

# Территориальные финансы

УДК 336.64

ББК 65.291.9-21

© Аветисян И.А.

## БЮДЖЕТНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ: СУЩНОСТЬ, ИСТОРИЯ И ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ



АВETИСЯН 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

*Статья посвящена сравнительно малоизученным проблемам такой отрасли экономической науки, как бюджетный менеджмент. Раскрываются сущность, значение, функции, задачи и основные структурные звенья системы бюджетного менеджмента. Подробно освещается история его становления в современной России. Автором обосновывается, что существует серьезное отставание научно-теоретических, методологических, законодательных разработок в области бюджетного менеджмента. Показывается, что в условиях продолжающегося в нашей стране экономического и финансового кризиса требуется новая бюджетная реформа. В статье доказывается, что по вопросам раскрытия понятия «бюджет» до сих пор нет единого мнения среди ученых. По мнению автора, это объясняется тем, что государственный бюджет является сложной экономической категорией, в государственном бюджете переплетаются базисно-экономические и надстроечно-правовые отношения. Исходя из этого, автор считает, что для полноценного раскрытия сущности государственного бюджета требуется комплексный подход и рассматривать его следует в экономическом, правовом и материальном аспектах. Поскольку бюджетный менеджмент представляет собой многогранный и многоаспектный процесс, охватывающий широкий круг вопросов не только финансово-экономического и правового, но и управленческо-инструментального характера, то качество его организации во многом зависит от использования таких управленческих инструментов, как бюджетная классификация РФ, бюджетное планирование и прогнозирование, учет и отчетность, финансовый контроль, анализ. В статье обозначаются основные направления совершенствования системы бюджетного менеджмента в современной России, а также нерешенные в этой области проблемы научно-теоретического, методологического, правового, управленческо-инструментального и методического характера, которые, по мнению автора, одновременно предполагают возможные пути их разрешения на перспективу.*

*Бюджетный менеджмент в России, история становления, современное состояние, бюджетная классификация, проблемы совершенствования бюджетного менеджмента.*

В условиях господства товарно-денежных отношений удовлетворение потребностей общества осуществляется через акт купли-продажи товаров (работ, услуг), где универсальным средством выступают деньги. Отсюда процесс формирования и расходования денежных средств – объективная, главная и первоочередная сфера жизнедеятельности любого хозяйствующего субъекта: индивида, организации, государства. Возникают вопросы: каким образом происходят формирование и расходование денежных средств, например, одного из хозяйствующих субъектов – государства. Ответы на эти и многие другие вопросы составляют предмет изучения науки о бюджетном менеджменте.

Удовлетворение потребностей всех членов общества происходит за счет формирования и использования общегосударственного денежного фонда, то есть государственного бюджета. В состав удовлетворения потребностей всех членов общества входят защита права членов общества на жизнь вообще и особенно на таких ее этапах, как детство, старость, инвалидность, реализация оборонной функции государства; обеспечение функции государственного управления; осуществление социально-культурной, научной и других сфер деятельности государства. Общественные потребности на указанные цели при этом непрерывно растут, соответственно, увеличивается объем государственных расходов, что в конечном счете повышает роль и значение государственного бюджета. Это и есть объект изучения бюджетного менеджмента, а субъектом его изучения выступает государство и его структурные подразделения.

До перехода к рыночным отношениям в отечественной науке и на практике использовалось понятие «управление», ко-

торое рассматривается как сознательное, целенаправленное воздействие людей на окружающую среду с целью получения желаемых результатов. Но с переходом России к рыночным отношениям и заимствованием зарубежной терминологии в науку и практику, в том числе в систему экономической науки и образования быстро вошел термин «менеджмент», в значительной степени идентичный понятию «управление». Заимствовано множество выражений, относящихся к тем или иным сферам общественной жизни, в том числе к экономике и финансам: «основы менеджмента», «менеджмент предприятия», «менеджмент организации», «финансовый менеджмент», «банковский менеджмент», «налоговый менеджмент» и т. д. Возникла необходимость применения также таких терминов, как «основы финансового менеджмента на макроуровне» и «бюджетный менеджмент». При этом в соответствии с новым утвержденным Государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования РФ в систему экономического образования вузов страны официально введена дисциплина «Бюджетный менеджмент» для подготовки кадров экономического направления и менеджмента с квалификацией бакалавра и магистра по профилям «Финансы и кредит» и «Финансовый менеджмент».

За годы экономической реформы в России учеными-экономистами и практическими работниками было уделено большое внимание финансовому менеджменту, в результате чего в экономической литературе появились многочисленные учебники, учебные пособия и другие работы по указанному вопросу. Однако в этих работах в основном были систематизированы и рассмотрены про-

блемы финансового менеджмента на микроуровне, т.е. управления финансовыми отношениями на уровне предприятия и организации. Работа по финансовому менеджменту, дающая целостные знания об управлении системой финансовых отношений на макроуровне, долгое время отсутствовала. Только в 2001 году автором данной статьи была написана первая работа по финансовому менеджменту на макроуровне, которая была издана с допуском Министерства образования РФ в качестве учебного пособия для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки бакалавров и магистров «Экономика», «Менеджмент», а также по экономическим и управленческим специальностям<sup>1</sup>. Поскольку эта работа была издана в условиях немассового перехода обучения студентов к системе бакалавриата и магистратуры и отсутствия утвержденного нового Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования страны, курс «Финансовый менеджмент на макроуровне» не получил официального признания как отдельная самостоятельная дисциплина. Вместо этого официально самостоятельной дисциплиной был признан «Бюджетный менеджмент» как составляющая часть «Финансового менеджмента на макроуровне», что отражено в учебных планах экономических вузов по подготовке кадров экономического направления и менеджмента. В связи с этим подготовка нами учебного пособия по курсу «Бюджетный менеджмент» стала весьма актуальной и своевременной<sup>2</sup>.

