СИБИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ФИНАНСОВ И БАНКОВСКОГО ДЕЛА (САФБД)

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИНСТИТУТ СЕРТИФИЦИРОВАННЫХ БУХГАЛТЕРОВ И ФИНАНСОВЫХ МЕНЕДЖЕРОВ (МИСБФМ)

ОБЩЕСТВО, ЭКОНОМИКА, МЕНЕДЖМЕНТ И ПРАВО

Сборник научных трудов по материалам национальной научно-практической конференции

Под научной редакцией д-ра экон. наук, профессора Н.В. Фадейкиной

Новосибирск
2018

УДК 316.3:330.01: 005:340
ББК 60.02+ 65.01+65.291.21+67.0
О28

Печатается по решению Научно-методического совета
Сибирской академии финансов и банковского дела (САФБД)

Редакционная коллегия

Н.В. Фадейкина, д-р экон. наук, профессор, ректор САФБД

В.М. Савradым, Phd, канд. экон. наук, доцент, зав. кафедрой финансов и банковского дела САФБД

О.А. Сапрыкина, канд. экон. наук, доцент, директор Института магистратуры, аспирантуры и научных исследований, зав кафедрой экономики и управления САФБД

О28 **Общество, экономика, менеджмент и право:** сборник научных трудов по материалам национальной научно-практической конференции / под научной редакцией д-ра экон. наук, профессора Н.В. Фадейкиной. – Новосибирск: САФБД, 2018. – 200 с.

В сборник включены доклады и статьи, отражающие результаты научных исследований и научно-практических разработок представителей профессорско-преподавательского состава, аспирантов и магистрантов САФБД, представленные на национальной научно-практической конференции «Общество, экономика, менеджмент и право», проходившей 15–16 ноября 2018 г. в Новосибирске по адресу: 630051, г. Новосибирск, ул. Ползунова, д. 7. Тематика докладов охватывает исследование детерминант развития концепта системы публичного управления бюджетным процессом публично-правовых образований, рассмотрение теоретических и практических аспектов организации наличного денежного обращения в Российской Федерации, а также принципов и правил рационального кредитования и функционирования кредитного механизма в коммерческих банках. Кроме того на конференции особое внимание было уделено применению профессиональных стандартов в банковской сфере, развитию отрасли жилищного строительства, а также проблемам обеспечения финансовой устойчивости субъектов национальной экономики, ее секторов и сегментов.

Для специалистов, работающих в различных секторах экономики, научно-педагогических работников университетов, специализированных финансово-экономических вузов, организаций среднего профессионального образования, предоставляющих образовательные услуги в рамках укрупненной группы 38.00.00 «Экономика и управление», а также для аспирантов, магистрантов и студентов.

УДК 316.3:330.01: 005:340
ББК 60.02+ 65.01+65.291.21+67.0

© Сибирская академия финансов
и банковского дела, 2018
© Коллектив авторов, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Фадейкина Н.В., Синкина А.А., Глушакова О.В., Брюханова Н.В. Модернизация системы публичного управления социально-экономическим развитием публично-правовых образований ……..5

Фадейкина Н.В., Синкина А.А., Глушакова О.В. Развитие концепта системы публичного управления бюджетным процессом публично-правовых образований …….24

Цыганков К.Ю., Фадейкина Н.В. Капитал и прибыль как основные категории бизнес-анализа организации ……43

Саврадым В.М., Горбатко Ю.А. Теоретические аспекты наличного денежного обращения ……...49

Науменко А.И., Ратковская М.А. Роботизация бизнес-процессов в банковском секторе ……..55

Саврадым В.М., Пушкарева О.В., Горбатко Ю.А. Организация наличного денежного обращения в Сибирском Главном управлении Банка России ……..60

Доля Е.И., Симонов А.П., Тонкошкурова К.В., Степанов К.К. Принципы и правила рационального кредитования и их применение в процессе функционирования кредитного механизма в коммерческом банке ……...65

Тонкошкурова К.В. О роли профессиональных стандартов в потребительском кредитовании и механизме их внедрения ……...71

Доля Е.И. О применении профессионального стандарта «специалист по потребительскому кредитованию»: методические аспекты ……...79

Симонов А.П., Фадейкина Н.В. Развитие методического обеспечения оценки кредитоспособности и уровня кредитного риска в коммерческом банке ……90

Шулекин А.Н., Шулекина Е.Н., Басалаев О.В. О возможности применения в жилищном строительстве зарубежных банковских методик оценки кредитоспособности заемщика ……..103

Филиппова А.В. Предложения по совершенствованию методического обеспечения оценки залога ……109

Игошева Е.В. Анализ и обобщение методических подходов к оценке влияния внутренних факторов на финансовое состояние организации ……111

Маштакеева Д.К. Развитие института кредитного брокериджа в целях повышения устойчивости финансово-кредитной системы России …….116

Васильева А.В. Основной капитал как важнейшая составляющая имущественного комплекса организации ……...127

Маштакеева Д.К. К вопросу об оптимизации бизнес-процессов кредитного брокера и кредитной организации ……130

Игошева Е.В. Влияние внешних и внутренних факторов на финансовую устойчивость организации ……..135

Филиппов Е.В., Сапрыкина О.А. Этапы формирования нормативной базы и опыт зарубежных стран в области противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма ……...137

Филиппов Е.В. Проблемы реализации коммерческими банками мер, направленных на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма ……..141

Филиппова А.В. Повышение квалификации специалистов по работе с залогами на основе профессиональных стандартов ……144

Гладченко А.В. Краудсорсинг: определение и примеры использования ……150

Ратковская М.А., Гладченко А.В. HR-вопросы при роботизации бизнес-процессов в организации ……..153

Карикова Н.Г. Внешнеэкономическая деятельность: анализ существующих подходов к определению понятия ……157

Карикова Н.Г., Матушевич О.В. Анализ факторов и основные направления развития железнодорожных перевозок в Российской Федерации ……159

Паутова М.А., Сапрыкина О.А., Новоселов В.В., Глущенко Р.В. Компетентностный подход к оценке результативности деятельности работников муниципалитетов и менеджеров в организациях, относящихся к субъектам муниципального сектора экономики, в контексте соблюдения принципов корпоративной социальной ответственности …163

Горбунов А.А. Взаимодействие субъектов (структур, подразделений, персонала) различных уровней в стрессовой среде……..169

Шулекин А.Н., Шулекина Е.Н., Басалаев О.В. Современное состояние отрасли жилищного строительства и проблема аварийного жилья……...172

Фадейкин Г.А., Малина С.С. Технологическая платформа как инструмент повышения инновационного потенциала национальной экономики ……178

Гринева С.В., Сапрыкина О.А. О применении профессионально-общественной аккредитации в рамках корпоративной социальной ответственности вуза ……..185

Курганова М.В., Сапрыкина О.А. Роль государства в развитии и финансировании корпоративной социальной ответственности ……..190

Курганова М.В. Этапы развития концепции корпоративной социальной ответственности ……..195

УДК 35:346.24

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Н.В. Фадейкина
д-р экон. наук, профессор, ректор
ЧОУ ВО «Сибирская академия финансов и банковского дела» (САФБД, Новосибирск)
А.А. Синкина
канд. экон. наук, доцент кафедры финансов и банковского дела САФБД
О.В. Глушакова
д-р экон. наук, доцент, профессор кафедры истории театра, литературы и музыки
ГАОУ ВО НСО «Новосибирский государственный театральный институт» (Новосибирск)
Н.В. Брюханова
д-р экон. наук, руководитель направления бизнес-планирования и инвестиций
ООО «Интер РАО – Центр управления закупками» (Москва)

Обосновывается, что базовыми условиями внедрения в России нового государственного менеджмента является модернизация системы публичного управления социально-экономическим развитием (ПУСЭР) публично-правовых образования (ППО) и их бюджетного процесса при обеспечении бюджетной прозрачности, призванной повысить подотчетность лиц, ответственных за разработку и исполнение бюджетных решений, что предопределяет необходимость применения таких принципов ПУСЭР ППО, как легитимность, транспарентность (прозрачность) государственных и муниципальных финансов, активное привлечение к бюджетному процессу гражданского общества, в том числе населения, и др. Анализируется первый этап модернизации бюджетного процесса – переход от модели управления бюджетными ресурсами (затратами) на управление результатами, провозглашенный в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. Рассматриваются предпосылки разработки и принятия двух концепций реформирования межбюджетных отношений – Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг. и Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г., в которой получила развитие идеология открытости бюджетного процесса. Особое внимание уделено мониторингу качества управления региональными (муниципальными) финансами и оценке его результатов, задачам и мероприятиям Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., имеющей существенное значение для повышения эффективности деятельности администраций ППО по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах (в рамках реализуемого бюджетного процесса), повышению их доступности и качества, введенным в 2013 г. бюджетным правилам и обновленной их модели, переход к реализации которой начат в 2017 г.

