

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/1999-849X-2021-14-3-79-88  
УДК 336.1(045)  
GEL H00

## Развивающиеся концепции общественных финансов на стыке экономических дисциплин

С.В. Ануреев

Финансовый университет, Москва, Россия  
<https://orcid.org/0000-0003-4506-6305>

### АННОТАЦИЯ

*Предмет исследования* – концепции общественных финансов как важнейшие элементы финансовой инфраструктуры в условиях проблем бюджетных дефицитов и суверенных долгов, слабого экономического роста, которые задают вектора развития финансовой инфраструктуры.

*Цель работы* – установление векторов развития общественных финансов на стыке микро- и макроэкономики, финансового и управленческого учета, корпоративных финансов, бюджетирования и международных финансов вследствие того, что взаимные проникновения основных компонент отдельных экономических и финансовых дисциплин становятся важнейшими элементами развития финансовой инфраструктуры.

*Методы исследования статьи* – эмпирические и количественные на основе результатов обзора и сравнения содержания американских учебников за 1980–2010 гг., а также годовых отчетов финансовых органов и проектов бюджетных реформ США, ЕС, Великобритании, публикаций МВФ, Всемирного банка и ОЭСР.

*Сделаны выводы* о потенциале новых формул на стыке общественных финансов с микро-, макро- и международной экономикой по сравнению с лучше проработанными в теории и на практике их аналогами по различным рынкам. Адаптация концепций управленческого учета и консолидированной финансовой отчетности из частного сектора для целей общественного сектора пока находится на стадии пилотных решений, не обеспечивая сопоставимости результатов. Концепции корпоративных финансов, используемые в общественных финансах на уровне функций отдельных должностей и формул отдельных расчетов, недостаточно проработаны по сравнению с нарастающей практикой использования частных поставщиков и подрядчиков при предоставлении государственных услуг (общественных благ). Концепции бюджетирования пока скорее добавляют разнообразие в бюджеты без достижения значимых результатов в обуздании огромных бюджетных дефицитов и покрытие суверенных долгов.

**Ключевые слова:** фискальные мультипликаторы; правило Тейлора; эффект Фишера; финансовая отчетность; МСФО ОС; программный бюджет; чистая иностранная инвестиционная позиция.

**Для цитирования:** Ануреев С.В. Развивающиеся концепции общественных финансов на стыке экономических дисциплин. *Экономика. Налоги. Право.* 2021;14(3):79-88. DOI: 10.26794/1999-849X-2021-14-3-79-88

ORIGINAL PAPER

## Emerging Concepts of Public Finance at the Intersection of Economic Disciplines

S.V. Anureev

Financial University, Moscow, Russia  
<https://orcid.org/0000-0003-4506-6305>

### ABSTRACT

*The subject of the research* is the concepts of public finance as the most important elements of financial infrastructure in the era of budget deficits and huge sovereign debts, weak economic growth, which set the vectors of financial infrastructure development.

*The purpose of the work* is to establish the vectors of development of public finance at the intersection of micro- and macroeconomics, financial and management accounting, corporate finance, international finance and budgeting due to the mutual penetration of the main components of the disciplines become the most important elements of the development of financial infrastructure.

© Ануреев С.В., 2021

*The research methods of the article* are empirical and quantitative review and comparison of the contents of American textbooks for 1980–2010, as well as annual reports of financial authorities and budget reform projects of the United States, the EU, the United Kingdom, publications of the IMF, the World Bank and the OECD.

*Conclusions are drawn* about the potential of new formulas at the intersection of public finance with micro-, macro- and international economics, financial markets that are better developed in theory and practice. The adaptation of management accounting concepts and consolidated financial statements from the private sector for public sector is still at the stage of rare pilot solutions, without comparability of results. Specific concepts and formulas of corporate finance for public finance officials and calculations are not sufficiently developed in comparison with the growing practice of private suppliers and contractors in the provision of public services (public goods). Budgeting concepts are still more likely to add variety to budgets without achieving meaningful results in curbing huge budget deficits and sovereign debt. **Keywords:** fiscal multipliers; Taylor rule; Fisher effect; financial reporting; IPSAS, IFRS; program budget; net international investment position.