Возникает также правомерный вопрос: есть ли смысл заниматься исследованиями вопросов финансового или бюд-

<sup>1</sup> Аветисян И. А. Основы финансового менеджмента на макроуровне (вопросы теории и методологии) : учебное пособие для вузов. – 1-е изд. – Вологда, 2011. – 193 с.

<sup>2</sup> Аветисян И. А. Бюджетный менеджмент : учебное пособие. – Вологда : ВоГУ, 2015. – 259 с.

жетного менеджмента на государственном уровне. Получение ответа на этот вопрос – не праздное занятие, а необходимость осознанного управления дальнейшим развитием общества в целом. Если банкротство предприятия, банка, корпорации – обычное явление рыночной экономики, то о банкротстве государства, региона многие экономисты и особенно руководящие деятели предпочитали не упоминать. Лишь после дефолта страны 1998 года о банкротстве субъектов РФ стали говорить открыто. Еще более остро вопросы банкротства регионов стали рассматриваться в условиях мирового экономического и финансового кризиса, начавшегося с 2008 года и продолжающегося по сей день. Так, по итогам 2012 года в 70 субъектах РФ финансовый долг превышал 50% объемов их бюджетов, а в настоящее время таких субъектов еще больше. При существующей финансовой неустойчивости регионов необходимость детальной научно-теоретической и правовой проработки управленческого механизма функционирования их финансов и бюджетов усиливается. Именно с этой целью в новой редакции Бюджетного кодекса РФ предусмотрена специальная глава (глава 19.1 БК РФ), касающаяся вопросов введения в регионах временной финансовой администрации. В ней раскрывается содержание понятия временной финансовой администрации, подробно излагаются процедуры плана восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования), а также порядок составления, утверждения, исполнения бюджета субъекта РФ и местного бюджета в условиях введенной временной финансовой администрации.

Следует отметить, что термин «менеджмент» теоретически и логически возник как описание системы управления частным капиталом и бизнесом. Поэтому объектом исследования по менеджменту

в указанных областях является организация управления, представляющая деятельность людей и отдельных субъектов хозяйствования для достижения личных (индивидуальных) целей. Что же касается государства, то здесь одни западные экономисты-теоретики предлагают использовать термин «государственное управление». Другие же считают, что этот термин больше соответствует административно-командной системе управления экономикой и социалистическому характеру строя, где провозглашается и реализуется в основном общественная (государственная) собственность на средства производства.

При рыночной экономике государство представляет собой сложную организацию, функционирующую в условиях многообразия форм собственности на средства производства. В рыночных условиях государство выступает как обособленный хозяйствующий субъект, основная функция которого состоит в защите интересов частной собственности. При этом исходным условием организации эффективного государственного менеджмента «рыночники» рассматривают ослабление экономической роли государства как специфического хозяйствующего субъекта со всеми присущими ему атрибутами – человеческими ресурсами, капиталом, материалами, технологией, информацией и т. д. С нашей точки зрения, в системе государственного менеджмента основополагающая роль принадлежит государственным финансам и бюджетам. Соответственно, в условиях рыночных отношений в наибольшей степени повышается роль государственного финансового менеджмента как важного экономического инструмента для финансового обеспечения задач и функции государства и местного самоуправления. Отсюда главное требование к государству – обеспечение результативного и экономного использования

государственных и муниципальных бюджетных средств с целью повышения эффективности развития государственного сектора экономики и национального богатства страны.

Государственный финансовый менеджмент представляет собой сложную иерархическую систему, центральное место в которой принадлежит финансовому менеджменту на макроуровне. Поскольку ведущее звено государственных финансов – это бюджет и бюджетная система государства, то главенствующая роль в финансовом менеджменте на макроуровне закономерно сводится к бюджетному менеджменту как подсистеме управления государственными финансами.

Экономическое содержание и структура бюджетного менеджмента в РФ представлены в нижеприведенном *рисунке 1*.

Бюджетный менеджмент – это совокупность эффективных действий, приемов, методов и способов, осуществляемых органами государственной власти, органами местного самоуправления и другими хозяйствующими субъектами по управлению бюджетными отношениями, возникающими в процессе образования, распределения, перераспределения и использования государственных и муниципальных бюджетных средств. Цель бюджетного менеджмента – реализация финансово-бюджетной политики государства во имя социально-экономического развития и обеспечения безопасности страны, а также повышения благосостояния людей.

Основными задачами бюджетного менеджмента в РФ являются:

- мобилизация государственных (муниципальных) бюджетных и внебюджетных ресурсов;
- обеспечение бесперебойного финансирования затрат для реализации функций и задач государства и органов местного самоуправления;



Рис. 1. Экономическое содержание и структура бюджетного менеджмента в РФ

– выявление дополнительных финансовых ресурсов при мобилизации и использовании бюджетных и внебюджетных средств;

– повышение качества управления мобилизацией и использованием государственных бюджетных и внебюджетных средств;

– усиление государственного (муниципального) финансового контроля за эффективным использованием государственных и муниципальных бюджетных и внебюджетных средств.

