

Комягин Дмитрий Львович, проф НИУ Высшая школа экономики, д.ю.н.,
с.н.с. Института публично-правовых исследований.

Российские бюджетные реформы: из прошлого в будущее.

Аннотация Abstract. . Статья посвящена бюджетной реформе в России, которая продолжается с 1991 года. Дан перспективный и ретроспективный взгляд на современную реформу, раскрыта ее перемстственность по отношению к иными известными в историческом прошлом российским реформам. Подробно проанализированы изменения российского законодательства, регулирующего бюджетные отношения, изменения межбюджетных отношений и бюджетного процесса. Статья содержит обзор программных документов, в которых отражен ход реформы, дан прогноз будущих изменений.

Ключевые слова. Keywords. Государственные финансы, бюджет, бюджетная реформа, бюджетный процесс, бюджетная система, межбюджетные отношения.

Начало бюджетной реформы в Российской Федерации связано с преобразованием Союза ССР в Российскую Федерацию¹. Бюджетная реформа не осуществляется изолированно, а является ядром более масштабной финансовой реформы, непосредственно связана с административной реформой, с военной реформой и иными преобразовательными процессами.

Например, направления бюджетной реформы по внедрению программно-целевого метода бюджетного планирования и по инвентаризации

¹ Правопреемство Российской Федерации по отношению к СССР подтверждается целым рядом очевидных обстоятельств, среди которых членство в Совете безопасности ООН, принятие на себя внешних долгов СССР, ответственность по многочисленным претензиям к СССР со стороны экс-союзных государств и иных субъектов международного права.

расходных обязательств государства полностью соответствуют программным документам административной реформы. В них указано, что в органах исполнительной власти должны быть внедрены принципы и процедуры управления по результатам², что может быть достигнуто через реализацию бюджетной реформы. В качестве основного направления административной реформы названа разработка ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти, что соответствует задачам бюджетной реформы и военной реформы.

Окончание бюджетной реформы предсказать невозможно, так как после реализации очередных задач и достижения поставленной цели в бюджетной сфере неизбежно возникают новые задачи. Такие задачи связаны, во-первых, с внутренними потребностями развития Российской Федерации и, во-вторых, с глобальными вызовами, на которые необходимо давать адекватный ответ. Процессы гармонизации правил и процедур, происходящие в мировом масштабе (в основном, под влиянием Международного валютного фонда) требуют изменений подхода к бюджетному контролю, учету, отчетности бюджета, а возникновение новых межгосударственных интеграционных объединений³ ставят вопросы о регулировании бюджетных отношений на наднациональном (надгосударственном) уровне. Постоянными движущими факторами российской бюджетной реформы являются накопление отечественного опыта и потребность в освоении и внедрении новых технологий.

В чем заключается бюджетная реформа в России? Реформирование в бюджетной сфере (начиная с 1991 года) следует разделить на несколько параллельных направлений: изменение законодательства, реформирование межбюджетных отношений и реформирование бюджетного процесса, которые

² Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах и План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах, одобренные распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р / Собрание законодательства РФ 14.11.2005 № 46, ст. 4720.

³ Союз Беларуси и России, Евразийский экономический союз (ЕврАзЭС) и созданный в его рамках таможенный союз.

могут быть рассмотрены по отдельности. В рамках этих преобразований реформировался бюджетный контроль, бюджетная классификация, бюджетный учет и отчетность. Указанные выше направления бюджетной реформы взаимосвязаны, так как изменения в бюджетном законодательстве появляются как следствие совершенствования бюджетного устройства, бюджетного процесса и других институтов бюджетного права.

Бюджетное законодательство⁴. Непрерывное реформирование бюджетного законодательства происходит до настоящего времени. В целом бюджетное законодательство Российской Федерации можно охарактеризовать как состоящее из двух частей: постоянно действующего закона о публичных финансах, который в настоящее время является кодифицированным актом и именуется Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ)⁵ и принятыми в соответствии с ним ежегодными законами о бюджетах бюджетной системы. Нормы, регулирующие бюджетные отношения, содержатся в целом ряде других законов, которые также следует рассмотреть как источники бюджетного права.