**For citation:** Anureev S.V. Emerging concepts of public finance at the intersection of economic disciplines. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2021;14(3):79-88. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2021-14-3-79-88

## ВВЕДЕНИЕ

Проблематикой долгосрочного развития концепций общественных финансов занимаются многие ученые. Так, в статье Х. Розена (*H. S. Rosen*) указывается на такой метод исследования, как сравнение положений современного учебника по государственным финансам с разработанным в 1940-х гг. способом оценки изменений, произошедших в научной деятельности [1, с. 1]. В другом научном труде Р. Масгрейв (*R. Musgrave*) приводит три метода исследования истории научной мысли: строгий хронологический учет публикаций; сравнение и фокусировка внимания на публикациях ключевых авторов; выбор основных тем исследований [2, с. 1]. Дж. Стиглиц (*J. Stiglitz*) в своей обзорной статье «Новые перспективы государственных финансов: последние достижения и будущие вызовы» не раскрыл в подробностях метод исследования ключевых проблем согласно предписаниям учебников, но подзаголовки его обзорной статьи напоминают глоссарий ключевых терминов, содержащихся в конце учебника, или резюме глав учебника [3, с. 2]. Недостатками анализа проблем, осуществляемого только на основе установок учебников, являются возраст признания их авторов высококвалифицированными специалистами и временной лаг (*time lag*) новых на первый взгляд концепций между событиями, случившимися в реальной экономике, и задержкой их научного рассмотрения в связи с возникновением каких-то явлений, произошедших после совершения действий, которые, как полагают, их обусловили, а также субъективизм и принадлежность авторов к конкретной профессиональной деятельности.

Временной лаг и недостаточный опыт практической работы у авторов современных научных трудов обуславливают необходимость анализа отчетности финансовых органов. В России это годовые отчеты Банка и Минфина России, программные интервью руководителей этих ведомств, в США и Великобритании — на сайтах казначейств в концептуальных комментариях к бюджетным планам и годовые отчеты с начала 2000-х гг. В открытом доступе на сайтах высших органов исполнительной власти приводятся планы бюджетных реформ, мнения парламентариев об этих документах.

В материалах международных финансовых организаций, прежде всего МВФ и ОЭСР, разъясняются как текущие аспекты бюджетных реформ, так и отдельные концептуальные направления исследований, проводимых на стыке теоретических положений макроэкономики и практического осуществления бюджетных инвестиций.

## ЗАИМСТВОВАНИЯ КОНЦЕПЦИЙ МИКРОЭКОНОМИКИ И МАКРОЭКОНОМИКИ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

Развитие общественных финансов анализируется отдельными учеными сквозь призму микро- и макроэкономики. Так, Х. Розен указывает на то, что с методологической точки зрения наиболее важное изменение произошло в охвате микроэкономики, а также во включении в ее состав эконометрики, драматически изменившей специальность [1, с. 1]. По словам Дж. Стиглица, общественные финансы стали в значительной степени отраслью прикладной микроэкономики.

Причем это произошло именно во второй половине XX в., поскольку первоначально Дж. Хикс (*J. Hicks*) и А. Маршалл (*A. Marshall*) не внесли ничего нового в теорию государственных финансов [1, с. 4].

Для понимания междисциплинарного подхода к микроэкономике и общественным финансам необходимо сравнить содержание научных трудов по микроэкономике Г. Мэнкью (*G. Mankiw*) [4], профессора Гарвардского университета, и статьи Х. Розена. В обоих трудах затрагиваются следующие темы: маржинальность (*margin*), анализ затрат-результата (*cost-benefit analysis*), общественные товары (*public goods*), их государственное и частное производство, внешние факторы — экстерналии, позитивная и нормативная концепции, правительственные интервенции для корректировки рынков, регулируемые ценовые максимумы и минимумы, прямые и косвенные налоги с их влиянием на кривые спроса и предложения, базовые параметры консолидированного и федерального бюджетов по суммам и как процент ВВП, проблематика госдолга и компонент денежных агрегатов. В научном труде Г. Мэнкью одна из глав посвящена государственным и естественным монополиям, чего нет у Х. Розена, но есть в книге Р. Фишера [5]. Почти все из вышеуказанного есть у Р. Масгрейва в его обзорной статье 1985 г., что свидетельствует о длительном использовании этих концепций в обеих дисциплинах.

Выделение макроэкономики в подотрасль экономики и отдельную университетскую дисциплину произошло в 1980-х гг. В поисковике «Академия Google» (*Google Scholar*) первая научная статья с ключевым словом «макроэкономика» датируется 1967 г. [6]. В 1978 г. появляется первый учебник Г. Дорнбуша (*R. Dornbusch*) и С. Фишера (*S. Fisher*) под таким названием [7], 11-е переиздание которого вышло в 2010 г. Широко известен учебник по макроэкономике О. Бланшарда (*O. Blanchard*) и С. Фишера 1989 г. [8], 13-е издание которого было в 2013 г., в котором содержится один параграф в 11-й главе объемом в девять страниц, где вкратце говорится о фискальной политике. В учебнике макроэкономики П. Кругмана (*P. Krugman*) [9] лишь в одной 13-й главе рассматривается бюджетная политика на основе идей Кейнса.