Содержание бюджетного менеджмента сводится к взаимодействию его объектов и субъектов, в ходе которого происходит реализация функций государства посредством особого функционального механизма. Объектами служат различные централизованные финансовые потоки и ресурсы государства, составляющие в РФ ежегодно 35 – 45% стоимости валового внутреннего продукта. Субъектами являются, с одной стороны, структуры и подразделения внутренней среды государства (министерства и ведомства, главные администраторы

(администраторы) доходов бюджета, источников финансирования дефицита бюджетов, главные распорядители (распорядители) бюджетных средств), а с другой – многочисленные контрагенты: от граждан и негосударственных юридических лиц своей страны до различных зарубежных экономических субъектов, включая отдельные государства и международные организации. Качество организации бюджетного менеджмента при этом во многом зависит от характера использования базовых элементов (законы и категории рыночного хозяйства, стоимостные рычаги, нормативное и информационное обеспечение), а также от таких управленческих инструментов, как бюджетная классификация, планирование, прогнозирование и т. д. Грамотное и умелое владение методами и способами организации бюджетного менеджмента позволяет в значительной степени обезопасить государство как от различных внутренних негативных явлений, так и от внешних кризисов, сделать развитие экономики страны более регулируемым и предсказуемым.

Как система управления государственными и муниципальными финансами бюджетный менеджмент состоит из двух подсистем:

- 1) управляемой, т.е. объекта управления;
- 2) управляющей, т.е. субъекта управления.

Объект управления включает:

- централизованные государственные и муниципальные денежные фонды и денежные потоки;

- отношения финансовых контрагентов по поводу формирования и использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов.

Субъект управления – это финансовые менеджеры, т.е. специальные группы людей или специфические государственные структуры и подразделения (Министерство финансов РФ, региональные и местные финансовые органы и др.).

Функции бюджетного менеджмента подразделяются в соответствии с указанными подсистемами на функции объекта управления и функции управляющей подсистемы.

Функциями объекта управления являются организация и регулирование оборота централизованных денежных фондов государства и местного самоуправления (притока и оттока денежных фондов), рациональное использование собственных и заемных государственных и муниципальных бюджетных средств, соблюдение бюджетного и налогового законодательства.

Функции управляющей подсистемы охватывают вопросы обеспечения эффективного функционирования объекта управления и достижения реализации (претворения в жизнь) управленческих решений на основе получаемой информации от управляемого объекта и внешней среды.

Нетрудно заметить, что реализация функций бюджетного менеджмента связана с вопросами о соотношении объективного и субъективного подходов в организации его на практике. Объективный

подход предполагает функционирование бюджетного менеджмента на базе соответствующих объективных законов, категорий и понятий рыночной экономики, не зависящих от желания людей (товар, деньги, цена, закон стоимости, финансы, бюджет и др.), а также умелое и рациональное использование исторического опыта страны в данной области. Субъективный подход бюджетного менеджмента на первый план выдвигает личные соображения руководителей госуправления (команды государственных управленцев-менеджеров). Так, возникает теория и практика институционализма, представляющего социально-экономические явления и процессы как следствие исключительно тех или иных «правил игры» руководящих личностей (государственных менеджеров). В этой связи отметим, что в 90-е гг. XX века руководство России весьма активно придерживалось концепции институционализма. Наиболее значительными «правилами игры» были применение «системы чистого монетаризма», «ваучерной приватизации», «либерализма», «расчленения государственной бюджетной системы страны и создание системы автономных государственных внебюджетных фондов» и др. Общеизвестными конечными результатами реализации этих правил стали беспрецедентное расслоение материального состояния населения, криминализация и растущая коррумпированность общества, другие виды негативных последствий. К сожалению, такая либеральная политика продолжается по сей день со своими вышеназванными негативными последствиями.

Исходя из места и роли государственного бюджета и бюджетной системы страны в финансовом менеджменте на макроуровне, бюджетный менеджмент строится по определенной системе. Под системой бюджетного менеджмента подразумевается сово-

купность различных и взаимосвязанных его звеньев, определяющих организацию финансового менеджмента на макроуровне. К основным звеньям системы бюджетного менеджмента в РФ, как нам представляется, можно отнести управление доходами бюджетов бюджетной системы РФ, управление расходами бюджетов бюджетной системы РФ, управление бюджетным процессом в РФ (это главное звено бюджетного менеджмента), управление системой регулирования межбюджетных отношений в РФ, управление государственными и муниципальными кредитными отношениями.

Качество организации бюджетного менеджмента во многом зависит от использования ряда управленческих инструментов, среди которых особое значение имеет бюджетная классификация РФ. Она играет весьма важную практическую роль в организации бюджетного менеджмента, и прежде всего в управлении бюджетным процессом в РФ как главным (ведущим) его звеном. Без бюджетной классификации невозможно составление, обсуждение, утверждение и исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, а также обеспечение бюджетного учета и составление бюджетной отчетности. Именно правильная и научно построенная бюджетная классификация позволяет точно определять адресаты многочисленных плательщиков доходов бюджетов, конкретные цели расходования бюджетных средств бюджетополучателей. Весьма велика практическая роль бюджетной классификации также в осуществлении ежегодного контроля за исполнением бюджетов и проведении бюджетного анализа.

В соответствии со ст. 18 Бюджетного кодекса РФ бюджетная классификация Российской Федерации является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов

бюджетной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. При этом определение принципов назначения, структуры, порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации, а также присвоение кодов составным частям бюджетной классификации РФ являются единственными для бюджетов бюджетной системы РФ.