Отмечено, что из первоначальной редакции БК РФ продолжают действовать только три статьи: ст. 4 «Бюджетное законодательство и нормы международного права», ст. 37 «Принцип достоверности бюджета», ст. 307 «Введение в действие настоящего Кодекса». БК РФ содержит значительный объем отменённых и вновь введённых статей, сложную нумерацию, что позволяет ставить вопрос не о внесении очередных изменений, а об изложении БК в новой редакции⁶.

Любопытно, что предприняты меры для защиты БК РФ от изменений несистемного, хаотичного характера. В 2013 году в БК РФ, а также в Налоговый кодекс Российской Федерации включена норма, согласно которой внесение изменений в эти кодексы, а также приостановление, отмена и

⁴ Текст официально опубликованных актов законодательства доступен на официальном портале правовой информации <http://pravo.gov.ru/>

⁵ Собрание законодательства РФ 03.08.1998 № 31 ст. 3823.

⁶ Артюхин Р. Е. Вопросы развития бюджетного права / Публичные финансы и финансовое право – М. 2012. С. 183.

признание утратившими силу их отдельных положений осуществляются *отдельными* федеральными законами и не могут быть включены в тексты федеральных законов, изменяющих другие законодательные акты⁷.

Изменения и дополнения, внесенные в БК РФ, в первую очередь, связаны с развитием всех направлений бюджетной деятельности, а также с распространением *действие БК РФ на все более широкий круг правоотношений*.

Например, в БК РФ были включены:

– в 2004 году – новая глава 19.1 «Осуществление бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации»⁸;

– в 2005 году – новая глава 24.1 «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»⁹;

– в 2007 году – новый раздел 25.1 «Основы составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности», который состоит из двух глав: 25.1 «Основы составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности» и 25.2 «Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности Российской Федерации»¹⁰.

Кроме того, с 1 января 2008 года утратил силу федеральный закон от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» с одновременным переносом его содержания в главу 4 БК РФ¹¹.

Просматривается перспектива расширения сферы правового регулирования БК РФ, связанная с его распространением на всех субъектов, которые охватываются понятием сектора государственного управления.

⁷ Федеральный закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ / Собрание законодательства РФ 13.05.2013 № 19 ст. 2331.

⁸ Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ / Собрание законодательства РФ 23.08.2004 № 34 ст. 3535.

⁹ Федеральный закон от 27.12.2005 № 197-ФЗ / Собрание законодательства РФ 02.01.2006 № 1 ст. 8.

¹⁰ Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ / Собрание законодательства РФ, 30.04.2007, № 18. Ст. 2117.

¹¹ Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ / Собрание законодательства РФ, 30.04.2007, № 18. Ст. 2117.

Согласно рекомендациям Международного валютного фонда (далее – МВФ) по статистике государственных финансов, в отчетность по операциям сектора государственного управления следует включать все государственные единицы и все нерыночные некоммерческие организации (далее – НКО), контролируемые и в основном финансируемые государственными единицами. Такие НКО с правовой точки зрения являются негосударственными структурами, однако считается, что они проводят государственную политику и фактически являются частью органов государственного управления. При проведении некоторых мер государственной политики органы государственного управления могут использовать некоммерческие организации, а не государственные учреждения. Примерами таких областей являются научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки, здравоохранение, безопасность, охрана окружающей среды, образование. НКО, согласно рекомендациям МВФ является подконтрольной, если государственные органы определяют ее общую политику или программу деятельности, например, через право назначать руководителей или за счет использования финансовых рычагов. Признаком контролируемых НКО является реализация ими товаров, работ или услуг по нерыночным ценам¹².