В учебники по общественным финансам лишь с 2000-х гг. стала включаться глава с сопоставлениями основных показателей бюджетов с ВВП

и экономической политикой. Например, в 4-м переиздании учебника Х. Розена нет ни одного параграфа про макроэкономику и соответствующих показателей<sup>1</sup>. Относительно новые учебники по общественным финансам Д. Хьюмана (*D. Hyman*)<sup>2</sup>, Р. Лии (*R. Lee*) [10], Д. Грюбера (*D. Gruber*)<sup>3</sup> содержат только несколько параграфов или одну главу с базовыми статистическими сопоставлениями бюджетных расходов и бюджетного дефицита с ВВП по уровням бюджетной системы.

Главы типичного учебника, посвященные монетарной экономике, содержат десятки формул взаимосвязи денежных агрегатов и экономического роста, процентных ставок и денежных агрегатов с ВВП и его ростом, валютным курсом и прогнозами изменений (формулы Фишера, Тейлора). Аналогичного набора формул связи основных бюджетных и макроэкономических показателей не установлено, предпринимаются только попытки расчетов взаимосвязей базовых статистических показателей, приводятся крайне упрощенные варианты формул фискального мультипликатора и распределения налогового бремени. По сравнению с обширным проникновением в общественные финансы концепций микроэкономики симбиоз общественных финансов с макроэкономикой находится пока на начальной стадии.

Обеспечение влияния бюджетной системы на макроэкономику является одной из основных целей казначейств США и Великобритании. Перечисление пяти стратегических целей Казначейства США начинается с макроэкономики: формирование экономического роста США, поддержка финансовой стабильности, усиление национальной безопасности, управление финансами расширенного правительства и операционная эффективность<sup>4</sup>. Казначейство Великобритании приводит среди своих ключевых показателей эффективности такие макроиндикаторы, как чистый долг расширенного правительства к ВВП, рост ВВП, потребительскую инфляцию, безработицу, частные инвестиции, производительность труда<sup>5</sup>. Однако при этом не раскрываются в деталях

<sup>1</sup> Rosen H.S. *Public Finance*, 4th edition. Chicago: Irvin, 1995.

<sup>2</sup> Hyman D.N. *Public Finance: A Contemporary Application of Theory and Policy*, 10E, 2011.

<sup>3</sup> Gruber D. *Public Finance and Public Policy*. 3-e, 2011.

<sup>4</sup> US Department of the Treasury. *Agency Financial Report. Fiscal year 2018*. P. 4–5, 15.

<sup>5</sup> HM Treasury. *Annual Report and Accounts 2017–2018*. P. 8–9.

принятые концепции, а только представляются базовые показатели макростатистики и различные бюджетные отчеты.

Экономисты международных организаций пока только пытаются нащупать статистические закономерности между различными бюджетными и макроэкономическими показателями. Так, в ОЭСР сопоставляются бюджетный дефицит, низкий экономический рост, низкие процентные ставки, высокий государственный долг и тенденцию старения населения, но делается это в стиле текстового описания графического представления этих статистических данных [11]. Л. Вогель (*L. Vogel*) из Европейской комиссии, оттолкнувшись от базовой модели учебников макроэкономики, касающихся фирм, домохозяйств, государства, рынков труда и товаров, дополнил ее простой формулой наценки из учебников управленческого учета, утяжелил ее эконометрикой и попытался адаптировать ее к статистике государственных закупок [12].

### ФИНАНСОВАЯ ОТЧЕТНОСТЬ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ УЧЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Отчетность государственного сектора представлена в учебниках по общественным финансам только фрагментарно, оставаясь уделом практиков. У Д. Грюбера есть несколько небольших параграфов про учет кассовым методом и учет капитальных затрат (*cash vs capital accounting*), отчетность на дату и расчеты показателей на перспективу (*static vs dynamic scoring*). В учебнике Х. Розена содержится параграф про стоимостную оценку правительственных выплат и затрат (*valuing public benefits and costs*). По управленческому учету у Д. Грюбера есть параграфы, касающиеся измерения текущих затрат (*measuring current costs*) и будущих затрат (*measuring future costs*), и в сносках литературы приводятся рассуждения о необходимости обеспечения прозрачности (*transparency*) бюджета для граждан (*citizens' centric budgets*).

В бюджетном учете проявляется тренд к заимствованию идей корпоративного учета и отчетности для государственного сектора. В стандарты *IPSAS (international public sector accounting standards)* переносятся принципы МСФО в отношении корпоративного сектора на учет и отчетность органов власти. Прогресс в финансовой отчетности государственного сектора в Великобритании достигнут

благодаря применению счетов расширенного правительства (*whole of government accounts*)<sup>6</sup>, которые составляются по методологии корпоративного МСФО. В США формально два органа утверждения стандартов бюджетного учета (*governmental accounting standards board — GASB, federal accounting standards advisory board — FASAB*) независимы от органа стандартизации корпоративного учета согласно общепринятым принципам бухгалтерского учета *US GAAP*, но также в значимой степени заимствуют стандарты последнего.