В соответствии со ст. 19 Бюджетного кодекса РФ состав бюджетной классификации РФ включает

- классификацию доходов бюджетов;
- классификацию расходов бюджетов;
- классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов;
- классификацию операций публично-правовых образований (классификацию сектора государственного управления).

Бюджетная классификация РФ является непрерывным процессом, что связано с изменением структуры управленческих подразделений (ликвидация старых, создание новых министерств и ведомств), задач оптимизации состава государственного аппарата страны. С 2005 года была введена новая бюджетная классификация, которая направлена на

- переориентацию бюджетов на достижение конечных результатов путем повышения самостоятельности и ответственности участников бюджетного процесса в РФ;
- приведение структуры функциональной классификации расходов бюджетов в соответствии с основными функциями, выполняемыми органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- согласование бюджетной классификации РФ с международными стандартами финансовой отчетности и статистики государственных финансов.

Основные изменения бюджетной классификации РФ заключались в

- исключении расходов на капитальные вложения (государственные инвестиции) из функциональной классификации расходов и включении их в состав экономической классификации расходов бюджетов;

- распределении расходов на руководство и управление в установленной сфере деятельности по соответствующим разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов;

- разделении расходов в сфере науки на расходы на фундаментальные исследования (раздел «общегосударственные вопросы») и расходы на прикладные научные исследования с включением их в соответствующие разделы функциональной классификации расходов бюджетов;

- введении классификации государственного управления (КОСГУ), которая является группировкой операций в секторе государственного управления по их экономическому содержанию. Проект этой классификации впервые был опубликован в 2004 году в качестве выделения в самостоятельные разделы функциональной классификации расходов расходы на финансирование физической культуры и спорта и средства массовой информации (СМИ);

- применении кода администратора бюджетных средств (главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств) ко всем операциям, проводимым в рамках исполнения бюджетов (по доходам, расходам, источникам финансирования дефицитов бюджетов);

- приведении структуры экономической классификации расходов бюджетов в соответствие с экономическим содержанием операций в секторе государственного управления.

Принципиальной новацией бюджетной классификации РФ, применяемой с 2005 года, стало использование в ней классификации операций сектора государственного

управления (КОСГУ), которая является группировкой операций в секторе государственного управления по их экономическому содержанию. Проект этой классификации впервые был опубликован в 2004 году в качестве приложения 2 к Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004 – 2006 гг. В рамках КОСГУ операции делятся на текущие (доходы и расходы), инвестиционные (операции с нефинансовыми активами) и финансовые (операции с финансовыми активами и обязательствами). Ввод в практику КОСГУ позволяет классифицировать движение не только денежных средств, но и активов обязательств сектора государственного управления, а также применять новый метод начисления в бюджетном учете. То есть бюджетная классификация РФ фактически интегрирована с Планом счетов бюджетного учета, что позволяет учитывать запасы активов, обязательств и потоков по операциям, запасы конкретного типа активов или пассивов в начале отчетного периода, провести учет изменений в этих запасах, вызванных проведенными операциями, и, соответственно, выйти на стоимость запасов на конец отчетного периода. Такая система дает возможность глубоко анализировать последствия конкретных экономических событий в секторе государственного управления. Все это говорит одновременно о том, что бюджетная классификация РФ играет важную практическую роль в управлении исполнением бюджетов в части организации бюджетного учета и бюджетной отчетности.

В 2005 – 2007 гг. на основе КОСГУ были введены коды экономической классификации доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета. С 2008 года КОСГУ применяется как самостоятельная бюджетная классификация в составе бюджетной классификации РФ. При этом с целью соблюдения единых принципов формирования и исполнения

бюджетов был введен единый 20-значный код для классификации доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов. Три первых знака 20-значного кода являются кодами администраторов бюджетных средств, соответствующих перечню главных распорядителей средств соответствующего бюджета. Однако в законодательстве термин «администратор» применяется в отношении доходов и источников финансирования дефицита бюджетов, а также в отношении расходов бюджетов (главный распорядитель средств бюджетных средств). Вторая часть (14 знаков), которая представляет собой

функциональную структуру (разделы, подразделы, статьи, подстатьи, виды, группы, подгруппы, элементы, программы) соответствующей бюджетной классификации. Три последних знака 20-значного кода являются классификацией КОСГУ. Общая структура кодов бюджетной классификации РФ по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджетов иллюстрирована на рисунке 2.

В первые годы образования новейшей России бюджетная классификация страны утверждалась приказом Министерства финансов РФ. До 2008 года действовали два законодательных акта по