Имеет место и обратный процесс – *очищение БК РФ от правовых норм, не связанных с бюджетными правоотношениями*, исключение коллизий. Ярким примером такого процесса являются долгожданные изменения и дополнения, внесенные в 2013 году в часть четвертую БК РФ, которая получила новое название «Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения»¹³.

Новая редакция четвертой части БК РФ устранила противоречия, связанные с применением уголовной и административной ответственности за нарушения в бюджетной сфере. В частности, прежняя редакция БК содержала

¹² Руководство по статистике государственных финансов 2001 года.- Manual on government finance statistics.- Washington. 2001. Доступно по адресу URL <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/rus/pdf/allr.pdf> , дата обращения 28.11.2013.

¹³ Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ / Собрание законодательства РФ 05.08.2013 № 31, ст. 4191.

18 ссылок на Кодекс об административных правонарушениях РСФСР, который утратил силу еще с 2002 года. Действовавшая с 2002 года по 2013 год редакция Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) устанавливала ответственность только за три из 18 видов нарушений бюджетного законодательства, указанных в БК РФ¹⁴. Сегодня данная ситуация исправлена, в КоАП включены все недостающие нормы, которые одновременно исключены из БК РФ.

После внесения изменений в часть четвертую БК РФ очевидных коллизий и пробелов в нем не остается, и его содержание вполне адекватно требованию системности законодательства, не вступает в противоречие с иными законами и нормативными правовыми актами.

Из числа других законов (кроме БК РФ и законов о бюджетах бюджетной системы Российской Федерации), следует назвать несколько важнейших, в которые отразились проводимые реформы в бюджетной сфере.

Прежде всего, очередной этап *реформы бюджетного контроля* завершился принятием нового федерального закона от 5 апреля 2013 года «О Счетной палате Российской Федерации»¹⁵, который заменил действующий прежде федеральный закон от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Вновь принятый закон был разработан вместе с федеральным законом от 23 июня 2013 года № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ранее был принят федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹⁶. Кроме этих законов, элементы бюджетного контроля в части полномочий парламента регулирует еще один недавно

¹⁴ См. подробнее Комягин Д. Л. Основания для применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства и правонарушения в бюджетной сфере / Финансовое право. 2007. № 2; Комягин Д. Л. Комментарий к части четвертой Бюджетного кодекса РФ / Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) – М. 2002.

¹⁵ Собрание законодательства РФ, 08.04.2013 № 14 ст. 1649.

¹⁶ Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7 ст. 903.

принятый федеральный закон от 7 мая 2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»¹⁷. В целом положения вышеуказанных законов вобрали в себя содержание Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой в 1977 году на IX Конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). В целом развитие бюджетного контроля характеризуется переходом от проверки правомерности и достоверности проведенных операций к проверке (аудиту) эффективности использования бюджетных средств, проверяется и оценивается достигнутый результат.

Вопросы формирования расходов бюджета и его последующего исполнения непосредственно связаны с *реформой закупок товаров, работ и услуг для публичных нужд*. Законодательство Российской Федерации о публичных закупках основано одновременно на положениях БК РФ и Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Итоги реформирования в данной сфере отразились в принятии федерального закона от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹⁸ (далее – закон о контрактной системе), который заменил действующий ранее федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о закупках).

Принципиальным отличием вновь принятого закона от действовавшего прежде является то, что теперь урегулированы все этапы публичных закупок: планирование; определение поставщиков (подрядчиков); заключение контракта от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования; особенности исполнения этих контрактов; мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок. Задачей, которую следует

¹⁷ Собрание законодательства РФ 13.05.2013 № 19, ст. 2304.

¹⁸ Собрание законодательства РФ от 08.04.2013 № 14 ст. 1652.

решить в ближайшем будущем, является интеграция бюджетного процесса и процедуры государственных закупок, взаимная оптимизация этих процессов.

Завершение очередного этапа *реформы сектора публичных учреждений* связано с принятием федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»¹⁹, которым были внесены изменения в ГК РФ, федеральный закон «О некоммерческих организациях» и в ряд других законов, регулирующих отраслевые особенности публичных учреждений. Ранее был принят федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»²⁰.