Ключевые слова: бюджетный процесс, модернизация бюджетного процесса, принципы публичного управления социально-экономическим развитием и бюджетным процессом публично-правовых образований.

К реформированию бюджетного процесса в начале XXI в. присоединились многие страны мира. Это обусловлено тем, что надлежащее управление в секторе государственного управления (СГУ)[1] играет первостепенную роль в достижении макроэкономической стабильности и устойчивости развития национальных экономик. Базовым условием такого управления является обеспечение прозрачности в бюджетной сфере в целях повышения подотчетности лиц, ответственных за разработку и проведение бюджетной политики, а также прозрачности программ (планов) социально-экономического развития, бюджетов и отчетов об их исполнении [1].

Общественные финансы выступают одним из ключевых элементов национальной системы публичного управления, функционирование которой направлено на обеспечение устойчивого социально-экономического развития публично-правовых образований (ППО) в условиях усиления процессов глобализации и нарастания скорости изменения факторов внешней и внутренней среды.

По мнению авторов, эффективное управление социально-экономическими процессами и обеспечение их сбалансированности возможно лишь при условии формирования такой национальной системы публичного управления (ПУ), стратегические цели, принципы и критерии результативности которой строятся на новой парадигме, во главе угла которой (не формально, а по существу) – человек (как субъект системы ПУ социально-экономическим развитием ППО) [2; 3].

Понятие «публичное управление» до сих пор является дискуссионным. Многие ученые отождествляют ПУ с управлением государственным [4–6]. Однако, по мнению Н.В. Фадейкиной, ее коллег и учеников, единство взглядов в определении его сущности и содержания в основном достигнуто. Публичное управление необходимо рассматривать как сложный многоаспектный процесс, в котором принимает участие множество заинтересованных сторон (стейкхолдеров) – представители власти, органов МСУ, бизнеса, структур гражданского общества и граждане.

Проведенная группой авторов систематизация различных подходов к категориям «государственное управление» и «публичное управление», основанная на положениях *Ж.-Ж. Руссо*, позволила выявить, что государство выступает как «условная личность», главной функцией которого, наряду с самосохранением, является забота о благе всего общества и его граждан. При этом государство служит посредником между социумом и индивидами. Члены общества являются не только налогоплательщиками, избирателями и потребителями публичных услуг, но и индивидами, которым предоставляется возможность принять участие в процессе выработки *публичной политики* и механизма ее реализации [7].

Подотчетность и подконтрольность деятельности органов власти и управления гражданскому обществу, деятельность исключительно в его интересах, обеспечение прозрачности результатов этой деятельности для всех заинтересованных сторон и придают процессу управления публичный характер [8].

---

[1] Нельзя не отметить, что структура СГУ в соответствии с Приказом Росстата от 31 августа 2016 г. № 468 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за финансами» расширилась. Согласно Приказу, СГУ охватывает министерства, ведомства, государственные внебюджетные фонды (ГВФ), институты, некоммерческие организации (НО), занятые в областях государственного управления (ГУ) и местного самоуправления (МСУ), финансов, регулирования и планирования экономики, научно-исследовательской деятельности, обороны, защиты окружающей среды, поддержания внутреннего порядка, бесплатного и льготного обслуживания населения в сферах образования, здравоохранения, искусства, социального обеспечения, включая:

а) федеральные органы государственные власти (ФОГВ) – организации, выполняющие функции ГУ на федеральном уровне, финансируемые в основном за счет средств федерального бюджета, то есть федеральные министерства и ведомства, и другие нерыночные НО, финансируемые и контролируемые ФОГВ;

б) органы государственной власти (ОГВ) субъектов РФ и МСУ (организации, обеспечивающие выполнение функций ГУ на уровне субъектов РФ (республик, краев, областей) и МСУ на уровне муниципальных образований (городов и поселений), финансируемые в основном за счет бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов муниципальных образований (ОГВ субъектов РФ, органы МСУ, ГВФ регионального уровня и муниципальных образований) и другие нерыночные НО, финансируемые и контролируемые органами управления на уровне субъектов РФ, органов МСУ и т.д.);

в) ГВФ и государственные территориальные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования).

Н.В. Фадейкина дает емкое *определение публичного управления социально-экономическим развитием ППО* (далее – публичное управление, или ПУ) как деятельности органов государственного (муниципального) управления, направленной на реализацию установленных в отношении конкретного типа ППО функций и предоставление стандартизированных государственных (муниципальных) услуг *на основе принципов транспарентности, легитимности, бюджетной ответственности, демократичности, стратегического партнерства и социальной ответственности власти, населения и бизнеса, обеспечения устойчивой обратной связи, активного привлечения к процессу управления гражданского общества* и осуществляемой в условиях применения современных методов информационно-коммуникационного взаимодействия всех заинтересованных в эффективном ПУ сторон в целях обеспечения устойчивого развития ППО и повышения качества жизни его граждан [2]. Причем принцип бюджетной ответственности, заключающийся в эффективном управлении общественными финансами от имени и в интересах населения, является одним из ключевых.

Очевидно, что для эффективного ПУ необходима устойчивая обратная связь с обществом, которая в современных условиях благодаря развитию информационно-телекоммуникационных технологий и их активному использованию в управлении общественными процессами может быть реализована за счет применения новых по своему качественному содержанию форм взаимодействия субъектов и объектов ПУ [8; 9].

В мае 2004 г. Правительством РФ была одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. (далее – Концепция)[2]. В качестве цели реформирования было заявлено создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. Основная задача реформы – смещение акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными ресурсами (затратами) на управление результатами, другими словами – переориентация деятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств с освоения выделенных им ассигнований на достижение конечных, общественно значимых и измеримых результатов.

В рамках модели «управления результатами» бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании главное внимание уделяется обоснованию конечных результатов реализации бюджетных программ. Расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств: устанавливаются переходящие бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана; формируется общая сумма бюджетных ассигнований (глобальный бюджет) на выполнение определенных функций и программ, детализация направлений использования которых осуществляется администраторами бюджетных средств; создаются стимулы для оптимизации использования ресурсов (персонала, оборудования, помещений, денежных средств и т.д.); приоритет отдается внутреннему финансовому контролю и аудиту; ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни, проводится мониторинг качества финансового менеджмента, последующий внешний (государственный) аудит финансовых результатов деятельности субъектов бюджетного планирования. Оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам.

Американский философ и социолог, один из авторов концепции постиндустриального общества *Э. Тоффлер* в известной книге «Третья волна» [10] обосновывал необходимость принятия решений в области государственной социально-экономической политики ППО не только на

[2] О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: Постановление Правительства Рос. Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 (в ред. от 6 апр. 2011 г.).