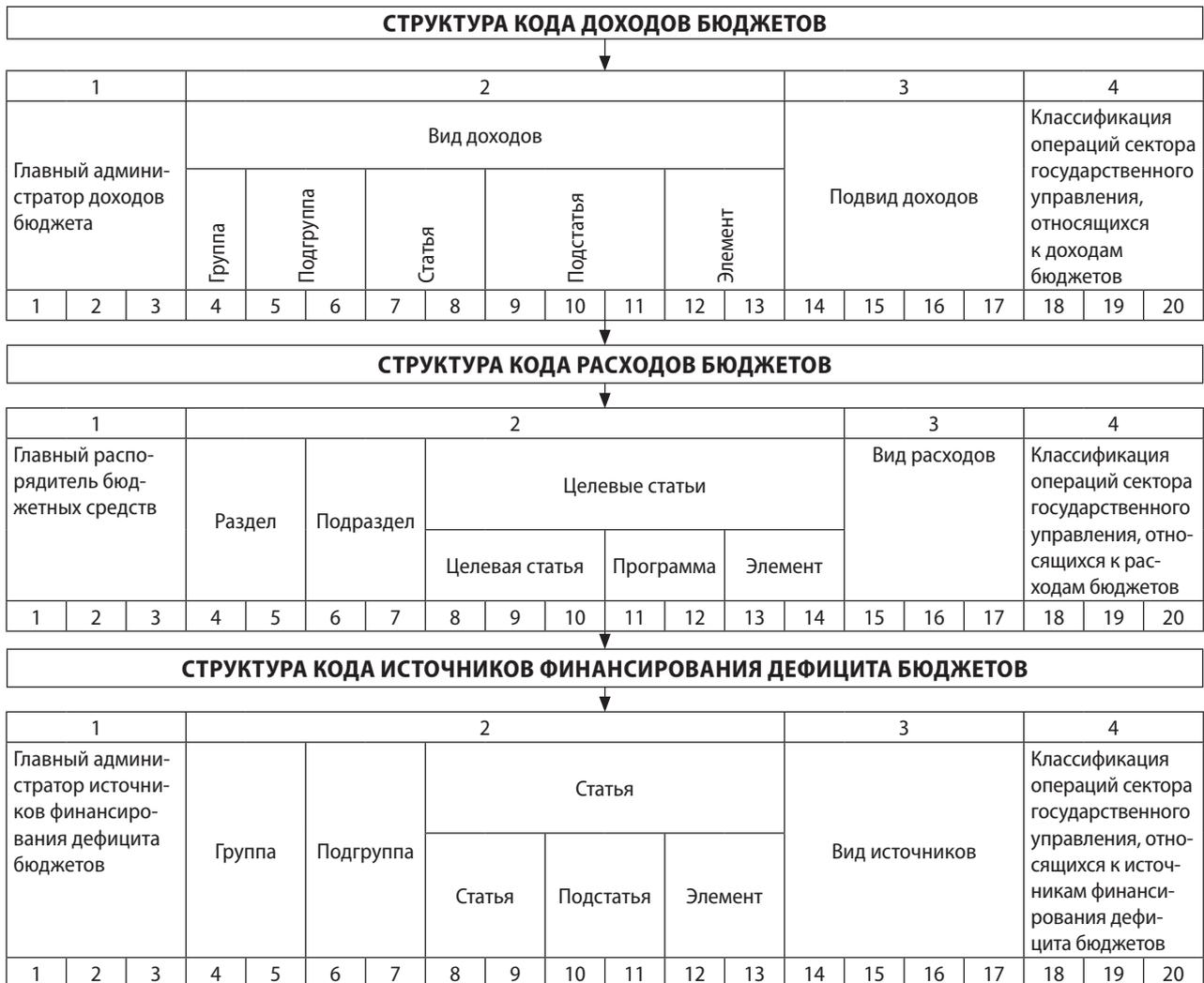


Рис. 2. Общая структура кодов бюджетной классификации РФ по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджетов

данному вопросу: Федеральный закон от 15.08.1996 № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» и Бюджетный кодекс РФ, в котором бюджетной классификации была посвящена отдельная глава. В дальнейшем Министерство финансов РФ издает Указания о порядке применения бюджетной классификации РФ. Так, с 2008 года действует приказ Министерства финансов РФ от 24.08.2007 № 74н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».

Исходя из логики проводимой реформы бюджетного процесса в РФ на следующем этапе реформирования бюджетной классификации РФ в рамках Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» уточнен состав бюджетной классификации РФ и внесены изменения в порядок ее 8 разновидностей, регламентированных в предыдущей редакции Бюджетного кодекса РФ. В соответствии с внесенными в состав бюджетной классификации РФ вместо 8 разновидностей включает теперь 4 разновидности (ст. 19 БК РФ).

При этом основными новациями в части формирования и утверждения бюджетной классификации РФ являлись:

- отказ от утверждения бюджетной классификации РФ отдельным законом;
- закрепление в Бюджетном кодексе РФ единых для бюджетов бюджетной системы РФ позиций двух первых уровней каждого вида бюджетной классификации;
- наделение Министерства финансов РФ полномочиями по утверждению единых позиций классификации доходов и классификации операций сектора государственного управления на более низких уровнях власти;

- утверждение целевых статей и видов расходов, статей и подстатей источников финансирования дефицита бюджетов законами (решениями) о соответствующих бюджетах, что позволяет учесть специфику федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, самостоятельность каждого уровня власти;

- установление требований к формированию целевых статей и видов расходов бюджетов.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает:

- по классификации доходов – 2 группы (налоговые и неналоговые доходы; безвозмездные поступления), которые объединяют соответственно 19 и 6 подгрупп;

- по классификации расходов – 14 разделов, детализированных в общем количестве по 97 подразделам;

- по классификации источников финансирования дефицита бюджетов – 2 группы (источники внутреннего финансирования дефицита бюджетов, источники внешнего финансирования дефицита бюджетов), которые объединяют соответственно 6 и 4 подгруппы;

- по КОСГУ – 8 групп, детализированных в общей сумме по 42 статьям.

Одновременно Министерству финансов РФ представлено право утверждать единые позиции классификации доходов и операций сектора государственного управления (КОСГУ) на более низких уровнях власти, тем самым обеспечено единство бюджетного учета и отчетности в сферах, не имеющих существенной специфики с точки зрения уровня бюджетной системы РФ.