Публичные учреждения, являясь участниками бюджетного процесса, непосредственно осуществляют бюджетную деятельность как по осуществлению расходов так и по мобилизации доходов бюджетов. Первоначально (на момент начала бюджетной реформы) существовал только один вид учреждений, основанных на публичной (государственной или муниципальной) собственности – бюджетные учреждения. После проведенной реформы появилось три вида публичных учреждений: казенные учреждения, бюджетные учреждения и автономные учреждения. При этом казенные учреждения соответствуют тем бюджетным учреждениям, которые существовали ранее, до начала преобразований, а новые бюджетные учреждения представляют собой переходную форму для тех учреждений, которые не вполне вписываются в образ, определенный для казенных или для автономных учреждений.

Разница между тремя видами учреждений заключается, главным образом, в степени свободы по отношению к своему учредителю – Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию. Наибольшей свободой обладает автономное учреждение,

¹⁹ Собрание законодательства РФ, 10.05.2010 № 19, ст. 2291.

²⁰ Собрание законодательства РФ, 06.11.2006 № 45, ст. 4626.

которое вправе самостоятельно открывать себе расчетные счета в коммерческих банках и осуществлять бухгалтерский учет по правилам, установленным для организаций производственно-хозяйственной сферы. Учредители не несут субсидиарной ответственности по обязательствам автономных и бюджетных учреждений. Бюджетные учреждения уже не наделены правом открытия банковских счетов, и осуществляют свою деятельность с использованием лицевых счетов, открытых им в органах Федерального казначейства. Однако, жесткий контроль в отношении бюджетных учреждений отсутствует, они вправе маневрировать своими расходами в пределах общего остатка на лицевом счете. По обязательствам казенных учреждений субсидиарная ответственность учредителя сохраняется, казенные учреждения осуществляют свою деятельность с использованием лицевых счетов, открытых им в органах Федерального казначейства, на основании бюджетной сметы, которая является сводом установленных им лимитов по принятию обязательств в разрезе кодов бюджетной классификации.

Казенными учреждениями, как правило, являются органы публичной власти, а бюджетными и автономными – учреждения науки, культуры, искусства, образования, здравоохранения.

Планируемый результат реформы публичных учреждений заключался в повышении их конкурентоспособности и устранении ситуации, связанной с возникновением задолженности учредителя по обязательствам публичных учреждений. Об итогах данной реформы говорить пока сложно, так как она еще в процессе реализации).

Еще одно направление бюджетной реформы, которое можно увидеть через призму законодательной деятельности, является *реформирование государственного стратегического планирования*. Бюджет по своему существу является финансовым планом, который составляется для реализации общего государственного стратегического плана (народнохозяйственного плана, плана социально-экономического развития) и играет вторичную роль

по отношению к стратегическому плану. При отсутствии системы стратегического планирования бюджет выполняет несвойственные ему функции²¹. Понимание данной проблемы нашло отражение в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», которым была предусмотрена подготовка и внесение в Государственную Думу Российской Федерации проекта федерального закона о государственном стратегическом планировании. Этот закон должен предусматривать координацию стратегического управления и мер бюджетной политики²². Одним из базовых документов государственного стратегического планирования в законопроекте называется долгосрочная бюджетная стратегия.

Изменения в бюджетном законодательстве, как правило, являются следствием реализации проводимой Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации бюджетной политики, о которой говорится ниже.

Бюджетная система. Следующим, вслед за изменением законодательства, аспектом бюджетной реформы, является совершенствование межбюджетных отношений. Бюджетная система Российской Федерации, в силу ее федеративного территориального устройства, имеет сложный характер²³. Субъекты Российской Федерации неоднородны, в составе Российской Федерации имеются национальные республики, а также различные по масштабам края, области, автономные области и автономные округа, города, имеющие особый статус, – Москва и Санкт-Петербург. Также, в силу исторических и географических причин

²¹ См. подробнее Комягин Д. Л. Бюджет как элемент стратегического планирования // Финансовое право № 9. 2012; Комягин Д. Л. Правовая форма бюджетной политики / Очерки бюджетно-правовой науки современности - Москва-Харьков. 2012. С. 27 – 44.