национальном, но и на субнациональном (субфедеральном) уровне, поскольку слишком много решений сконцентрировано на верхнем уровне власти, что не вполне оправданно. По его мнению, передача решения на тот уровень власти, к которому это решение относится, несомненно, повысит эффективность государственного управления, в том числе за счет вовлечения в процесс гражданского общества (а значит, и населения) и повышения ответственности его субъектов.

Как представляется, общая характеристика проблемы принятия решений в системе ПУ, сформулированная *Э. Тоффлером*, адекватно отражает ситуацию, сложившуюся в России в области управления социально-экономическим развитием ППО [7], что в полной мере применимо и к управлению их общественными финансами.

Во многих работах д-ров экон. наук *О.В. Глушаковой* и *Н.В. Фадейкиной* рассматриваются современные подходы к управлению социально-экономическими системами на макро- и мезоуровне и обосновывается необходимость внедрения в России методологии нового государственного менеджмента, базирующейся на принципах ПУ социально-экономическим развитием и функционировании модели интеграционного взаимодействия бизнеса, государства и общества, эффективность которой выражается в категории «качество жизни населения» [8; 11; 12].

Возвращаясь к вышеупомянутой Концепции, отметим, что в качестве основы организации бюджетного процесса в ней был предложен механизм бюджетирования, ориентированного на конкретные результаты в рамках среднесрочного финансового планирования. Его суть – распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими государственными (муниципальными) программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (например, в части предоставления государственных услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов [13, с. 169–170].

Реформирование охватило бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ. ОГВ субъектов РФ и органам МСУ было рекомендовано утвердить собственные планы по реализации Концепции.

В своем Послании Федеральному Собранию РФ Президент РФ 26 мая 2004 г. обозначил суть бюджетной реформы – переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами посредством формирования оценки планов и показателей работы всех органов исполнительной власти. При этом основой формирования бюджета должны стать четко заданные цели проводимой политики и ожидаемые результаты, а само бюджетное планирование должно приобрести долговременный характер.

В Аналитическом обзоре Минфина РФ «Бюджетная политика 2006–2008 годов» отмечено, что 2006 г. стал переломным для бюджетного процесса в России, поскольку впервые федеральный бюджет стал составной частью перспективного финансового плана, сформированного на три года, впервые было введено разделение действующих и принимаемых обязательств государства, причем основой формирования бюджета стали четко заданные цели и приоритеты государственной политики, а также обоснованные расходы федерального бюджета, увязанные с конкретными и измеримыми результатами деятельности федеральных органов исполнительной власти[3]. Все это свидетельствовало о выходе России на качественно новый уровень управления общественными финансами, характерный для многих развитых стран.

Для реализации бюджетной реформы на региональном и муниципальном уровнях в апреле 2006 г. была принята Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в

[3] Бюджетная политика 2006–2008 годов / М-во финансов Рос. Федерации: сайт. URL: http://www.minfin.ru/common/UPLOAD/library/2005/09/budjet2006.pdf (дата обращения: 12.06.2015).

2006–2008 гг.[4] (далее – Концепция МБО), целью которой стало повышение эффективности деятельности ОГВ РФ, субъектов РФ и органов МСУ по реализации их полномочий, а также обеспечение качества управления общественными финансами на всех уровнях бюджетной системы, направленное на наиболее полное удовлетворение спроса граждан на государственные (муниципальные) услуги с учетом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально-экономического развития территорий.

Необходимо отметить, что в Концепции МБО эффективное и устойчивое управление общественными финансами отождествлялось с публичным и прозрачным управлением ими. Таким образом, условия предоставления населению достоверной, понятной, своевременной и полной информации о деятельности ОГВ субъектов РФ и органов МСУ стали принимать обязательный характер. Судя по содержанию Концепции МБО, ее разработчики в полной мере были уверены в том, что эффективность управления общественными финансами может быть обеспечена при повышении ответственности органов власти за принятые решения и укреплении внутренней финансовой дисциплины в СГУ, а также при жестком контроле за реализацией бюджетного процесса со стороны органов финансового контроля и населения [14, с. 20–21].

Идеология открытости бюджетного процесса получила развитие в следующей Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г.[5] (далее – Концепция МБО и ОБП). Предпосылкой разработки и принятия указанной Концепции стала необходимость решения острых проблем в сфере межбюджетных отношений, обозначенных Президентом РФ в Бюджетном послании «О бюджетной политике в 2010–2012 годах». Среди них: существенные диспропорции доходных поступлений и расходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований (МО); недостаточный уровень ответственности ОГВ субъектов РФ и органов МСУ за обеспечение эффективного расходования бюджетных средств; снижение налогового потенциала; низкий уровень управления бюджетным процессом в ряде регионов и муниципалитетов; отсутствие стимулов для увеличения собственной доходной базы на региональном и местном уровнях и др.[6].

Согласно Концепции МБО и ОБП, развитие межбюджетных отношений и инструментов управления бюджетным процессом было направлено на решение следующих задач:

– создание стимулов для повышения качества управления бюджетным процессом в субъектах РФ и МО;

– совершенствование системы разграничения расходных обязательств между ОГВ и органами МСУ;

– дальнейшее развитие стимулов к увеличению доходов бюджетов субъектов РФ и МО;

– корректировку механизмов оказания финансовой помощи ОГВ субъектов РФ и органам МСУ и др.

В целях повышения эффективности управления бюджетным процессом в субъектах РФ и МО была создана Система мониторинга и оценки качества управления региональными финансами[7], характеризующая следующие аспекты:

– бюджетное планирование;

– исполнение бюджета;

---

[4] О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах и Плане мероприятий по ее реализации: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 3 апр. 2006 г. № 467-р.

[5] О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 8 авг. 2009 г. № 1123-р.

[6] О бюджетной политике в 2010–2012 годах: Бюджетное послание Президента Рос. Федерации Федер. Собр. от 25 мая 2009 г.

[7] О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами: Приказ М-ва финансов Рос. Федерации от 3 дек. 2010 г. № 552 (действ. в ред. от 28 апр. 2018 г.).

– управление государственным долгом;

– финансовые взаимоотношения с МО[8];

– управление государственной собственностью и оказание государственных услуг;

– прозрачность бюджетного процесса.

С 2015 г. добавилась еще одна позиция[9]: индикаторы, характеризующие выполнение указов Президента РФ от 7 мая 2012 г.

При оценке качества управления региональными (муниципальными) финансами учитывается соблюдение требований бюджетного законодательства при осуществлении субъектами РФ и МО бюджетного процесса[10]. При этом используются данные Росстата о бюджетных показателях, а также информация, находящаяся в распоряжении Минфина РФ, в том числе данные отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ, и др., а также сведения и материалы, приведенные в Приложении № 1 к рассматриваемому Порядку в электронном виде[11].

Возвращаясь к вопросу о реформирования бюджетного процесса, необходимо подчеркнуть, что к середине 2010 г. в России уже была сформирована современная система управления общественными финансами посредством[12]:

– создания целостной системы регулирования бюджетных правоотношений, установления единых принципов бюджетной системы и четкого определения статуса и полномочий участников бюджетного процесса;

– организации бюджетного процесса исходя из принципа безусловного исполнения действующих расходных обязательств;

– разграничения полномочий и, соответственно, расходных обязательств и доходных источников ППО;

– ликвидации «необеспеченных федеральных мандатов» и упорядочения основных социальных обязательств;

– введения формализованных методик распределения основных межбюджетных трансфертов;

---

[8] В новой редакции указанного Приказа от 28 апреля 2018 г. в контексте данного аспекта оценивается эффективность межбюджетных отношений на региональном уровне; взаимодействие ОГВ субъекта РФ с МО по обеспечению выполнения ограничений по организации бюджетного процесса на региональном уровне; деятельность ОГВ субъектов РФ по совершенствованию организации МСУ и развитию инициативности граждан.

[9] Введена Приказом М-ва финансов Рос. Федерации от 1 дек. 2014 г. № 432.