Что касается классификации расходов и источников финансирования дефицита бюджетов, то при их определении, напротив, существенно расширена самостоятельность каждого уровня власти. Согласно действующим до 2008 года нормам, органы государственной власти

субъектов РФ и органы местного самоуправления имели право лишь на детализацию утвержденных федеральным законом позиций этих видов бюджетной классификации, что не позволяло в полной мере отражать специфику региональных и сметных бюджетов. С 2008 года установлено право утверждения целевых статей и видов расходов, а также статей и подстатей источников финансирования дефицита бюджетов законами (решениями) о соответствующих бюджетах. Уже на этапах составления и рассмотрения проектов бюджетов появляется возможность адаптации в рамках единой методологии бюджетной классификации к специфике и потребностям каждого вида бюджета. При этом установлены четкие требования к формированию целевых статей и видов бюджетов, которые должны отражать соответствующие расходные обязательства (публичные обязательства, долгосрочные целевые программы, объекты, обособленные функции органов власти и т. д.), обеспечивая тем самым прозрачность и обоснованность бюджетных ассигнований.

Следует особо подчеркнуть, что в целом наука о бюджетном менеджменте в современной России находится на стадии становления. Существует пока серьезное отставание научно-теоретических и методологических разработок в области бюджетного менеджмента применительно к современной экономической и финансовой ситуации страны, что порождает практические трудности в процессе практического осуществления.

Существует нечеткость и невнятность также по разработке теоретико-методологических концепций бюджетного менеджмента. В частности, в таких вопросах, как роль и значение государственного бюджета. Ведь теоретической и методологической основой бюджетного менеджмента являются научные концепции об

общественных (общегосударственных) финансах, ведущим звеном которых выступают государственный бюджет и бюджетная система страны. Понятия «бюджет» и «финансы» – это исторически объективные экономические категории, необходимость которых обусловлена наличием товарно-денежных отношений. Однако 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 о содержании и функциях государственного бюджета. В них, например, государственный бюджет рассматривается по-разному: то как «централизованный фонд денежных средств государства», то как «основной финансовый план государства», то как «важный финансовый регулятор государства», «ропись государственных доходов и расходов», «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 не уделяется достаточно внимания.

Государственный бюджет, 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, представляющаяся в свою очередь как базис развития общества. И в этом отношении бюджет является одновременно зеркалом отражения состояния экономики любой страны. Вместе с тем

государственный бюджет как основной финансовый план государства ежегодно разрабатывается и утверждается специальным юридическим законом (законом о бюджете), и в этом проявляется его сущность как государственно-надстроечной (правовой) категории. В процессе организации бюджетного менеджмента именно бюджет составляет главную финансовую базу деятельности государственных и муниципальных органов власти и служит выполнению оборонной, социально-экономической, управленческой, экологической, международной и других функций государства. Наконец, государственные бюджетные отношения материализуются в потоках и движениях конкретных количественных сумм 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, выражающей общественно-экономические отношения, возникающие в процессе образования, 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 Бюджетном кодексе РФ такого определения содержания о бюджете, как нам представляется, несовершенно. Ведь извест-

но, 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, считающийся одновременно основным финансовым законом страны. Поэтому, на наш взгляд, более правильным определением бюджета в Бюджетном кодексе РФ была бы следующая формулировка: «бюджет – это основной финансовый план образования и использования централизованного общегосударственного фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления».

Материальный аспект государственного бюджета представляет собой количественное выражение сумм централизованных общегосударственных фондов денежных средств, находящихся в распоряжении соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления. 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.

За все годы экономической реформы в России на формирование науки о бюджетном менеджменте повлияли:

- быстро развивающаяся система рыночной экономики в стране;
- использование прежней системы государственного управления финансами и бюджетом, унаследованной от бывшего СССР;
- формирование нового государственного устройства (федерального государственного устройства) и в соответствии с ним создание новой бюджетной системы РФ;
- формирование налоговой системы и налоговой политики РФ;
- характер жизнедеятельности людей в условиях рыночной экономики.

До принятия Бюджетного кодекса РФ (1998 г.) и введения его в действие (2000 г.) в России почти десять лет бюджетный менеджмент строился на устаревшем Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 года. К принятым Бюджетному кодексу РФ, а в дальнейшем и Налоговому кодексу РФ (часть I и часть II) за все годы издано множество изменений и дополнений, а также было создано много других законодательных и правовых нормативных актов в области регулирования бюджетных правоотношений, соответственно, и организации бюджетного менеджмента. В России сохранилась нестабильность бюджетного и налогового законодательства, шла постоянная чехарда по изменению законодательства, и к сожалению, эта тенденция наблюдается по сей день. Естественно, чрезмерные изменения бюджетного и налогового законодательства, придающие им непрерывный и перманентный характер, отрицательно сказываются на сегодняшнем этапе становления бюджетного менеджмента и повышении качества уровня его осуществления в РФ.

Заметим и то, что в условиях продолжающегося экономического и финансового кризиса и сложной международной ситуации возникают новые проблемы в области бюджетного менеджмента, которые требуют быстрого и неотложного разрешения с целью обеспечения устойчивости развития экономики и государственных финансов страны. Полагаю, что нас ожидает новая бюджетная реформа, касающаяся всех структурных звеньев системы бюджетного менеджмента. Подтверждением этому служит подготовленная Министерством финансов РФ новая редакция Бюджетного кодекса РФ, предусматривающая в нем значительные изменения, а также введение дополнительных глав и разделов. Намечается также проведение новой налоговой реформы в РФ.