В США действуют два вида профессиональной сертификации в области общественных финансов, один из которых предусматривает сдачу трех экзаменов по бюджетному учету. Ассоциация государственных бухгалтеров (*Association of Government Accountants, AGA*) в рамках профессиональной сертификации (*Certified Government Financial Manager, CGFM*) предусмотрела преподавание дисциплины «Бюджетный учет, финансовая отчетность и бюджетирование» (*Governmental Accounting, Financial Reporting and Budgeting*). Учебник объемом около 500 страниц, охватывающий проблематику первичной оценки и документирования, управленческого учета и отчетности, финансовой отчетности, бюджета для граждан, фактически представляет собой пересказ стандартов бюджетного учета и отчетности в США с небольшими практическими кейсами.

Управленческий учет как университетская дисциплина или направление научных исследований по-прежнему ассоциируется с корпоративным сектором, а его проникновение в бюджетный сектор находится на начальном этапе. Учебник *AGA CGFM* («Сертифицированный правительственный финансовый директор») по бюджетному учету содержит только две главы, где делается попытка адаптации установок учебников управленческого учета к корпоративному сектору. По управленческому учету государственного сектора пока не предпринято значимых попыток стандартизации.

Научные статьи по управленческому учету в общественном секторе ограничиваются только простой констатацией его важности и пере-

<sup>6</sup> Консолидированная отчетность расширенного сектора госуправления публикуется в составе годового отчета Казначейства Великобритании с 2010 г., а отдельные исследования и публикации на эту тему начали появляться с 1998 г. HM Treasury. Annual Report and Accounts 2017–2018. Whole of Government Accounts, year ended 31 March 2018.

сказом концепций для частных корпораций. Так, в обзорной статье [13] обобщается порядка 130 источников, из которых только 16 статей касаются общественного сектора, а подавляющее большинство статей посвящено корпоративному сектору. Статья И. Стеллолини (*I. Steccolini*), претендуя на междисциплинарность в области бюджетного учета, только упоминает управленческий учет как одну из дисциплин для заимствования идей [14].

Актуальнейшей задачей правительств в рамках управленческого учета является тонкая настройка обширных социальных программ. Так, пенсии по старости начисляются во многом на основании предыдущих взносов в пенсионную систему, а данные, содержащиеся в личном кабинете на сайте пенсионного фонда, являются очевидным результатом управленческого отчета в государственном секторе. Личный кабинет налогоплательщика с данными по уплаченным налогам, страховым взносам и использованным налоговым вычетам также служит примером управленческого учета. Правительства пытаются организовать единые базы данных по имуществу, крупным доходам и расходам населения в целях налогового контроля и определения реально нуждающихся людей в социальных выплатах.

## КОРПОРАТИВНЫЕ ФИНАНСЫ И КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА СЛУЖБЕ ГОСУДАРСТВА

Концепции корпоративных финансов стали активно проникать в общественные финансы в начале 1990-х гг. в США на фоне рецессии, обострения бюджетного дефицита и увеличения государственного долга. В 1990 г. в США был принят Закон о финансовых директорах (*CFO Act*), который предписал необходимость заимствования для государственных агентств, бюджетных учреждений и государственных корпораций практики финансового менеджмента и найма финансовых директоров частных корпорациях. Вторым шагом стало принятие Закона о показателях эффективности и результативности правительства (*The government performance and results act, GPRA*), предписавшего формулировать корпоративные ключевые показатели эффективности (*Key Performance Indicators, KPI*) для агентств и учреждений правительств. Затем каждая новая администрация США принимала законы аналогичной направленности, углубляя

использование корпоративной практики в общественных финансах.

Содержание современных учебников по общественным финансам, где отражаются концепции корпоративных финансов, ограничивается пока только одной главой. Так, учебники Д. Грюбера (глава 8) и Х. Розена (также глава 8) почти одинаково развивают микроэкономическую концепцию анализа эффективности затрат (*cost-benefit analysis*) в направлении калькуляции текущих и капитальных затрат, упоминают дисконтирование денежных потоков, отдельные коэффициенты рентабельности, формулируют социальные коэффициенты дисконтирования (*social discount rate*) и рыночные оценки стоимости социальных выплат (*valuing public benefits and costs*). Д. Хьюман и Р. Фишер игнорируют в своих учебниках концепции и инструменты корпоративных финансов, ограничиваясь только концепциями микроэкономики «затраты-результат» и подсчетом издержек, а также замечаниями о необходимости измерения продуктивности государственного сектора.

