

На правах рукописи

ББК 65.012.222

Н56

НЕСТЕРЕНКО Татьяна Геннадьевна

**КОНЦЕПЦИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ БЮДЖЕТНОЙ
ПОЛИТИКИ**

Специальность 08.00.01 – Экономическая теория

**Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное
обращение и кредит**

*Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук*

**Москва
2006**

Диссертация выполнена на кафедре экономической теории Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации.

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Грязнова Алла Георгиевна

**Официальные
оппоненты:** доктор экономических наук, профессор
Сумароков Валерий Николаевич

доктор экономических наук, профессор
Пансков Владимир Георгиевич

Ведущая организация: Всероссийский заочный финансово-
экономический институт

Защита состоится **30 июня 2006 года в 10 часов** на заседании диссертационного совета Д **505.001.04** в Финансовой Академии при Правительстве Российской Федерации по адресу: 125468, Москва, Ленинградский проспект, д. 49, ауд. 406.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Финансовой Академии при Правительстве Российской Федерации.

Автореферат разослан «30» мая 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
к.э.н., доцент

Г.В. Колодняя

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Диссертационная работа посвящена исследованию проблем совершенствования бюджетной политики в теоретическом и практическом аспектах.

Актуальность избранной темы

Начало XXI столетия стало периодом серьезных изменений в организации бюджетного процесса в России. Анализ этих изменений принципиально важен для понимания того, в каком направлении будут развиваться в дальнейшем финансовая система и бюджетное устройство страны. Эти изменения осуществлялись при непосредственном и активном участии автора настоящей работы в реформировании бюджетного процесса и совершенствовании бюджетной политики.

Сложность и многоплановость проблем эффективной бюджетной политики обусловлена широким спектром вопросов, связанных с формированием и развитием адекватного современным требованиям бюджетного законодательства, регулирующего совокупность организационно-финансовых отношений, складывающихся в процессе управления общественными финансами; планирования (прогнозирования), организации, регулирования (в том числе и межбюджетного) и государственного (муниципального) контроля.

Целью бюджетной политики является достижение баланса интересов государства и субъектов экономики в их финансовых взаимоотношениях, направленных на обеспечение необходимых объемов поступлений в доход бюджета для выполнения государством своих социально-экономических и политических задач, а также для устойчивого экономического развития страны. В этой связи особую актуальность приобретают вопросы бюджетной реформы, определения порядка реализации бюджетной стратегии и тактики, выбора инструментов для исполнения бюджетной политики и т.д.

Исторический опыт и современная практика показывают, что для успешного проведения реформы, в том числе реформы бюджетного процесса, в стране необходимы определенные предпосылки. Такие предпосылки в России сложились: политическая стабильность и консолидация власти; создание законодательных

основ рыночной экономики; макроэкономическая стабильность; обеспечение прозрачности бюджетного процесса; осуществление налоговой реформы и реформы межбюджетных отношений.

На современном этапе социально-экономического и политического развития России возникла необходимость комплексного подхода к изучению и разработке основных направлений реформы бюджетного процесса и соответствующего инструментария, включая институциональные основы реформы.

Следует принять во внимание целый ряд элементов бюджетной реформы:

- 1) разработку перспективных направлений бюджетной политики, включая концепцию, определение целей и задач бюджетной реформы, стратегии и тактики проведения преобразований в бюджетной сфере;
- 2) институциональную основу реформы, четкое разграничение полномочий и ответственности участников бюджетного процесса;
- 3) подготовку методологических и методических основ бюджетной реформы, включая законодательные основы, нормативные правовые акты, методики проведения преобразований и т.д.;
- 4) технологическое обеспечение, включая необходимые технические средства и оборудование, программные продукты и проч.;
- 5) профессионально подготовленные кадры.

Только комплексный анализ исторического опыта, современного состояния и перспектив развития бюджетного процесса позволит подготовить наиболее оптимальную, эффективную программу действий, которая сможет привести к желаемым результатам.

Таким образом, необходимость обоснования сущности и перспективных направлений бюджетной реформы, нацеленной на обеспечение финансовой стабильности России, устойчивости ее экономического развития в целом, и достижение приоритетных целей развития системы общественных финансов, в частности, обусловила выбор темы исследования. Разработка концептуальных подходов и практического алгоритма формирования бюджетной политики, а также совершенствование практики ее реализации, являются актуальной и важной проблемой, решение которой поможет создать прочные основы стабильной экономики России и укрепить бюджетную систему страны.