²² На момент написания настоящей статьи законопроект «О государственном стратегическом планировании» находится на рассмотрении в Государственной Думе Собрания Российской Федерации и доступен на официальном интернет-сайте Государственной Думы URL: [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=143912-6](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=143912-6), дата обращения 23.11.2013.

²³ Субъекты, составляющие Российскую Федерацию, перечислены в ст. 65 Конституции Российской Федерации.

субъекты Российской Федерации экономически неравны. Некоторые из них имеют достаточную или даже избыточную доходную базу для покрытия собственных расходов, и могут даже служить донорами для других субъектов Российской Федерации, другие бюджеты не могут покрыть свои расходы без помощи федерального бюджета. Выравнивание уровня доходного обеспечения всех бюджетов, обеспечение стабильности и сбалансированности бюджетной системы в целом – задачи, постоянно стоящие на повестке дня. Все сказанное выше касается и местных бюджетов, которые находятся в сложных отношениях как с органами власти субъекта Российской Федерации, на территории которого они расположены, так и с органами федеральной власти. Кроме того, в бюджетную систему Российской Федерации как самостоятельные элементы, входят также социальные бюджеты: Пенсионный фонд РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, Федеральный фонд социального страхования и территориальные социальные фонды.

В советский период существовал государственный бюджет Союза СССР, который включал в себя государственные бюджеты союзных республик, союзный (центральный) бюджет и бюджет социального страхования. Эта системы имела иерархический характер и была строго бездефицитна. После распада Союза ССР баланс бюджетной системы был разрушен, и ее пришлось воссоздавать заново уже на условии значительно большей, чем в Союзе ССР, самостоятельности каждого бюджета²⁴.

Опыт реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации представляется ценным источником информации для такого рода деятельности и отразился в следующих программных документах:

Период с 1999 по 2001 годы - в Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 – 2001 годах,

²⁴ См. подробнее Комягин Д. Л. Система принципов бюджетного права (российское законодательство и научная догматика) // Реформы и право № 4. 2012; Комягин Д. Л. Бюджетное право России: бюджетное устройство и бюджетная система // Публично-правовые исследования. 2011. № 3-4. С. 115-135.

утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862. Этот документ ознаменовал переход от индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам Российской Федерации к единым правилам ее распределения. Была начата работа по закреплению расходных полномочий каждого уровня бюджетной системы.

Период с 2002 по 2005 годы – в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584. В этот период реформа сосредоточилась на устранении противоречия между высокой децентрализацией бюджетных ресурсов и излишней централизацией налогово-бюджетных полномочий. Была отмечена незавершенность становления местного самоуправления. В ходе реализации программы было завершено разграничение расходных полномочий между федеральной властью, регионами и местными органами власти. Значительно сокращена практика делегирования федеральных полномочий субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям без предоставления адекватных источников их финансового покрытия.

В период с 2006 по 2008 годы — в Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 годах, одобренной распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2006 года № 467-р. В этот период происходило дальнейшее повышение качества управления публичными финансами и эффективности бюджетных расходов.

Характерно, что этот и последующие периоды межбюджетные отношения реформировались вместе с бюджетным процессом. Такая интеграция произошла в рамках Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004–2006 годах, утвержденной постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 годов № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Реформирование реализовывалось на федеральном, региональном и местном уровнях.

Период с 2010 по 2013 годы – в Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренной распоряжением Правительства РФ от 8 августа 2009 года № 1123-р. Уже из названия данного программного документа видно, что реформирование «спустилось» на субфедеральный уровень, совершенствуя вопросы оказания услуг публичной властью.

