепции по комплексной характеристике экономической и правовой сущности, роли и функций государственного бюджета и организации управления бюджетным процессом в РФ применительно к новым условиям социально-экономической и финансовой политики государства;

2) доработка и создание законодательства по управлению бюджетным процессом в РФ, отвечающего реальным требованиям его совершенствования на конкретном этапе развития страны;

3) завершение создания реальных и действенных базовых комплексов правового, нормативного, информационного и статистического обеспечения;

4) доработка законодательства и создание соответствующих новых методов и способов, направленных на решение проблем по повышению эффективности государственного и муниципального финансового контроля как неотъемлемой части управления бюджетным процессом в РФ;

5) повышение научного уровня и роли бюджетного планирования и прогнозирования в организации управления бюджетным процессом в РФ, а также обеспечение их тесной взаимосвязи с реальной программой экономического и социального развития страны;

6) применение новых подходов для организации управления бюджетным процессом в РФ в направлении унификации управленческих органов власти, устранения дублирования и параллелизма бюджетных работ в данной области;

7) повышение профессионализма и ответственности работников бюджетной сферы на всех уровнях управления бюджетным процессом в РФ.

Заключая, подчеркнем, что организация управления бюджетным процессом в РФ как главного звена бюджетного менеджмента и его дальнейшее совершенствование применительно к современным ус-

ловиям требуют разрешения целого ряда задач и проблем научно-теоретического, методологического, правового, процессуального, методического и практического характера. Все это говорит о том, что России предстоит пройти еще значительный путь по созданию совершенной системы управления бюджетным процессом и бюджетного менеджмента в стране.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Аветисян, И. А. Бюджетный менеджмент [Текст] : учебное пособие / И. А. Аветисян; М-во обр. и науки РФ, Вологод. гос. ун-т. – Вологда : ВоГУ, 2015. – 259 с.
2. Аветисян, И. А. Бюджетный менеджмент: сущность, история и проблемы совершенствования в современной России [Текст] / И. А. Аветисян // Проблемы развития территории. – 2016. – № 2 (82). – С. 137–151.
3. Аветисян, И. А. Бюджетный процесс как инструмент управления государственными и муниципальными финансами [Текст] / И. А. Аветисян // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2012. – № 1 (19). – С. 121–135.
4. Аветисян, И. А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации [Текст] / И. А. Аветисян // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. – № 1 (13). – С. 115–131.
5. Аветисян, И. А. Вопросы государственного регулирования процессов распределения и использования доходов в современной России [Текст] / И. А. Аветисян // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2009. – № 1 (5). – С. 107–122.
6. Аветисян, И. А. О государственном финансовом контроле в современной России [Текст] / И. А. Аветисян // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2006. – № 34. – С. 19–31.
7. Аветисян, И. А. Об эффективности государственного бюджета и бюджетных расходов [Текст] / И. А. Аветисян // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2015. – № 29. – С. 9–19.
8. Аветисян, И. А. Основы финансового менеджмента на макроуровне (вопросы теории и методологии) [Текст] : учебное пособие для вузов / И. А. Аветисян. – 1-е изд. – Вологда, 2001. – 193 с.
9. Аветисян, И. А. Проблемы повышения эффективности государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации [Текст] / И. А. Аветисян // Проблемы развития территории. – 2015. – № 2 (76). – С. 120–134.
10. Аветисян, И. А. Проблемы финансирования высшего образования в современной России [Текст] / И. А. Аветисян // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2013. – № 1 (25). – С. 108–122.
11. Аветисян, И. А. Финансирование расходов на высшее образование в Российской Федерации и направления его совершенствования [Текст] / И. А. Аветисян // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2007. – № 39. – С. 12–27.
12. Бюджетная классификация Российской Федерации для составления бюджетов всех уровней начиная с бюджетов на 2005 год: Указания о порядке применения Бюджетной классификации РФ. – М. : КНОРУС, 2005. – 160 с.
13. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] : учебник / под ред. О. В. Врублевской, М. В. Романовского. – 4-е изд. перераб. – СПб. : Питер, 2008. – 576 с.
14. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] : учебник для бакалавров / под ред. Г. Б. Поляка. – М. : Проспект, 2014. – 438 с.
15. Бюджетный кодекс Российской Федерации: по состоянию на 20 июня 2016 года [Текст]. – М.: Проспект, 2016. – 320 с.