Степень разработанности проблемы

Поднятые в диссертационном исследовании проблемы исследовались, как российскими, так и зарубежными экономистами.

На тесную связь теории бюджета как отправной научной базы для определения теоретических основ бюджетной политики и концептуальных положений ее формирования указывали в своих научных трудах столпы теории финансов советского периода А.М. Александров, Д.А. Аллахвердян, А.М. Бирман, Э.А. Вознесенский, В.П. Дьяченко, В.В. Лавров. С.А. Ситарян и другие ученые¹.

Имеются теоретические и практические разработки современных отечественных авторов - Е.В. Бушмина, П.И. Вахрина, О.В. Врублевской, Е.Т. Гайдара, А.М. Година, Л.А. Дробозиной, К.К. Ильясова, В.В. Ковалева, Т.М. Ковалевой, Г.В. Курляндской, А.М. Лаврова, Т.К. Лапушинской, Т.Д. Мамсурова, И.Д. Мацкуляка, Л.П. Павловой, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти Н.В. Фадейкиной, В.Д. Фетисова, Н.С. Шмиголь, П.Н. Шуляка, Е.П. Ясина, а также зарубежных экономистов - Э. Рида, Р. Коттера, Э. Гилла, Р. Смита, П. Роуза и др.

Однако современные реалии требуют новых научных подходов к исследованию. До сих пор остается множество вопросов, требующих дальнейшей разработки. Терминология в данной области экономических исследований требует уточнения и систематизации.

Таким образом, недостаточная степень научной разработанности проблемы, несомненная практическая значимость для российской экономики обусловили выбор темы диссертационного исследования и определили его цель.

Цель настоящего исследования состоит в раскрытии теоретических и практических аспектов формирования и реализации бюджетной политики, современных тенденций и перспектив ее осуществления для обеспечения дальнейшего роста и развития экономики России.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

¹ В научной экономической литературе советского периода сущность и содержание бюджета были раскрыты достаточно глубоко и полно как с точки зрения теории, так и практики (См: Дьяченко В.П. Общее учение о советских финансах. М.: Госфиниздат, 1946; Бирман А.М. Финансы отраслей народного хозяйства. М.: Госфиниздат, 1953; Аллахвердян Д.А. Финансы СССР. М.: Госфиниздат, 1962; Александров А.М., Вознесенский Э.А. Финансы социализма. М., 1974; Сычев Н.Г., Болдырев Б.Г. Финансы СССР. М., 1984).

- ✓ исследование, уточнение и разграничение экономического содержания понятий «бюджет», «бюджетный процесс» и «бюджетная политика»;
- ✓ разработка концептуальных основ формирования бюджетной политики, стратегии и тактики бюджетных преобразований;
- ✓ анализ факторов, влияющих на бюджетную политику;
- ✓ разработка алгоритма формирования бюджетной политики;
- ✓ определение перспективных направлений бюджетной реформы: уточнение секторов экономики и участников бюджетного процесса; внедрение долгосрочного бюджетного планирования, ориентированного на результат; совершенствование бюджетного учета и отчетности.

Объектом исследования выступает бюджетный процесс.

Предметом исследования является бюджетная политика и бюджетные отношения, складывающиеся в процессе ее формирования и проведения.

Методологические и теоретические основы и эмпирическая база исследования

Исследование основано на принципах диалектической логики и системного подхода. В процессе исследования использовались общенаучные эмпирические методы (наблюдение, сравнение, сбор и изучение данных), анализ и синтез, метод научной абстракции, методы-подходы – комплексный, системный и др.

Анализ фактических данных проведен с применением методов группировки, выборки, сравнения и обобщения. Использованные в совокупности методы позволили обеспечить достоверность проведенного исследования и обоснованность полученных результатов и сделанных выводов. Графическая часть исследования представлена в виде таблиц, схем, графиков.

Теоретической основой диссертационного исследования послужили фундаментальные концепции, представленные в классических и современных трудах отечественных и зарубежных ученых, материалах научных конференций, симпозиумов и т.п. Важнейшее отличие авторской исследовательской программы состоит в том, что автор начал с теоретического анализа, базирующегося на положениях как неоклассической, так и неоинституциональной теории, что позволило выявить сущность бюджета, его объективные основания, а затем определить принципы эффективной бюджетной политики. Однако в основе

авторской программы исследования в первую очередь лежит методология теории общественного выбора, которая изучает политический механизм формирования макроэкономических решений.