Перечисленные программные документы служили основой для принятия региональных документов. Также была начата разработка российского кодекса лучшей практики для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере управления региональными и муниципальными финансами, который включает наиболее совершенные инструменты управления региональными и муниципальными финансами. Реформа строится на основе не только российского опыта, но также опыта разных стран как с федеративным, так и с унитарным государственным устройством, как с романо-германской, так и с англосаксонской правовой системами. В числе, опыт которых изучен, Австрия, Австралия, Индия Канада, Аргентина, Мексика США Бельгия Германия, Швейцарии, Франция, Италия, Испания Дания, Норвегия, Швеция Страны Центральной и Восточной Европы, Великобритания Япония, Новая Зеландия²⁵

Бюджетный процесс. Еще один аспект бюджетной реформы можно увидеть через изменение бюджетного процесса. Реформирование бюджетного процесса, главным образом, было сосредоточено на повышение эффективности (результативности, экономности) бюджетных расходов, а также совершенствовании бюджетного планирования. В рамках реформирования бюджетного процесса появились такие новые инструменты бюджетного планирования, как расходные обязательства, целевые программы, суверенные фонды, существенно реорганизована бюджетная классификация,

²⁵ См. официальный сайт Минфина России http://www.minfin.ru/ru/budget/regions/best_practices/, дата обращения 25.11.2013.

произошел переход на трехлетний бюджет. Опыт реформирования бюджетного процесса также основан на лучшей мировой практике, переработанной с учетом отечественных условий, отражен в следующих программных документах.

Концепции единого казначейского счета, одобренной распоряжением Правительства РФ от 23 января 2000 года № 107-р. Данный документ связан с созданием единого казначейского счета бюджетов.

Упомянутой выше Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004–2006 годах.

Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 года № 1101-р. Здесь на базе достигнутого уровня управления бюджетом ставятся более сложные задачи: увязывания стратегического планирования с бюджетным планированием, использование всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, таможенных, тарифных и т.д.), применяемых для достижения целей государственной политики.

Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», одобренной распоряжением Правительства РФ от 20 июля 2011 года № 1275-р, в рамках которой продолжается создание системы «электронный бюджет».

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

Отсчет заметных бюджетных реформ в России можно начать с эпохи Петра Великого. В 1708 году было изменено территориальное устройство России – она была разделена на губернии²⁶ во главе с генерал-губернаторами,

²⁶ Первоначально появилось 8 губерний очень большого размера.

а в 1717 году вместо пестрой системы приказов были учреждены новые центральные органы власти – девять коллегий, три из которых занимались финансами. За каждой из губерний была закреплена доля общегосударственных расходов на армию, флот, дипломатию. Для этого доходы и расходы были централизованы на уровне губернаторов, то есть доходы, собранные в губерниях, сразу здесь же использовались²⁷. Возможно, это была попытка ввести единство кассы на региональном уровне, «слить государственные доходы и расходы»²⁸. Составлялись и общегосударственные росписи, но эта деятельность не носила систематического характера. Реформы Петра можно назвать масштабной модернизацией, начало которой положили военные потребности.

Вопросы единства государственной росписи (бюджета) решались в ходе следующей значимой реформы, которая датируется 1801 – 1811 годами²⁹. В 1802 году были учреждены Кабинет министров и министерства, среди которых было Министерство финансов, на которое было возложено, в числе прочего, регулярное составление государственной росписи доходов и расходов. Данная реформа связана с именем выдающегося государственного деятеля той эпохи Михаила Михайловича Сперанского, которому принадлежит такой письменный памятник, как План финансов, представляющий собой план государственных преобразований в финансовой сфере.

Бюджетные правила, единство кассы и гласности бюджета появились в России со следующими масштабными государственными преобразованиями около 1862 года. Бюджетная реформа в этот период связана с именем государственного контролера Валериана Алексеевича Татаринова. Комиссией под его руководством были разработаны Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений, утвержденные в 1862 г.