*AGA CGFM* уделяет финансовому менеджменту в государственном секторе повышенное внимание, нацеливая на это третий из трех своих учебников — *Government Financial Management and Control*. Его многие параграфы выглядят заимствованными из учебников корпоративных финансов с добавлением фрагментов текста про общественные финансы. Адаптация большого количества аналитических инструментов корпоративных финансов к общественным финансам пока далека от завершения.

Некоторые исследователи называют заимствования концепций корпоративных финансов и корпоративного управления как новое в управлении общественными финансами (*New Public Financial Management, NPFM*). Примером такого подхода служит обзорная статья Г. Санчеса (*Garcia-Sanchez*) и С. Баллестерос (*Cuadrado-Ballesteros*), которые высказали предположение о том, что *NPM* модель<sup>7</sup> включает приватизацию государственных компаний, создание новых компаний для производства общественных товаров; аутсорсинг; делегирование полномочий на низовые уровни правительственных агентств; разукрупнение, децентрализацию и конкурентное производство общественных то-

<sup>7</sup> *NPM* модель — концепция нового государственного управления, также именуемая в литературе как новый государственный менеджмент (*New Public Management — NPM*).

варов; применение управленческого стиля частного сектора, дисциплины и ответственности за ресурсы [15, с. 2].

Другая группа авторов во главе с Д. Гатри (*J. Guthrie*) определяла пять категорий реформ по внедрению *NPFM*: изменения в системе финансовой отчетности [государственного сектора] в пользу метода начислений и [международных] стандартов; развитие рыночно ориентированной системы управления государственными услугами, контрактование частных поставщиков; развитие показателей результативности, включая финансовые и нефинансовые показатели, индикаторы выпуска услуг и бенчмарков; децентрализация и делегирование бюджетирования, связь бюджетов с финансовыми и нефинансовыми результатами; изменения в системе внутреннего и внешнего контроля и аудита, их фокусировка на мониторинге и контроле общественных товаров [16].

О незавершенности научного поиска способов адаптации корпоративных концепций к общественным финансам свидетельствует проблематика национальных проектов. «Национальные проекты — главная идея президентского срока до 2024 г., но до сих пор власти не публикуют регулярных данных об их исполнении. Формально ход затрат можно вывести из данных Казначейства, но это сложно и долго». «В настоящее время Минфином России прорабатывается вопрос состава информации, подлежащей публикации, а также периодичности ее актуализации». «Важен результат, а не сумма расходов»<sup>8</sup>. По мнению В.Л. Иноземцева, «проблема нацпроектов в их нынешнем виде состоит в отсутствии у них классического проектного характера ... в общенациональном масштабе эффект растущих трат неочевиден»<sup>9</sup>.

Общественным финансам еще только предстоит пройти адаптацию к применению концепций корпоративных финансов по следующим направлениям:

- *NPV* в пенсионной системе и адресных инвестиционных программах для связи текущих взносов или вложений с будущими выплатами или доходами;

<sup>8</sup> Оперативные данные о расходах на нацпроекты оказались недоступны обществу. URL: [https://www.rbc.ru/economics/11/07/2019/5d25d3849a79477eb62dd724?from=from\\_main](https://www.rbc.ru/economics/11/07/2019/5d25d3849a79477eb62dd724?from=from_main).

<sup>9</sup> Иноземцев В. Искусственный беспорядок: что не так с новой версией нацпроектов. URL: <https://www.rbc.ru/opinions/politics/24/06/2019/5d0f51e39a794767dcbd4544>.

- детализация методик фискальных мультипликаторов;
- сопоставимость тысяч формул инвестиционных проектов и их экономического эффекта, реальный переход от мотива освоения бюджетных средств к мотиву их вложения;
- оптимизация налоговой и закупочной дебиторской и кредиторской задолженности по аналогии с управлением оборотным капиталом частных корпораций;
- бюджетный дефицит и государственный долг исходя из состава и размеров активов расширенного государственного сектора и нефинансовых обязательств.

### ЧАСТНОЕ ПРОИЗВОДСТВО ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ, ПЛАТНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ И ФИСКАЛЬНЫЕ МОНОПОЛИИ

Концепция общественных товаров и частных товаров (*public goods vs private goods*) вошла в учебники по экономике в 1950-е гг. В своем первоначальном понимании эта концепция описывала первостепенную роль государства в производстве общественных товаров, когда невозможно или трудно связать единицу потребления этого товара с конкретным индивидом. Перманентные бюджетные кризисы с 1980-х гг. вместе с развитием электронных технологий, бухгалтерского учета и финансового менеджмента обусловили разнообразную практику производства общественных товаров. Теперь важным стало обеспечение оптимального сочетания частного производства общественных товаров и их прямой оплаты конкретным потребителем.