16. Вышегородцев, М. М. Управление бюджетом [Текст] : курс лекций / М. М. Вышегородцев. – М. : Дело и сервис, 2002. – 160 с.
17. Годин, А. М. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] : учебник / А. М. Годин, В. П. Горегляд, И. В. Подпорина. – 7-е изд. перераб. и доп. – М. : «Дашков и К», 2009. – 628 с.
18. Дементьев, Д. В. Бюджетная система РФ: учеб. пособие / Д. В. Дементьев, В. А. Щербаков. – 2-е изд., стер. – М. : КНОРУС, 2009. – 256 с.
19. Ковалева, Т. М. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации : учеб. пособие / Т. М. Ковалева, С. В. Барулин. – М. : КНОРУС, 2006. – 128 с.
20. Ковалева, Т. М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации [Текст] : учебное пособие / Т. М. Ковалева. – М. : КНОРУС, 2009. – 128 с.
21. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. – Государственный флаг РФ, Государственный герб РФ, Государственный гимн РФ. – Ростов н/Д : Феникс, 2008. – 62 с.
22. Министерство финансов РФ [Электронный ресурс] : Официальный сайт. – Режим доступа : <http://www.minfin.ru/redorms/budget>
23. Налоговый кодекс Российской Федерации [Текст]. – М. : Омега-Л, 2011. – 640 с.
24. Парыгина, В. А. Бюджетное право и процесс [Текст] : учебник / В. А. Парыгина, А. А. Падеев. – М. : Эксмо, 2005. – 384 с.
25. Поляк, Г. Б. Бюджетное право: учеб. пособие для вузов / под ред. Г. Б. Поляка, А. М. Никитина. – 6-е изд. перераб. и доп. – М. : Закон и право, 2006. – 285 с.

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Аветисян Ишхан Арташович – доктор экономических наук, профессор кафедры «Финансы и кредит», заслуженный работник высшей школы РФ. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования Вологодский государственный университет. Россия, 160000, г. Вологда, ул. Ленина, д. 15. Тел.: (8172) 53-17-54.

**Avetisyan I. A.**

### **MANAGEMENT OF THE BUDGET PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION AS THE MAIN LINK IN BUDGET MANAGEMENT**

*The paper discusses the issues of management of the budgetary process in the Russian Federation that are relatively little-studied in the domestic science, and their place in budget management is shown. By disclosing the essence and structural units of budget management, the author shows that the budget management process in Russia takes an independent place in the hierarchical system of budget management and is its main element at the same time. It is proved that during the budget management process it is possible to identify ways to improve the management of public and municipal finances, as this process permeates all the spheres of activities of state and municipal authorities. The author describes in detail the content and objectives as well as economic and procedural legal framework for the management of the budget process in Russia at every stage of its organization. Special attention is paid to issues concerning the reform of budget management in the Russian Federation on the basis of the concept for reforming the budgetary process in the Russian Federation in 2004-2006 developed by the Ministry of Finance of the Russian Federation and approved by the Resolution of the Government of the Russian Federation dated May 22, 2004 No. 249 "On the measures to increase efficiency of budget expenditures". The author makes*

*a conclusion that the implementation of the provisions of the said concept into practice became the basis on which the first large-scale budget reform in modern Russia was implemented, which laid the foundation for the improvement of budget process and budget management in the whole country. However, in the article the author proves that scientific-theoretical, methodological and legislative developments in relation to current requirements improve the administration of the budgetary process in the Russian Federation as the main element of budget management still need to be further developed. It is shown that in the context of the ongoing profound economic and financial crisis in Russia it is necessary to work out a new state economic and financial policy, which is ultimately connected with the application of general models of managing the economy and finance at the macro level. According to the author, a model of management of economy and finances at the macro level that has been in use for many years in Russia and continues to be used today and which is based on the liberal-monetarist concept has become the main reason for today's protracted economic and financial crisis of the country. Accordingly, the author believes that the only alternative way to take the country out of a systemic economic crisis and to ensure future sustainable growth of its economy is to abandon the liberal-monetarist model of economic management and finance at the macro level, to emphasize the economic role of the state, and to shift from free market to the model of state-regulated market economy. In light of the implementation of the new economic and financial policy and carrying out appropriate fiscal reforms in the country in relation to modern requirements, the author outlines main directions for further improvement of budget management in the Russian Federation as the main element of budget management.*

*Budget process in post-Soviet Russia, establishment of budget management, problems of improving the management of state and municipal finance.*

#### **INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

*Avetisyan Ishkhan Artashovich – Doctor of Economics, Professor of the Department of Finance and Credit, Honored worker of higher school of Russia. Federal State-Financed Educational Institution of Higher Professional Education “Vologda State University”. 15, Lenin Street, Vologda, 160000, Russian Federation. Phone: +7(8172) 53-17-54.*