²⁷ Синицын Н. А. Бюджетное право дореволюционной России – И=М. 1998. С. 18.

²⁸ Болтинова О. В. Бюджетное право. . 2013.

²⁹ Синицын Н. А. Указ соч. с. 20

В этом же году было принято решение о всеобщей гласности государственной росписи доходов и расходов. Разработанный Татариновым план преобразований финансовой системы включал контроль за неукоснительным исполнением государственных смет и введение единства кассы, для чего все государственные доходы были сосредоточены в кассах государственного казначейства, откуда производились и расходы³⁰.

Следующий период значимых изменений в бюджетном деле в России также прошел в рамках общей реформы государственного устройства. В 1906 году было избрано первое представительное учреждение – Государственная Дума, которая была наделена законодательной властью. Государственной Думе были переданы полномочия обсуждать и утверждать бюджетные статьи (за исключением военных и некоторых иных расходов). Именно с этого момента бюджет в России уже следует именовать бюджетом, а не государственной росписью доходов и расходов.

В советский период развития бюджетного дела к результатам предыдущих реформ присовокупился новый элемент – включение бюджета в систему государственных планов. В экономических концепциях может по-разному оцениваться соотношение государственного планирования и рыночной конкуренции. Однако, плановую сущность бюджета отрицать невозможно, бюджет сам является планом финансовой деятельности государства (публично-правового образования). Государственный бюджет Союза ССР базировался на ежегодно утверждаемых показателях народнохозяйственного плана, которые имели натуральное выражение. Бюджетное и народнохозяйственное планирование представляли собой два тесно связанных и взаимнообусловленных процесса, протекающих одновременно. Начиная с 1956 года обсуждение и утверждение

³⁰ Ялбулганов А.А. Государственный контролер В.А. Татаринов и реформа финансового контроля в России (1850 - 1860-е гг.) // Государственный финансовый контроль в России: история, теория, практика. Курск, 2006. С. 6; Гинзбург Ю. В. Правовой статус провинциальных казначейств во второй половине XIX - начале XX в. (на примере Курской губернии) // Финансовое право, 2009, N 11.

народнохозяйственного плана и бюджета происходили на одной сессии Верховного Совета СССР³¹. Можно прогнозировать, что в сходных отношениях будут существовать процесс государственного стратегического планирования и бюджетный процесс, с которыми должны быть сопряжены процедуры государственных закупок.

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

Первоначально, после периода общего расстройтва государственного управления и финансового хозяйства в связи с революционным преобразованием государственного устройства (после 1991 года), стояла цель наведения элементарного порядка или *воссоздания системы государственных финансов*. Требовалось выровнять значительный дефицит бюджетов, упорядочить бюджетный процесс, сбалансировать бюджетную систему, регламентировать межбюджетные отношения. Данные задачи решались через принятие необходимых законов и подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих бюджетные отношения, через утверждение принципа единства кассы и создание инфраструктуры органов федерального казначейства³². Можно говорить, что первый этап бюджетной реформы завершился в 2000 году после вступления в силу основного финансового закона – Бюджетного кодекса Российской Федерации, который был принят двумя года раньше, в 1998 году. БК РФ явился тем фундаментом, на котором можно было продолжать дальнейшее развитие.

БК РФ были утверждены основные принципы построения бюджетной системы и организации бюджетного процесса, в числе которых был и принцип

³¹ Бесчеревных В. В. Развитие советского бюджетного права – М. 1960. С. 6.

³² На сегодняшний день Федеральное казначейство является самостоятельной федеральной службой, а на момент создания и до проведения в Российской Федерации административной реформы в 2004 году Главное управление федерального казначейства являлось структурным подразделением Минфина России и возглавляло систему органов федерального казначейства по субъектам Российской Федерации, городам и районам в городах.

единства кассы. О единстве кассы следует говорить особо, в силу его значения как основания любой бюджетной деятельности.