Совершенствование бюджетного менеджмента в современной России требует разрешения целого ряда нерешенных задач и проблем научно-теоретического, методологического, правового, методического и практического характера. Как нам представляется, должны быть проведены усовершенствования по следующим основным направлениям:

1) разработка четкой и внятной научно обоснованной концепции по бюджетному менеджменту, в частности, по характеристике сущности, роли и функций государственного бюджета и бюджетной системы РФ применительно к современным условиям социально-экономического развития страны;

2) доработка и создание действенного законодательства по бюджетному менеджменту, отвечающего реальным требованиям его совершенствования на современном этапе развития РФ;

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

4) продолжение разработки комплексных мер теоретическо-методологического и процессуально-правового характера для совершенствования управления бюджетным процессом в РФ как главного звена бюджетного менеджмента;

5) разработка дополнительных разделов законодательства в части совершенствования регулирования системы межбюджетных отношений в РФ с целью создания в ней реального бюджетного федерализма и обеспечения финансово-бюджетной самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований;

6) доработка законодательства и создания соответствующих методов и способов, направленных на решение проблем по повышению эффективности государственного и муниципального финансового контроля в РФ;

7) повышение научного уровня бюджетного планирования и прогнозирования, а также обеспечение их тесной взаимосвязи с прогнозом социально-экономического развития страны;

8) применение новых методов и способов для организации бюджетного менеджмента в РФ в направлении унификации управленческих органов власти, устранения дублирования и параллелизма бюджетных работ;

9) повышение профессионализма и ответственности работников бюджетного менеджмента на всех уровнях власти.

Важнейшим направлением становления и совершенствования бюджетного менеджмента в РФ должно стать также ком-

плексное применение прямых, косвенных и смешанных форм бюджетного регулирования. Прямое влияние на процесс бюджетного менеджмента оказывается с помощью взимания налоговых платежей в бюджеты, бюджеты государственных внебюджетных фондов и применения повышенных или пониженных их ставок и льгот; изменения форм и методов финансирования бюджетных расходов с целью повышения их результативности и эффективности взимания штрафов, пени, неустоек за нарушение финансово-бюджетной дисциплины. К косвенным формам влияния на процесс бюджетного менеджмента можно отнести систему косвенного налогообложения, а к смешанным формам влияния можно отнести неналоговые платежи и льготное финансирование отдельных сфер деятельности и мероприятий, а также установление нормативов образования и использования внебюджетных фондов.

Нужно также признать, что в конечном счете решение проблем совершенствования бюджетного менеджмента вместе с другими средствами государственного управления финансами (влияние на цены продукции государственных предприятий, валютный курс, объем и структура денежного обращения и др.) призвано послужить мощным рычагом позитивного воздействия государства на развитие экономики страны.

Закljučая статью, скажем, что России предстоит пройти еще значительный путь по созданию совершенной системы бюджетного менеджмента.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Аветисян, И. А. Бюджетный менеджмент [Текст] : учебное пособие / И. А. Аветисян. – Вологда.
2. 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.
3. 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.

4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. 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.
8. 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.
9. Аветисян, И. А. Об эффективности государственного бюджета и бюджетных расходов [Текст] / И. А. Аветисян // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2005. – № 29. – С. 9–19.
10. 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.
11. Бюджетная классификация Российской Федерации для составления бюджетов всех уровней, начиная с бюджетов на 2005 год: Указания о порядке применения Бюджетной классификации РФ [Текст]. – М. : КНОРУС, 2005. – 160 с.
12. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] : учебник / под ред. О. В. Врублевской, М. В. Романовского. – 4-е изд. перераб. – СПб. : Питер, 2008. – 576 с.
13. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] : учебник для бакалавров / под ред. Г. Б. Поляка. – М. : Проспект, 2014. – 438 с.
14. Бюджетное право [Текст] : учебник / под ред. Н. А. Сатаровой. – М. : Деловой двор, 2009. – 296 с.
15. Бюджетный кодекс Российской Федерации: по состоянию на 20 мая 2014 года [Текст]. – М. : Проспект, Кнорус, 2014. – 288 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. Ковалева, Т. М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации [Текст] : учебное пособие / Т. М. Ковалева. – М. : КНОРУС, 2009. – 128 с.
19. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. Государственный флаг РФ, Государственный герб РФ, Государственный гимн РФ [Текст]. – Ростов н/Д : Феникс, 2008. – 62 с.
20. Налоговый кодекс Российской Федерации [Текст]. – М. : Омега-Л, 2011. – 640 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.

## BUDGET MANAGEMENT: ESSENCE, HISTORY AND PROBLEMS OF ENHANCEMENT IN MODERN RUSSIA

The article is devoted to relatively little-studied problems of the economic science branch, such as budget management. It discloses the essence, importance, functions, tasks and key structural elements of the budgetary management system. It covers the story of its formation in modern Russia. The author proves that there is a serious backlog of scientific-theoretical, methodological, legislative developments in the sphere of budget management. The paper shows that in conditions of the current economic and financial crisis a new budget reform is required. It substantiates the fact that there is no unified definition of the concept "budget" among scientists. According to the author, this is caused by the fact that the state budget is a complex economic category, involving basic economic and supra-legal relations. On this basis, the author believes that to reveal the state budget essence it is necessary to apply a comprehensive approach and consider it in the economic, legal and material aspects. As budget management is a multifaceted and multidimensional process, encompassing a wide range of issues of not only financial-legal, but also managerial-instrumental nature, the quality of its organization depends largely on the use of such management tools, as budget classification of the Russian Federation, budget planning and forecasting, accounting and reporting, financial control, analysis. The article presents the basic directions for budget management system perfection in modern Russia, as well as the unsolved problems of scientific-theoretical, methodological, legal, managerial-instrumental and methodological nature, which, in the author's opinion, at the same time, suggest possible ways of resolving them in the future.