В России рост платных государственных услуг представляет собой практический тренд последних десятилетий, особенно в здравоохранении и образовании. Платный проезд по автодорогам теперь ассоциируется не только с заграждениями и пунктами оплаты, но и с тарификацией с помощью электронных технологий проезда отдельных водителей по обычным дорогам (российская система «Платон»).

Несмотря на существование концепции платных общественных товаров, как минимум, с конца 1980-х гг., она продолжает излагаться в учебниках на основе приведения признаков общественных товаров с элементами микроэкономики в объеме

одной главы. Наиболее подробно платность общественных товаров рассматривается в учебнике Р. Фишера (9-я глава), где описаны преимущества прямой оплаты по сравнению с налогами в контексте более рационального потребления и более мотивированного производства таких услуг; дается классификация платных услуг, приводятся принципы тарификации с полной или частичной оплатой бюджетом или потребителями. У Д. Хьюмана этой проблеме посвящен один параграф объемом в несколько страниц, а Д. Грюбер и Х. Розен полностью игнорируют в своих учебниках эту концепцию.

Пока рано говорить о выработке оптимальных критериев и приемов ценообразования таких услуг, выплат конкретным врачам и учителям, раскрытия информации по результатам. Даже детальных обобщений коммерческой деятельности бюджетных учреждений в области образования и здравоохранения нет, будь то в рамках сотен страниц статистической отчетности или сотен страниц приложений к консолидированной финансовой отчетности органов власти. Единственным признанным примером такого обобщения является «Мониторинг эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования» Минобрнауки России.

Отраслевые экономисты в образовании, здравоохранении, охране, общественном транспорте накопили большой опыт в своих отраслях, но остается проблема межотраслевого сопоставления. Результаты деятельности крупной публичной корпорации по десяткам показателей можно легко сравнить с отраслевыми средними показателями или по стране в целом с аналогичными индикаторами зарубежных компаний или организаций других секторов. При проработке какого-либо инвестиционного проекта корпоративный финансист найдет в интернете публикации по похожим проектам финансовой отчетности с многочисленными приложениями. Однако в бюджетной сфере по-прежнему крайне трудно сопоставлять отчетность школ, больниц или МУП «Жилищник» даже соседней области.

Создание концепции фискальных монополий датируется концом XIX — началом XX в. со времени формулировки В.И. Лениным теоретических положений государственно-монополистического капитализма. Идеи огосударствления монополий были реализованы на практике во многих странах. Создание концепции фискальных монополий идет

в обратном направлении к частному производству общественных товаров. Государство монополизировало отдельные виды деятельности, устанавливает монопольно высокие цены на частные товары и получает дополнительные доходы.

Например, в США индейские объединения и бюджеты штатов получают значимые доходы от алкогольной и игровой монополий. В Китае действует табачная монополия, которая за счет табачных акцизов давала в разные годы до 10% доходов бюджетов провинций. В Великобритании еще в 1970-е гг. железные дороги и почта были государственными и давали бюджету хорошую прибыль, пока социальная политика замедления роста тарифов этих монополий не сделала эти монополии убыточными.

Современные учебники формулируют базовые принципы монополий, но детали управления финансами таких монополий пока не получили должного развития. Мейнстрим до сих пор находится в идеологическом плену концепций борьбы с большим государством времен Тэтчер и Рейгана. Отдельная глава о государственных монополиях есть только в учебнике Р. Фишера (глава 18) и в учебнике Г. Мэнкью (глава 15).

### НАЛИЧИЕ МНОЖЕСТВА ТЕОРЕТИЧЕСКИХ КОНЦЕПЦИЙ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Будучи процессом планирования будущей деятельности, результаты которого оформляются системой бюджетов, бюджетирование является центральной частью общественных финансов. Укрупнение частных корпораций во второй половине XX в. вплоть до транснациональных гигантов сделало бюджетирование в корпоративных финансах сопоставимым по сложности с бюджетом крупного региона или штата.

Ирония состоит в том, что даже не все известные американские учебники по общественным финансам удостоили бюджету хотя бы одну главу. В учебнике Д. Грюбера есть глава «Бюджетный анализ и финансирование дефицита», посвященная различным измерениям бюджетного дефицита, где сущность бюджетного процесса изложена всего на одной странице. В учебнике Х. Розена в содержании слово *budget* не встречается ни разу. В учебнике Р. Фишера есть одна глава с описанием законодательства и графика бюджетного процесса, с лимитами доходов и расходов.

Единственным американским университетским учебником по государственному бюджету является труд Р. Лии, Р. Джонсона и П. Джойса [10] под названием «Система государственного бюджетирования» (*Public budgeting system*). Содержание этого учебника выстроено исходя из стадий бюджетного процесса: показатели бюджетной сферы, прогнозирование налоговых и неналоговых доходов, планирование расходов, утверждение, исполнение бюджета, бюджетный учет и отчетность, капитальный бюджет, управление госдолгом, межбюджетные отношения и развитие экономики.