[10] Руководство по повышению эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и территориальных органов федеральной налоговой службы в целях увеличения налоговых поступлений и развития среднего и малого предпринимательства: учеб.-метод. пособие / под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. Н.В. Фадейкиной. Новосибирск: САФБД, 2011. 406 с.

[11] Представляют собой Комплекс индикаторов качества управления региональными финансами в субъектах РФ, состоящий из 7 блоков: (1) – индикаторы, характеризующие качество бюджетного планирования (9 показателей, большая часть которых введена (изменена) в 2016, 2018 гг.); (2) – индикаторы, характеризующие качество исполнения бюджета (9 показателей, большая часть которых введена (изменена) в 2016, 2018 гг.); (3) – индикаторы, характеризующие качество управления долговыми обязательствами (10 показателей, по 9 из них вносились поправки в 2014, 2016, 2018 гг.); (4) – индикаторы, характеризующие финансовые взаимоотношения с МО, состоящие из модулей: по 1-му модулю «Эффективность межбюджетных отношений на региональном уровне» – 14 показателей, по 2-му модулю «Взаимодействие органа государственной власти субъекта Российской Федерации с муниципальным образованием по обеспечению выполнения ограничений по организации бюджетного процесса на региональном уровне» – 3 показателя, по 3-му модулю «Деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по совершенствованию организации местного самоуправления и развитию инициативности граждан» – 6 показателей; (5) – индикаторы, характеризующие качество управления государственной собственностью и оказания государственных услуг – 8 показателей (состав и содержание показателей изменялось); (6) – индикаторы, характеризующие степень прозрачности бюджетного процесса – 6 показателей (ранее было 8); (7) – индикаторы, характеризующие выполнение указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. – 9 показателей.

[12] Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года и Плана мероприятий по ее реализации в 2010 году: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р (в ред. от 7 дек. 2011 г.).

– создания и развития системы органов Федерального казначейства, обеспечивающих кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, эффективный учет и предварительный контроль в процессе исполнения расходных обязательств РФ, управление операциями на едином счете федерального бюджета, формирование достоверной и прозрачной консолидированной бюджетной отчетности;

– установления механизма сбережения нефтегазовых доходов и ограничений дефицита федерального бюджета, направленного на повышение устойчивости бюджетной системы РФ и снижение влияния на бюджетную систему РФ внешних экономических рисков;

– поэтапного внедрения инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты (приоритетные национальные проекты, доклады о результатах и основных направлениях деятельности, ведомственные целевые программы, формализованные обоснования бюджетных ассигнований, государственные (муниципальные) задания, проекты по реализации Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 г.);

– перехода от годового к среднесрочному финансовому планированию, в том числе к утверждению федерального бюджета и бюджетов ГВФ РФ на очередной финансовый год и на плановый период в формате «скользящей трехлетки»;

– создания законодательной базы для развития новых форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг;

– установления правил и процедур размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд и придания этому процессу публичности;

– создания системы *мониторинга качества финансового менеджмента*, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета, субъектами РФ и МО с использованием инструментов конкурсной поддержки бюджетных реформ.

Однако, несмотря на позитивные преобразования, системные недостатки и нерешенные проблемы оставались: стратегическое планирование было слабо увязано с бюджетным, сохранялся неоправданный рост бюджетных расходов, ОГВ и органы МСУ не были мотивированы к повышению эффективности бюджетных расходов и своей деятельности, отсутствовали адекватные методики оценки эффективности деятельности ОГВ и органов МСУ в целом, в том числе оценки эффективности использования ими финансовых ресурсов [14, с. 27].

В условиях глобального экономического кризиса существенно возросла роль разумной политики сдерживания государственных расходов, контроля за эффективностью и результативностью использования бюджетных средств.

Как уже было указано, в июне 2010 г. была принята Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. (далее – Программа) и утвержден План мероприятий по ее реализации. Цель Программы – создание условий для повышения эффективности деятельности администраций ППО в деле выполнения государственных (муниципальных) функций и обеспечения потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах для повышения их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития.

Достижение заявленной цели предопределило необходимость:

– четкого определения сфер ответственности как ППО, так и органов исполнительной власти и органов МСУ соответствующих ППО;

– *обеспечения более тесной увязки стратегического и бюджетного планирования и целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей*;

– усиления роли федерального бюджета в решении вопросов модернизации и инновационного развития российской экономики;

– формирования условий для повышения эффективности деятельности субъектов ППО по обеспечению государственных (муниципальных) услуг;

– создания механизмов стимулирования участников бюджетного процесса к повышению эффективности бюджетных расходов и проведению структурных реформ;

– повышения качества финансового управления в общественном секторе, в том числе путем адаптации инструментов корпоративного менеджмента;

– повышения прозрачности и подотчетности деятельности ОГВ и органов МСУ, в том числе за счет внедрения требований к публичности показателей их деятельности;

– обеспечения более тесной увязки между количеством и составом имущества, находящегося в собственности ППО, и полномочиями ОГВ и органов МСУ.

Решение поставленных задач определило реализацию следующих направлений:

– внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов исполнительной власти и МСУ;

– применение в полном объеме всех норм бюджетного законодательства в части формирования трехлетнего бюджета;

– переход к утверждению «программного» бюджета;

– развитие новых форм оказания и финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг;

– реформирование государственного (муниципального) финансового контроля и аудита;

– совершенствование инструментов управления и контроля на всех стадиях государственных (муниципальных) закупок;

– создание информационной среды и технологий для реализации управленческих решений и повышения действенности общественного контроля за деятельностью ОГВ и органов МСУ.

Подводя итоги реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов до 2012 г. [15] можно заключить, что по большинству ее направлений был достигнут существенный прогресс.

В части оптимизации функций государственного и муниципального управления и повышения эффективности их обеспечения были приняты федеральные законы от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 27 июля 2010 г.) и от 1 июля 2011 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (действ. в ред. от 28 декабря 2017 г.), а также Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг.

В 2010–2012 гг. была проведена фундаментальная реформа системы оказания государственных и муниципальных услуг. 8 мая 2010 г. принят Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»[13], который стал основополагающим документом для установления правового статуса государственных (муниципальных) учреждений в форме казенных, бюджетных и автономных. С целью его реализации Правительством РФ и другими органами государственного управления был разработан и принят ряд НПА, обеспечивших комплексное регулирование вопросов правового и финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений.

[13] Действует в ред. от 31 дек. 2014 г.

С 1 января 2012 г. начал работу официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях (www.bus.gov.ru).

В декабре 2012 г. Минэкономразвития совместно с Минфином были разработаны и утверждены Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации. За период 2012–2015 гг. Правительством РФ утверждены 43 государственные программы.

Федеральный бюджет на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг. впервые был сформирован в структуре утвержденных государственных программ. По состоянию на конец августа 2013 г. в ряде субъектов РФ уже были реализованы конкретные действия по переходу к государственным программам, а именно:

– 45 субъектов РФ (54,2 %) приняли нормативные правовые акты о порядке разработки и реализации государственных программ;

– 16 субъектов Федерации (19,3 %) утвердили государственные программы, предусмотренные перечнями государственных программ, подлежащих разработке;

– в законах о бюджетах на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг. в 12 регионах (14,5 %) утверждено распределение бюджетных ассигнований по государственным программам;

– 6 субъектов РФ однозначно для себя решили проблему разработки и реализации долгосрочных целевых программ, так как с 1 января 2014 г. отменены правовые основания для разработки долгосрочных целевых программ в соответствующих субъектах РФ [14, с. 35].

В целях формирования комплексной контрактной системы в РФ 5 апреля 2013 г. был принят Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[14] и введен в действие официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для публикации информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (www.zakupki.gov.ru).

В Бюджетном послании «О бюджетной политике в 2013–2015 годах»[15] Президентом РФ было отмечено, что в результате реализации Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов по многим ее направлениям созданы неплохие заделы, однако *необходима разработка новой стратегии действий в этой сфере.* В данной связи Правительству РФ было поручено разработать программу повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.

Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым 31 января 2013 г. были утверждены Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г., в рамках которых предусмотрена модернизация бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов, в частности *развитие системы стратегического планирования*, разработка и реализация государственных (муниципальных) программ как основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов, развитие системы государственного и муниципального контроля.

Также в данном документе было предусмотрено *обеспечение публичности процесса управления общественными финансами на основе*:

– общедоступности информации о состоянии и тенденциях развития в области общественных финансов;

– открытости деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;

[14] Действует в ред. от 13 июля 2015 г.

[15] О бюджетной политике в 2013–2015 годах: Бюджетное послание Президента Рос. Федерации Федер. Собр. от 28 июня 2012 г.

– рассмотрения и утверждения законодательными органами бюджетных параметров и бюджетной отчетности исходя из целей государственной политики и результатов ее осуществления;

– регулярной оценки (мониторинга) прозрачности деятельности ведомств, субъектов РФ, МО по управлению общественными финансами;

– широкого участия общественности в процессе принятия решений о распределении общественных финансов.

Распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2593-р утверждена Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. (далее – Программа), ориентированная на повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств при реализации приоритетов и целей социально-экономического развития за счет завершения формирования современной нормативно-методической базы регулирования бюджетных правоотношений, прежде всего путем разработки и введения в действие новой редакции Бюджетного кодекса и совершенствования реализующей его положения правоприменительной практики.

Правительством РФ было рекомендовано органам исполнительной власти субъектов РФ и органам МСУ разработать региональные и муниципальные программы повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами с учетом положений вышеуказанной Программы. С информацией о соответствующих программах, принятых в регионах Сибирского федерального округа, можно ознакомиться в монографии [14, с. 380–383].

Программа повышения эффективности управления общественными финансами, нацеленная на всестороннее повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств, является системным документом, охватывающим различные направления обеспечения эффективности бюджетных расходов.

Подавляющее большинство мероприятий Программы нашло отражение в государственных программах, две трети из которых сосредоточено в Государственной программе «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»[16].

По прошествии четырех лет с начала реализации Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. уже можно отметить определенный прогресс по большинству ее направлений[17]. К основным результатам в части обеспечения долгосрочной устойчивости и сбалансированности федерального бюджета можно отнести следующие:

– федеральный бюджет начиная с бюджета на 2014 г. и на плановый период 2015–2016 гг. сформирован на основе законодательно установленных бюджетных правил;

– сформирована правовая основа долгосрочного бюджетного планирования (ст. 170.1 Бюджетного кодекса РФ);

– разработан и внесен на рассмотрение в Правительство РФ проект Порядка разработки Бюджетного прогноза РФ на долгосрочный период;

– утверждена форма финансово-экономического обоснования решений, предлагаемых к принятию проектом акта (Приказ Минфина России от 19 марта 2015 г. № 42н).

[16] Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»: Постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 320.

[17] Об Основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета: докл. / М-во финансов Рос. Федерации: сайт. URL: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Doklad_Ob_osnovnykh_napravleniyakh_povysheniya_effektivnosti_raskhodov_federalnogo_budzheta.pdf (дата обращения: 11.07.2018).

В направлении разграничения расходных обязательств и доходных источников, обеспечения устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов:

– проведена дополнительная инвентаризация полномочий субъектов РФ и вопросов местного значения МО и начиная с 2014 г. осуществлена передача с муниципального уровня на региональный полномочий в сфере финансового обеспечения дошкольного образования, а с 2015 г. – большинства «высокозатратных» вопросов местного значения с уровня сельских поселений на уровень муниципальных районов, что потребовало перераспределения доходных источников между вышеуказанными бюджетами в целях обеспечения их сбалансированности;

– скорректированы правила формирования, предоставления и распределения межбюджетных субсидий в целях повышения эффективности их использования;

– усовершенствованы правила предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в целях обеспечения сбалансированности региональных бюджетов;

– направлены методические рекомендации по направлениям роста доходов и оптимизации расходов, а также по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях;

– учтены изменения налогового законодательства при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, в том числе при перераспределении финансовых потоков в связи с созданием консолидированных групп налогоплательщиков, а также исключены из оценки налогового потенциала доходы, получаемые от малого и среднего предпринимательства, в целях экономического стимулирования.

В рамках полноценного внедрения программно-целевых методов управления в бюджетный процесс:

– принят Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

– осуществлен с 2014 г. переход на программный принцип планирования и исполнения бюджетов;

– синхронизировано представление в Государственную Думу и Совет Федерации проекта федерального бюджета и проектов изменений в государственные программы;

– внесены изменения в Бюджетный кодекс в части формирования и исполнения бюджетов субъектов РФ в «программном» формате;

– подготовлены и направлены в субъекты РФ методические рекомендации по составлению и исполнению региональных бюджетов в «программном» формате;

– изменены процедуры, связанные с формированием и реализацией государственных программ, в том числе введена норма учета результатов реализации государственных программ за предыдущий год при планировании бюджетных ассигнований на дальнейшую перспективу; систематический анализ государственных программ дополнен мерами персональной ответственности руководителей органов власти, прежде всего дисциплинарного характера, за достижение неудовлетворительных результатов.

В качестве мер по повышению эффективности бюджетных расходов совместно со Счетной палатой РФ были разработаны критерии и методика оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей, определенных видом расходов, а с сентября 2014 г. организована работа Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов.

В сфере управления финансовыми ресурсами ППО приняты следующие меры.

1. Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2014 г. № 151 «О формировании и ведении базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, формировании, ведении и утверждении ведомственных перечней государственных услуг и работ,

оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, и об общих требованиях к формированию, ведению и утверждению ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации (муниципальными учреждениями)» утверждены Правила формирования и ведения базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ.

2. Утверждено 29 базовых (отраслевых) перечней, содержащих более 26 тыс. реестровых записей, сгруппированных в укрупненные 172 услуги и 215 работ.

3. Внесены изменения в НПА, обеспечивающие совершенствование методологии учета бюджетных обязательств и санкционирования оплаты денежных обязательств в связи с изменением порядка применения бюджетной классификации и с поэтапным переходом к однократному вводу информации для учета бюджетных обязательств, формирования реестра государственных (муниципальных) контрактов и реестра соглашений, с поэтапным переходом к «электронному санкционированию».

В направлении развития системы государственного и муниципального финансового контроля Постановлением Правительства РФ от 17 марта 2014 г. № 193 утвержден Порядок осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

Внесение комплексных поправок в Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон от 5 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» позволило начать реализацию новых подходов к государственному и муниципальному финансовому контролю, в том числе в отношении закупок, связанных с ориентацией контроля на обеспечение эффективности использования бюджетных средств и с его осуществлением на всех стадиях закупочного цикла.

Для обеспечения открытости и прозрачности общественных финансов, что является одним из принципов функционирования системы ПУСЭР ППО и бюджетным процессом:

– разработан унифицированный макет модуля «Открытый бюджет» федерального органа исполнительной власти, подлежащий размещению на официальных сайтах одноименных органов;

– возобновлена практика публикации основных положений федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в формате «Бюджет для граждан»;

– подготовлен к введению в промышленную эксплуатацию Единый портал бюджетной системы Российской Федерации;

– разработана методика проведения мониторинга и составления рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных;

– введена практика ежегодной публикации доклада о лучших практиках в области федерального, региональных и местных Бюджетов для граждан на официальном сайте Министерства финансов РФ в сети Интернет.

По сведениям Минфина России, первые итоги реализации Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами позитивно сказываются на качестве финансового менеджмента. В 2014 г. средняя итоговая оценка по главным распорядителям бюджетных средств составила 67,1 балла по 100-балльной шкале (в 2013 г. значение указанного показателя составило 60,4 балла).