*Budget management in Russia, history of formation, current state, budget classification, problems of budget management improvement.*

### REFERENCES

1. Avetisyan I. A. *Byudzhetnyi menedzhment : uchebnoe posobie* [Budget management : textbook]. Vologda.
2. Avetisyan I. A. Byudzhetnyi protsess kak instrument upravleniya gosudarstvennymi i munitsipal'nymi finansami [Budget process as a tool for managing public and municipal finances]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2012, no. 1 (19), pp. 121–135.
3. Avetisyan I. A. Byudzhetnyi federalizm i mezhbyudzhetnye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii [Fiscal federalism and inter-budgetary relations in the Russian Federation]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2011, no. 1 (13), pp. 115–131.
4. Avetisyan I. A. Voprosy gosudarstvennogo regulirovaniya protsessov raspredeleniya i ispol'zovaniya dokhodov v sovremennoi Rossii [Problems of state regulation of processes of distribution and use of incomes in modern Russia]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2009, no. 1 (5), pp. 107–122.
5. Avetisyan I. A. O gosudarstvennom finansovom kontrole v sovremennoi Rossii [On state financial control in modern Russia]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny v regione: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2006, no. 34, pp. 19–31.
6. Avetisyan I. A. *Osnovy finansovogo menedzhmenta na makrourovne (voprosy teorii i metodologii) : uchebnoe posobie dlya vuzov* [Fundamentals of financial management at the macro level (theory and method) : textbook for universities]. Edition 1. Vologda, 2001. 193 p.
7. Avetisyan I. A. Problemy povysheniya effektivnosti gosudarstvennogo i munitsipal'nogo finansovogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii [Problems of improving the efficiency of state and municipal financial control in the Russian Federation]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of territory's development], 2015, no. 2 (76), pp. 120–134.

8. Avetisyan I. A. Problemy finansirovaniya vysshego obrazovaniya v sovremennoi Rossii [Problems of financing higher education in modern Russia]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2013, no. 1 (25), pp. 108–122.
9. Avetisyan I. A. Ob effektivnosti gosudarstvennogo byudzheta i byudzhethnykh raskhodov [On effectiveness of the state budget and budget expenses]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny v regione: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2005, no. 29, pp. 9–19.
10. Avetisyan I. A. Finansirovanie raskhodov na vysshee obrazovanie v Rossiiskoi Federatsii i napravleniya ego sovershenstvovaniya [Funding of expenses on higher education in the Russian Federation and directions of its improvement]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny v regione: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2007, no. 39, pp. 12–27.
11. *Byudzhetskaya klassifikatsiya Rossiiskoi Federatsii dlya sostavleniya byudzhetrov vsekh urovnei, nachinaya s byudzhetrov na 2005 god: Ukazaniya o poryadke primeneniya Byudzhetnoi klassifikatsii RF* [Budgetary classification of the Russian Federation for drawing up the budgets of all levels, beginning with budgets for 2005: Guidance on the application of the RF Budget classification]. Moscow : KNORUS, 2005. 160 p.
12. *Byudzhetskaya sistema Rossiiskoi Federatsii : uchebnik* [Budget system of the Russian Federation : textbook]. Under editorship of O. V. Vrublevskaia, M. V. Romanovskii. Edition 4 revised. Saint-Petersburg : Piter, 2008. 576 p.
13. *Byudzhetskaya sistema Rossiiskoi Federatsii : uchebnik dlya bakalavrov* [Budget system of the Russian Federation : textbook for bachelors]. Under editorship of G. B. Polyak. Moscow : Prospekt, 2014. 438 p.
14. *Byudzhetnoe pravo : uchebnik* [Budget law : textbook]. Under editorship of N. A. Satarova. Moscow : Delovoi dvor, 2009. 296 p.
15. *Byudzhetni kodeks Rossiiskoi Federatsii: po sostoyaniyu na 20 maya 2014 goda* [Budget Code of the Russian Federation: as of May 20, 2014]. Moscow : Prospekt, Knorus, 2014. 288 p.
16. Vyshegorodtsev M. M. *Upravlenie byudzhedom : kurs lektsii* [Budget Management : course of lectures]. Moscow : Delo i servis, 2002. 160 p.
17. Godin A. M., Goreglyad V. P., Podporina I. V. *Byudzhetskaya sistema Rossiiskoi Federatsii : uchebnik* [Budget system of the Russian Federation : textbook]. Edition 7 revised and supplemented. Moscow: Dashkov i K, 2009. 628 p.
18. Kovaleva T. M. *Byudzhetskaya politika i byudzhetnoe planirovanie v Rossiiskoi Federatsii : uchebnoe posobie* [Fiscal policy and budgetary planning in the Russian Federation : textbook]. Moscow : KNORUS, 2009. 128 p.
19. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 goda. Gosudarstvennyi flag RF, Gosudarstvennyi gerb RF, Gosudarstvennyi gimn RF* [Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote December 12, 1993. RF state flag, RF state emblem, RF state anthem]. Rostov on Don : Feniks, 2008. 62 p.
20. *Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii* [Tax Code of the Russian Federation]. Moscow : Omega-L, 2011. 640 p.

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

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