В главе этого учебника, посвященной бюджетированию расходов, содержится только краткое описание типов бюджетов: текущий и капитальный бюджеты, их версии в зависимости от продолжительности программы или от условно постоянных социальных обязательств; три исторических версии программного бюджета (*performance budgeting, planning-programming-budgeting, program budgeting*); лимиты бюджетных расходов; открытый бюджет (*open-budget*); нулевой бюджет (*zero-based*); стратегический бюджет (*strategic planning*); бюджет по целям (*management by objectives*) или бюджет для результатов (*managing for results*).

Наука и практика сформулировали значительно большее количество типов и подтипов бюджетирования.

В научных работах, опубликованных после 1980 г., охарактеризованы следующие типы бюджета:

- портфельный бюджет (*budgets for/and portfolios*), возникший из портфельной теории финансовых рынков и заключающийся в сочетании бюджетных программ и их размеров, которое обеспечит наибольшую отдачу от государственных ресурсов<sup>10</sup>;
- бюджет жизненного цикла (*life cycle costing*), содержащий не только ближайшие капитальные затраты крупных строительных проектов, но и затраты на последующую эксплуатацию построенного на протяжении всего срока использования<sup>11</sup>;

<sup>10</sup> Khan A. *Budgets and Portfolios*. In *Budget Theory in the Public Sector*, ed. Kahn A., Hildreth B., Westport, Connecticut: Quorum Books, 2002.

<sup>11</sup> Chen G., Williams D., Adrian T. *Life Cycle Costing*, in *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Second Edition. ed. Jack Rabin, Boca Raton, FL: Taylor & Francis, 2008.

- бюджет подконтрольности расходов (*expenditure control budget*), приводящий среднесрочные изменения бюджетных обязательств текущих социальных программ и путей их сокращения<sup>12</sup>;
- бюджет налоговых льгот (*tax expenditure budget*), в котором сопоставляются прямые потери бюджета в доходах от льгот и воздействие этих льгот на рост экономики и налоговой базы;
- бюджет в режиме реального времени (*real time budgeting*), отражающий не технологическую концепцию моментальных платежей или доступа к информации, а потоки информации о микро- и макроэкономике по конкретным программам и оперативном реагировании на изменения<sup>13</sup>.

Большое количество концепций бюджетирования свидетельствует о неспособности правительств многих стран обуздать бюджетный дефицит и снижать огромные суверенные долги. Периодические бюджетные кризисы и программы жесткой экономии подчеркивают разрыв между теоретическими упрощениями и практикой. Даже если применяются бюджеты с ориентацией на результат, последний скорее определяется способом экспертной оценки, а не методом инвестиционного анализа. Иными словами, применяемые государством типы бюджетирования не похожи на инвестиционные проекты частных корпораций со связью доходов и расходов, вложением денег для большего дохода в будущем. Нерешаемость проблем бюджетного дефицита и суверенного долга делают актуальным продолжение научного поиска в области бюджетирования.

## ВЫЗОВЫ И КОНЦЕПЦИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ФИНАНСОВ

Одной из наиболее полных публикаций концептуального характера на стыке общественных финансов и мировых финансов является сборник «Новые общественные финансы как ответ на глобальные вызовы». В его первой обзорной статье указывается, что общественные финансы имеют тенденцию к пересечению общественных частных и нацио-

<sup>12</sup> Herzik E. *Improving Budgetary Management and Fostering Innovation: Expenditure Control Budgeting*. *Public Productivity and Management Review*, 1991, vol. 14, no. 3, pp. 237–248.

<sup>13</sup> Thurmaier K., Willoughby K. *Windows of Opportunity: Toward a Multiple Rationalities Model of Budgeting*. In *Evolving Theories of Public Budgeting*, ed. John R. Bartle, Amsterdam: JAI imprint, 2001.

нальных международных политик<sup>14</sup> в рамках концепции «Новые международные государственные финансы» (*New international public finance*).

Значимым содержанием указанной статьи являются признаки и перечень глобальных общественных товаров (*global public goods*). Признаками таких товаров являются их необходимость и доступность для многих стран без открытых ограничений и дискриминации (эквиваленты терминов *non-excludable, non-rival* для общественных товаров). Такие товары требуют финансирования на стыке концепций международных, общественных и корпоративных финансов со стороны объединений стран. Авторы этой статьи выделили следующие глобальные общественные направления деятельности:

- «обеспечение мира и международной безопасности, борьба с терроризмом;
- создание глобальных коммуникационных и транспортных систем;
- контроль заболеваний и климатических изменений;
- международная финансовая архитектура и стабильность;
- международная торговля, защита интеллектуальной собственности;
- борьба с отмыванием денег и торговлей наркотиками;
- сокращением бедности».