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

Единство кассы является формой отражения в бюджетном процессе конституционного принципа единства государства. Мировая практика подтверждает необходимость единства кассы. В качестве основных преимуществ можно назвать:

- наличие у правительства актуальной (ежедневной) информации о состоянии кассы (счетов) государства;
- наличие информации о движении средств по счетам бюджета, достоверное знание о сумме доходов бюджета, поступивших в любой период, и, для федеративного государства, о сумме поступивших доходов в нижестоящие бюджеты;
- возможность правительства заранее прогнозировать кассовые разрывы при исполнении бюджета;
- полную прозрачность в отношении финансовых потоков, возникающих при исполнении бюджета.

Принцип единства кассы стал реализовываться в нашей стране ещё в XIX в. с целью «большей сохранности денег и правильности их выдачи», так как «чем меньше касс, тем меньше случаев расхищения»³³. И.Х. Озеров считал

³³ О преобразовании Государственного контроля и некоторых частей финансовой администрации в России // Морской сборник. 1859. № 12. С. 2.

три этапа становления единства кассы³⁴. Первый этап характеризуется тем, что кассы по сбору доходов и совершению расходов созданы по отдельным ведомствам; второй этап – централизация всех касс в руках одного ведомства – министерства финансов; третий этап (наиболее совершенный) – созданием банковской системы государственных касс³⁵. Развитие кассового устройства в имперской России остановилось на втором этапе, то есть на централизации всех касс в едином ведомстве.

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

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

³⁴ См.: Озеров И.Х. Финансовое право: Курс лекций, читанный в Московском университете. – М., 1905. С. 38.

³⁵ См. там же.

результате появился еще один вал кредиторской задолженности, позднее превратившийся в судебные решения о взыскании тех или иных сумм из бюджета.

Сегодняшнее состояние публичных финансов в Российской Федерации принципиально отличается от описанного выше, единство кассы реализовано в полной мере, средства бюджета прозрачны и подконтрольны на протяжении всего бюджетного цикла, в бюджетном процессе используются самые современные технологии³⁶.

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

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

В целом нужно заметить, что все проводимые реформы в России (после Петра Великого) отличались основательностью и тщательностью. Был ясное видение целей и задач, предварительное изучение передового опыта иных стран, последующее принятие законов и проведение на их основе намеченных преобразований³⁸. Благодаря такому подходу основные результаты реформ не исчезали бесследно при социальных катаклизмах, а после кратковременного периода расстройств государственных финансов следовал этап более высокой организации.

³⁶ О единстве кассы в России см. подробнее Комягин Д. Л. Принцип единства кассы: опыт сравнительно-правового исследования / Административное и финансовое право. 2007. Т. 1

³⁷ Нестеренко Т.Г. Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации // Реформы и право. 2007. № 1.

³⁸ Сеницын Н. А. Указ. соч. с. 48.

Ярким примером здесь является принцип единства кассы. В 1862 году принимается решение о единстве кассы, затем исполнение государственного бюджета передается Государственному банку. Революционные события 1917 года вызывают хаос в финансовой сфере. Однако, уже приблизительно через десять лет (1927 – 1928 гг.) принято решение о создании Госбанка РСФСР, утвержден законом принцип единства кассы, а на Госбанк и на финансовые органы была возложена его реализация. Принцип единства кассы последовательно и неукоснительно реализовывался вплоть до 1991 года. Следующее социально-экономическое потрясение (в 1990-х годах), как и ранее, характеризуется расстройством государственных финансов, упразднением единой кассы бюджета, однако примерно через десять лет единство кассы утверждается законом (БК РФ) и реализуется с использованием самых современных технологий. Кассовые полномочия при исполнении бюджета разделяют между собой Центральный банк Российской Федерации и Федеральным казначейством, которое сегодня становится полноправным участником единой платежной системы Банка России³⁹.

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

³⁹ Концепция развития платежной системы Банка России на период до 2015 года, одобрена решением Совета директоров Центрального банка РФ 16.07.2010.