Однако текущий уровень оценки качества финансового менеджмента не позволяет говорить о высокой эффективности управления финансами внутри ведомств. По наиболее значимому направлению «Исполнение бюджета по расходам» существенных изменений к лучшему за последние пять лет так и не произошло.

Помимо недостаточного качества финансового менеджмента остаются актуальными проблемы низкой эффективности использования находящегося в распоряжении органов власти инструментария управления бюджетными ресурсами. В частности, справедлива критика по поводу качества и эффективности реализации государственных программ, низкой эффективности бюджетных расходов, несмотря на переход к программно-целевым принципам бюджетного планирования и программному бюджету, государственному регулированию в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд и инвестиционной деятельности.

Что касается перспектив в области повышения эффективности бюджетных расходов и модернизации бюджетного процесса, то основные положения по их раскрытию представлены в разделе Основных направлений бюджетной политики на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов[18] (далее – Основные направления), посвященном бюджетной политике переходного периода (2017–2019 гг.). Следует отметить, что Основные направления до сих пор представлены на официальном информационном ресурсе в качестве проекта, хотя Общественный совет при Минфине России еще в ноябре 2016 г. учитывал сведения, изложенные в проекте Основных направлений[19], при рассмотрении другого проекта – закона о федеральном бюджете на 2017 г. и плановый период 2018 и 2019 гг.

В Основных направлениях ключевые структурные меры бюджетной консолидации структурированы следующим образом.

1. *Повышение эффективности государственного сектора.*

В целях повышения эффективности государственного (коммерческого) сектора предусмотрено увеличение минимального уровня норматива перечисления дивидендов по принадлежащим государству акциям, прибыли ФГУП (до 50 % от чистой прибыли) и продолжение реализации программы приватизации. Такое увеличение несколько сблизит коэффициент дивидендных выплат (в процентах от прибыли) отечественных государственных компаний с аналогами в развитых и развивающихся странах (например, в странах Центральной и Восточной Европы аналогичный показатель составляет примерно 70 % за последние 5 лет).

2. *Обеспечение равных конкурентных условий и улучшение условий ведения бизнеса.*

Ключевая задача на ближайшие годы в этом направлении – создание системы администрирования, построенной на единой методологической основе, что обеспечит рост собираемости налогов и снижение административной нагрузки для легального бизнеса. Должны быть созданы такие условия, чтобы конкуренцию выигрывали наиболее эффективные бизнес-модели, а не наиболее хитрые схемы ухода «в тень». Дополнительным результатом мер по «обелению» рынка труда может стать повышение конкурентоспособности налоговой системы.

Отдельный вопрос – систематизация неналоговых платежей, создающих в настоящее время дополнительную финансовую и организационную нагрузку на бизнес. В рамках Основных направлений поставлена задача создания на законодательном уровне единых правил установления, взимания и администрирования таких платежей. Важная цель – не допускать дублирования платежей, двойного обложения схожих операций, а также непредсказуемого изменения условий и размеров неналоговых платежей, в том числе устанавливаемых отраслевым законодательством. При всем том необходимо повысить собираемость установленных обязательных платежей в бюджет. По результатам создания нормативно-правовой базы, регулирующей такие платежи, планируется по возможности сократить количество неналоговых платежей, упростить процедуры их уплаты и администрирования.

3. *Повышение эффективности нефтегазового сектора.*

---

[18] URL: http://www.council.gov.ru/media/files/bMJxsnBCWlrASjcUgjkHmAbXcXFF9VxC.pdf.

[19] М-во финансов Рос. Федерации: сайт. URL: http://minfin.ru/ru/om/focal_advisory/os/meetings/#ixzz4Z9NwVdmp.

В 2018–2019 гг. в проект бюджета заложены предложения по увеличению налоговой нагрузки на нефтегазовую отрасль посредством уточнения порядка расчета ставки НДПИ в отношении нефти в части дополнения формулы ее расчета новым слагаемым, определенным на 2018 г. в размере 357 руб., а на 2019 г. – 428 руб. Такое увеличение налоговой нагрузки на нефтяную отрасль в долгосрочной перспективе повышает вероятность ускорения темпов падения добычи нефти в традиционных регионах нефтедобычи (Западная Сибирь, Республика Коми).

4. *Приоритизация расходов.*

Одна из ключевых мер программы бюджетной консолидации на ближайшую трехлетку – замораживание бюджетных расходов в номинальном выражении на уровне в 15,8 трлн руб. (без учета единовременной выплаты пенсионерам и связанных расходов). Кроме того, будет применяться принцип гибкости при отборе тех расходов, которые признаются приоритетными. В этом контексте переход к проектным принципам управления в деятельности Правительства представляется крайне важным, так как его реализация позволит повысить отдачу от имеющихся бюджетных ресурсов.

5. *Повышение эффективности межбюджетных отношений (МБО).*

Бюджетная политика в сфере МБО в 2017–2019 гг. будет сосредоточена на решении следующих задач: содействие сбалансированности бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов; совершенствование эффективности правового регулирования разграничения полномочий между уровнями публичной власти и повышение эффективности системы делегирования полномочий; оптимизация форм межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам субъектов РФ. Повышение эффективности системы МБО будет также обеспечиваться за счет перераспределения в пользу доходов федерального бюджета 1 п.п. налога на прибыль с последующим предоставлением эквивалентной суммы бюджетам субъектов РФ через механизм дополнительных дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Такое перераспределение позволит сократить различия в уровнях бюджетной обеспеченности субъектов РФ, а условиями предоставления дополнительных дотаций станут: (1) – установление моратория на введение на региональном и местном уровнях льгот и преференций по налогам и иным обязательным платежам, поступающим в региональные и местные бюджеты, и на отмену установленных льгот; (2) – достижение конкретных значений основных показателей увеличения экономического потенциала региона – прирост ВРП, объема инвестиций в основной капитал, увеличение количества рабочих мест во внебюджетном секторе экономики и др.; (3) – оптимизация расходов на содержание бюджетной сети, на реализацию иных расходных полномочий ОГВ субъектов РФ и органов МСУ, а также установление моратория на увеличение численности государственных и муниципальных служащих и работников СГУ; (4) – реализация конкретных (установленных соглашением) мер по мобилизации дополнительных доходов в региональные и местные бюджеты; (5) – достижение установленных соглашением показателей по снижению уровня дотационности региона и сокращению объема государственного долга.

6. *Повышение качества и эффективности реализации государственных программ как основного инструмента интеграции стратегического, бюджетного и операционного управления.*

В предстоящем периоде продолжится работа по повышению качества и эффективности реализации государственных программ (ГП), в том числе за счет устранения следующих недостатков:

– при разработке и реализации ГП ответственными исполнителями не учитывается вклад в достижение целей таких инструментов, как нормативное регулирование, контрольно-надзорная

деятельность, управление имуществом; не производится оценка объемов средств консолидированных бюджетов субъектов РФ, государственных корпораций и компаний, оценка применения налоговых льгот, а также не учитываются необходимые структурные преобразования в соответствующих отраслях. В этой связи будет продолжена работа по обеспечению полноты учета в составе ГП всех финансовых ресурсов и нефинансовых инструментов, способствующих достижению целей государственной политики в соответствующей сфере;

– существует неопределенность соотношения и взаимной увязки ГП и федеральных целевых программ (ФЦП) как их составных частей: ФЦП фактически реализуются как независимый инструмент, что приводит к дублированию целей, задач и показателей ГП и входящих в их состав ФЦП, к формированию параллельных каналов финансового обеспечения схожих мероприятий. В предстоящем периоде продолжится работа по досрочному прекращению реализации действующих ФЦП с включением их мероприятий в состав подпрограмм соответствующих ГП и по недопущению разработки новых ФЦП;

– количество соисполнителей и участников ГП во многих случаях избыточно, преимущественно по причине сохранения в ведении отдельных федеральных органов исполнительной власти значительного числа учреждений, уставные цели деятельности которых относятся к профилю иных органов. При этом значительная часть расходов не входит в состав профильной ГП, что затрудняет управление отраслью. Для решения данного вопроса помимо включения таких расходов в состав профильных ГП необходимо проработать вопрос о передаче отраслевых учреждений в ведение профильного министерства – ответственного исполнителя ГП;

– одна из причин отсутствия реальной ответственности министерств и ведомств за качество и реализацию ГП та, что основным субъектом бюджетного процесса при планировании бюджетных расходов является участник ГП – главный распорядитель бюджетных средств, а не ее ответственный исполнитель, который в большинстве случаев лишь формально подтверждает произведенное участниками распределение бюджетных ассигнований. При этом отсутствуют возможности для перераспределения бюджетных ассигнований между мероприятиями ГП в ходе исполнения бюджета, что снижает оперативность принятия управленческих решений.