Для специалистов очевидно, насколько далеки страны до теоретически обоснованных и методологически выверенных решений по финансированию таких глобальных направлений деятельности. Фор-

<sup>14</sup> Kaul I, Conceicao P. The New Public Finance. Responding to Global Challenges. The United Nations Development Programme, Oxford University Press, 2006.

мально существуют квоты финансирования международных организаций со стороны их членов, механизмы голосования за те или иные расходные программы, даже имеются небольшие общие бюджеты объединений типа Евросоюза. Однако эти квоты и механизмы зачастую устанавливаются на основании самых простых показателей типа ВВП страны в целом или на душу населения без глубокой детализации.

Как минимум, международный контекст полезен для общественных финансов в части сопоставления показателей и результатов управления общественными финансами.

В контексте научного поиска в области стыка международных и общественных финансов можно перечислить ряд важнейших тем, по которым отсутствуют выверенные канонические модели или формулы:

- борьба с офшорами;
- зависимость суверенных долгов западных стран от международных рынков капитала и валютных резервов развивающихся стран;
- мобильность частных капиталов, усиливающих финансовые кризисы и их эффект домино;
- конкуренция стран в рейтингах типа *Doing Business*, включая качество государственного управления, налоги и бюджетные расходы;
- мобильность рабочей силы с увеличением дисбалансов между местами уплаты налогов и социальных выплат;
- государственные закупки отечественных товаров против импортных товаров в расчете на фискальный мультипликатор;
- лидерство отдельных стран в образовании и здравоохранении, лишающее другие страны платежеспособного спроса на такие услуги.

## БЛАГОДАРНОСТЬ

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансовому университету.

## ACKNOWLEDGEMENT

The article is based on the results of research carried out at the expense of budget funds under the state task of the Financial University.

## ИСТОЧНИКИ ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCE

1. Rosen H. S. The way we were (and are): changes in public finance and its textbooks. NBER Working Paper. 1997;(5972):1–25.
2. Musgrave R. A. A Brief history of fiscal doctrine. Chapter 1 from handbook of public economics. Vol. 1. Edited by Auerbach A. J. and Feldstein Moscow: Elsevier; 1985:1–59.

3. Stiglitz J.E. New perspectives on public finance: recent achievements and future challenges. *Journal of Public Economics*. 2002;86(3);341–360.
4. Mankiw G.N. Principles of microeconomics. South-Western Cengage Learning; 2008. 544 p.
5. Fisher R. C. State and local public finance/ Routledge, USA; 2016. 742 p.
6. Baumol W.J. Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis. *The American Economic Review*. 1967;57(3):415–426.
7. Dornbusch R., Fisher S. Macroeconomics. McGraw-Hill; 1978. 613 p.
8. Blanchard O., Fisher S. Lectures on Macroeconomics. The MIT Press; 1989. 650 p.
9. Krugman P., Wells R. *macroeconomics*, 2018. Macmillan. 1168 p.
10. Lee R.D., Johnson R.W., Joyce P.G. Public budgeting system, Jones & Barlett Learning, 2013. 656 p.
11. Botev J., Fournier J., Mourougane A. Re-assessment of fiscal space in OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers. 2017;(1352):1–30.
12. Vogel L. Macroeconomic effects of cost savings in public procurement. European Commission. *European Economy – Economic Papers*. 2009;(389):1–15.
13. Van Helden J., Uddin S. Public Sector Management Accounting in Emerging Economies: A Literature Review. *Critical Perspectives on Accounting, Elsevier*. 2016;41(c):34–62.
14. Steccolini I. Accounting and the post-new public management: re-considering publicness in accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 2019;32(1):255–279.
15. Garcia-Sanchez I.M., Cuadrado-Ballesteros B. New Public Financial Management. A. Farazmand, ed. Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. 2016. Springer International Publishing Switzerland. P. 1–89.
16. Guthrie J., Olson O., Humphrey C. Debating developments in new public financial management: the limits of global theorizing and some new ways forward. *Finance Account Management*. 1999;15(3):209–228.

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Сергей Владимирович Ануреев** — доктор экономических наук, профессор Департамента общественных финансов Финансового факультета, Финансовый университет, Москва, Россия  
SVAnureev@fa.ru

### ABOUT THE AUTHOR

**Sergey V. Anureev** — Dr. Sci. (Econ.), Prof. Department of Public Finance, Faculty of Finance, Financial University, Moscow, Russia  
SVAnureev@fa.ru

*Статья поступила 16.02.2021; принята к публикации 06.05.2021.*

*Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.*

*The article was received 16.02.2021; accepted for publication 06.05.2021.*

*The author read and approved the final version of the manuscript.*