Еще одна новация связана с внедрением проектного подхода при формировании и реализации приоритетных проектов по определенным Правительством РФ направлениям, увязка которых с ГП будет обеспечена обособлением мероприятий указанных проектов в виде отдельных структурных элементов ГП.

7. *Повышение операционной эффективности использования бюджетных средств.*

В рамках данного направления планируется продолжить реализацию мер, ориентированных на сокращение дебиторской задолженности, оптимизацию расходования бюджетных средств, повышение эффективности бюджетных инвестиций и совершенствование предоставления межбюджетных трансфертов, в том числе:

– расширение применения механизма казначейского сопровождения бюджетных инвестиций и субсидий;

– полномасштабное внедрение механизма казначейского аккредитива, в том числе в рамках гособоронзаказа;

– переход от предоставления государственным корпорациям и компаниям имущественных взносов к иным механизмам софинансирования проектов строительства из бюджета;

– перераспределение бюджетных ассигнований на капитальное строительство объектов, не обеспеченных утвержденной проектной документацией, в пользу иных, более эффективных расходов;

– оптимизация расходов на госзакупки: формирование каталога товаров (работ, услуг), создание системы сбора и анализа референтых цен, совершенствование модели взаимодействия с электронными торговыми площадками и др.;

– внедрение различных механизмов перечисления межбюджетных трансфертов (в форме субсидий) и контроля в зависимости от механизма их предоставления – софинансирования или возмещения произведенных расходов бюджетов субъектов РФ;

– внедрение нового подхода к порядку перечисления субсидий при поступлении платежных документов от получателей средств бюджета субъекта РФ в соответствии с установленным уровнем софинансирования и санкционирования Федеральным казначейством оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта РФ.

Планируется также продолжить развитие системы государственного и муниципального финансового контроля (ГМФК) посредством: (1) – расширения перечня объектов ГМФК (юридические лица, индивидуальные предприниматели и физические лица – производители товаров, работ, услуг); (2) – смещения акцентов с последующего на предварительный контроль; (3) – организации бюджетного мониторинга на регулярной основе; (4) – перехода к риск-ориентиро-ванному подходу в планировании и осуществлении контрольной деятельности; (5) – определения условий взаимного признания органами внешнего и внутреннего ГМФК результатов контрольной деятельности; (6) – введения в бюджетное законодательство понятия «ущерб публично-правовому образованию»; (7) – введения стандартов осуществления внутреннего ГМФК в отношении всех бюджетов бюджетной системы РФ; (8) – внедрения Классификатора нарушений в сфере бюджетных правоотношений и сфере госзакупок; (9) – совершенствования системы санкций за совершение нарушений в финансово-бюджетной сфере, учитывающих наличие и масштаб ущерба; (10) – регламентации механизма досудебного обжалования представлений, предписаний, действий (бездействия) должностных лиц органов внутреннего ГМФК.

До 2019 г. должен быть завершен переход Федерального казначейства к новой целевой модели управления остатками на едином казначейском счете (ЕКС), предполагающей ежедневное таргетирование остатка «неиспользуемых» средств. Основной целью должна стать реализация политики управления каждым временно свободным бюджетным рублем.

В целях повышения *эффективности оказания государственных услуг* планируется:

– создание правовых оснований для привлечения негосударственных организаций к оказанию госуслуг посредством проведения конкурентных процедур отбора с использованием механизмов ГЧП, конкурсов, аукционов, сертификатов на оказание услуг и др.;

– законодательное закрепление общих подходов к порядку формирования госзаказа, порядку проведения конкурсов и аукционов в целях отбора исполнителей госуслуг в социальной сфере, к форме и содержанию сертификата на оказание госуслуг в социальной сфере;

– обеспечение равных условий доступа к оказанию госуслуг всех юридических лиц вне зависимости от организационно-правовой формы.

8. *Изменение стратегических приоритетов финансирования бюджета.*

Главная задача этого направления – обеспечение плавного перехода к полностью рыночному финансированию дефицита бюджета. Ключевыми элементами стратегии такого перехода будут: планомерное снижение дефицита бюджета; увеличение программы внутренних заимствований (дополнительным инструментом привлечения заемных средств станут новые специальные государственные ценные бумаги для населения); ориентация использования инструментов внешних заимствований в первую очередь на поддержание ликвидности рынка суверенных еврооблигаций.

Как указано в проекте *Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг.*, размещенных на сайте Минфина России, бюджетная политика в 2017–2018 гг. была построена на следующем основополагающем принципе: все расходные обязательства должны финансироваться не в ущерб макроэкономической стабильности и предсказуемости (то есть не за счет конъюнктурных доходов – «бюджетные правила») и в рамках текущей – не низкой для добросовестных налогоплательщиков – налоговой нагрузки (принцип фискальной нейтральности). По мнению Минфина России, такой подход создает стимул для выработки мер *налоговой и бюджетной политики с ненулевой суммой* (увеличение собираемости налогов за счет сокращения теневого сектора, повышение отдачи от государственных активов, сокращение неэффективных расходов – прямых и встроенных в структуру налоговой системы). Международная практика показывает: такие меры не только обеспечивают *положительный эффект с фискальной точки зрения*, *но и способствуют созданию позитивных структурных изменений стратегического характера. В данном случае речь идет о структурной трансформации экономики.*

Очевидно, что *к стратегическим приоритетам бюджетно-налоговой политики относится и стимулирование инвестиционной активности*. Однако, по нашему мнению, в этом вопросе конструктивных решений, могущих стимулировать инвестиционную и инновационную деятельность субъектов бизнеса, продукция (работы, услуги) которых востребованы рынком, на федеральном уровне пока не принято. И все же единичные механизмы инвестиционного стимулирования внедряются посредством введения инвестиционного налогового вычета и предоставления налоговых льгот по налогу на имущество организаций. Например, в 2017 г. в целях создания стимулов к расширению инвестиционных корпоративных программ были приняты следующие меры: (1) – введен инвестиционный налоговый вычет, который позволяет налогоплательщикам на период до 31 декабря 2027 г. включительно уменьшать исчисленную сумму налога на прибыль организаций на сумму расходов, связанных с приобретением (созданием) или модернизацией (реконструкцией) объектов основных средств; (2) – субъекты РФ получили право предоставлять на своей территории налоговые льгот по налогу на имущество организаций в отношении движимого имущества и имущества, используемого в деятельности по разработке морских месторождений углеводородного сырья в российском секторе Каспийского моря.

Нельзя не отметить еще один аспект Основных направлений, согласно которому неотъемлемым условием достижения эффективности бюджетной политики и бюджетного процесса, *реализуемых на основе принципов ПУ социально-экономическим развитием ППО*, является вовлечение граждан в процедуры обсуждения и принятия бюджетных решений, общественного контроля их эффективности и результативности, что обеспечивается, в том числе, за счет повсеместного внедрения *проекта «Бюджет для граждан»,* являющегося, по мнению авторов, инструментом модернизации бюджетного процесса на основе вышеуказанных принципов в целях повышения открытости бюджета[20] и прозрачности бюджетного процесса. Бюджет для граждан[21] иллюстрирует упрощенную версию бюджетного документа ППО,

[20] Методические рекомендации по открытости бюджетных данных субъектов Российской Федерации (проект от 18 нояб. 2017 г.) и сведения о рейтинге субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных см. URL: http://www.nifi.ru/ru/rating.

[21] Содержание бюджетов для граждан с каждым годом улучшается. Примером тому служат: Бюджет для граждан к федеральному закону о федеральном бюджете на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 гг. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/12/main/BDG_2018_FINAL.pdf); Бюджет для граждан по проекту закона Красноярского края «О краевом бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» – URL: http://minfin.krskstate.ru/dat/File/10/Budget/project_18-20.pdf; Бюджет для граждан на основе закона «Об областном бюджете Новосибирской области на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов». URL: http: // mfnso.nso.ru/sites/mfnso.nso.ru/wodby_files/files/page_458/ byudzhet_ dlya_grazhdan_2018-2020.pdf.

структурированную и изложенную в понятной и доступной форме, разрабатываемую для информирования населения о целях, задачах и стратегических приоритетах бюджетной политики, об обоснованности расходов и доходов, основных направлениях социально-экономического развития ППО, планируемых и достигнутых результатах использования бюджетных ассигнований, а также для привлечения общественности к обсуждению бюджетных вопросов, в том числе в рамках публичных слушаний[22].

Но изменения перетерпели не только методики формирования Бюджета для граждан и их мониторинга [14, с. 132–273]. В последнее время наметились явные тенденции к изменению подхода Минфина РФ к оценке развития проекта в целом и отдельных его направлений в частности.

В 2015–2016 гг. на федеральном уровне предприняты некоторые меры по развитию партисипаторного и инициативного бюджетирования[23], предполагающего непосредственное участие населения в определении приоритетных направлений расходования бюджетных средств или в софинансировании проектов. Несмотря на положительные тенденции в расширении практики взаимодействия власти и общества, заинтересованность населения в участии в бюджетном процессе остается низкой, так что необходимость проведения с населением масштабной разъяснительной работы о целесообразности, преимуществах и продуктивности общественного участия в бюджетном процессе с привлечением СМИ и общественных организаций очевидна. Пока же российские граждане не мотивированы к участию в бюджетном процессе, как не мотивированы и ОГВ и органы МСУ к учету общественных потребностей при принятии бюджетных решений. А, как известно, плодотворность общественного участия в бюджетном процессе выражается учетом ОГВ и органами МСУ общественных проблем и потребностей.

---

[22] Напомним, что в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 6 ст. 26.13) по проекту бюджета субъекта РФ и годовому отчету об исполнении бюджета субъекта проводятся публичные слушания. Согласно тексту раздела «Развитие институтов гражданского общества» Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.), утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 19 янв. 2006 г. № 38-р, одним из приоритетных направлений развития организаций гражданского общества является развитие механизмов независимой общественной экспертизы и государственно-общественных консультаций на ранних стадиях подготовки и принятия решений, в том числе путем проведения публичных слушаний по бюджетным и другим общественно значимым вопросам. В соответствии с Методическими рекомендациями по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме (утв. Приказом Минфина России от 22 сент. 2015 г. № 145н, в ред. от 27 нояб. 2017 г.), Бюджет для граждан рекомендуется использовать в ходе проведения публичных слушаний по проекту бюджета субъекта РФ (местного бюджета) и годовому отчету о его исполнении, а также при проведении мероприятий по реализации проектов инициативного бюджетирования.

[23] *Инициативное бюджетирование* (ИБ) – совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов. В России подобные практики, как правило, связаны с решением вопросов местного значения. По состоянию на конец 2017 г. 43 региона участвовали в развитии инициативного бюджетирования. Подробно о результатах внедрения механизмов ИБ см. в Докладе Минфина России «О лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях» (URL: https://bftcom.com/upload/Foto). ИБ – первый этап развития *партисипаторного бюджетирования* (ПБ), представляющего собой распределение части бюджета города при помощи комиссии, состоящей из горожан. Такая процедура в последние двадцать лет успешно применяется в Европе, Латинской Америке и США, и, по мнению экспертов Всемирного банка, помогает по-новому выстроить публичное обсуждение городских проблем и повысить уровень активности горожан. Другими словами, граждане получают возможность высказать свое мнение о бюджете города, решить, как распределить его часть, а также познакомиться с тонкостями и трудностями этой работы. По сути, это альтернативная форма участия горожан в процессе обсуждения и принятия городского бюджета, в рамках которой граждане получают возможность самостоятельно определить расходы части бюджета на будущий год [14, с. 316–323].

Литература

1. *Фадейкина Н.В.* Реформа бюджетного учета: тенденции, проблемы, сомнения и надежды // Сибирская финансовая школа. 2007. № 1. С. 48–58.

2. *Фадейкина Н.В.* Предпосылки создания в России эффективной системы публичного управления устойчивым социально-экономическим развитием публично-правовых образований на основе современных моделей электронного правительства и электронного бюджета // Сибирская финансовая школа. 2013. № 4. С. 43–54.

3. *Фадейкина Н.В., Леонов В.В., Баранова И.В. [и др.]*. Развитие инструментария взаимодействия субъектов системы публичного управления социально-экономическим развитием территории / под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. Н.В. Фадейкиной. Новосибирск: САФБД, 2012. 443 с.

4. *Минаков П.А.* Публичная власть: политологический аспект. Уфа: РИЦ БашГУ, 2008. 199 с.

5. *Севрюгин В.Е.* О доктрине публичного управления в административном праве Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. 2011. № 3. С. 92–97.

6. *Ким А.И.* Государственная власть и народное представительство в СССР / Отв. ред. Сапунов Н.Р. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1975. 216 с.

7. *Фадейкина Н.В.*, *Никифорова Л.Е.*, *Леонов В.В.* Концептуальный подход к организации системы публичного управления социально-экономическим развитием и бюджетным процессом территории // Влияние модернизации общественных и корпоративных финансов на структуру и содержание программ непрерывного профессионального образования в области экономики и менеджмента: Сб. науч. тр. / под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. Н.В. Фадейкиной. Новосибирск: САФБД, 2012. С. 42–55.

8. *Глушакова О.В.* Публичное управление процессами обеспечения качества жизни в социально-экономических системах. Новосибирск: САФБД, 2012. 454 с.

9. *Глушакова О.В.*, *Вайсберг Я.А.* О сущности, содержании и соотношении понятий: государственное управление, социальное управление, публичное управление // Сибирская финансовая школа. 2013. № 6. С. 3–9.

10. *Тоффлер Э.* Третья волна / пер. с англ. М.: АСТ, 2002. 776 с.

11. *Глушакова О.В., Фадейкина Н.В.* Обеспечение качества жизни населения как цель функционирования системы публичного управления социально-экономическим развитием территории / под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. Н.В. Фадейкиной. Новосибирск: САФБД, 2014. 454 с.

12. *Фадейкина Н.В., Синкина А.А.* О внедрении Бюджета для граждан в системе нового государственного менеджмента // Сибирская финансовая школа. 2015. № 2 (109). С. 32–40.

13. *Фадейкина Н.В.* Концепции и программы подготовки и повышения квалификации бухгалтеров бюджетных учреждений: опыт ИБП России. Новосибирск: САФБД, 2008. 516 с.

14. *Синкина А.А., Фадейкина Н.В.* О Бюджете для граждан и модернизации бюджетного процесса на основе принципов прозрачности и открытости. Новосибирск: САФБД, 2016. 443 с.

15. *Фадейкина Н.В., Синкина А.А.* Модернизация бюджетного процесса на основе принципов публичного управления социально-экономическим развитием публично-правовых образований: 2004–2018 гг. // Сибирская финансовая школа. 2018. № 4 (129).