Информационную базу исследования составили статистические, информационные и методические материалы, публикации в периодических изданиях и в сети Интернет, финансовая отчетность бюджетных организаций. Особое внимание уделялось изучению законодательных документов и нормативных актов, регулирующих бюджетную сферу.

Диссертационное исследование выполнено на основе пункта 1.4. Паспорта специальности ВАК 08.00.01 – Экономическая теория и пунктов 1.7.и 2.1. Паспорта специальности ВАК 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит.

Научная новизна проведенного диссертационного исследования заключается в разработке концепции эффективной бюджетной политики, путей совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации.

По специальности 08.00.01 – Экономическая теория:

1. Разработаны теоретические аспекты концепции эффективной бюджетной политики, состоящие в эффективной институциональной организации бюджетного процесса; максимально полном воплощении целевых установок в ее стратегии и тактике и др.

2. На основе положений теории общественного выбора определена сущность бюджетной политики как важнейшего элемента современного рыночного механизма общественного распределения ресурсов.

3. Существенно упорядочен и систематизирован складывающийся в экономической литературе понятийный аппарат: предложены новые трактовки понятий «бюджет», «бюджетный процесс» и «бюджетная политика», показаны их отличия и взаимосвязь.

4. Выявлены основные тенденции развития бюджетной политики в России в исторической ретроспективе (от зарождения бюджетной политики в России до советского периода и перехода к рынку).

По специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит:

1. Разработаны практические аспекты концепции эффективной

бюджетной политики: предложен алгоритм формирования наиболее эффективной бюджетной политики, адекватной складывающейся в стране социально-экономической и политической ситуации; намечены пути повышения прозрачности бюджетной политики.

2. Проведен анализ факторов, влияющих на бюджетную политику.

3. В процессе конкретизации концепции определены перспективные направления бюджетной реформы в России:

- а) уточнение секторов экономики и участников бюджетного процесса;
- б) внедрение долгосрочного бюджетного планирования, ориентированного на результат;
- в) совершенствование бюджетного учета и отчетности;
- г) в перспективе законодательное закрепление принципов ответственной бюджетной политики (ограничения по долгу, дефициту, объему расходов);
- д) достижение такого уровня качества нормативно-правового и ресурсного обеспечения бюджетного процесса, который позволил бы внедрить в России Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере.

Теоретическое значение выполненной диссертационной работы заключается в развитии и углублении методологии исследования, согласовании различных научных подходов и преодолении фрагментации научного знания в данной области. Выводы и материалы диссертации могут послужить основой для дальнейших научных разработок по избранной теме.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется возможностью использования полученных в ходе исследования результатов теоретического анализа и научно обоснованных рекомендаций по повышению эффективности бюджетного процесса. Основные положения, выводы и рекомендации, нашедшие отражение в диссертационной работе, используются в практической работе Правительства Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства для совершенствования применяемых методов управления, и контроля за использованием бюджетных средств.

Выводы и положения диссертации используются при разработке законодательных и нормативных документов по бюджетному процессу и бюджетному учету, а также в образовательных целях в вузах. Отдельные предложения автора по совершенствованию бюджетного законодательства (включая Бюджетный кодекс Российской Федерации, инструкции и положения по реформированию бюджетного учета и отчетности, развитию казначейской системы Российской Федерации) были внедрены на практике.

Основные положения работы могут быть использованы в преподавании экономической теории и ряда спецкурсов.

Апробация и внедрение результатов исследования

Основные положения диссертационного исследования докладывались на заседаниях Правительства Российской Федерации, коллегиях Министерства финансов Российской Федерации, всероссийских и межрегиональных научно-практических конференциях, а также на ежегодных международных конференциях по научно-методическим вопросам в Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации. Так, основные положения диссертационного исследования докладывались на научно-практической конференции, посвященной 200-летию организации в России Министерства финансов на тему «Министерство финансов и его роль в социально-экономическом развитии страны» (Москва, 2002 г.); на международной научной конференции в Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации "Финансы и развитие в глобальном обществе" (Москва, 2004); на научно-практической конференции на тему «Практика осуществления ведомственного финансового контроля и аудита» (Уфа, 2006) и другие.

Материалы и практические выводы диссертации используются в практической работе Правительства РФ, Министерства финансов РФ и Федерального казначейства. Нестеренко Т.Г. участвовала в подготовке Бюджетного кодекса РФ (1998-2000г.), а также возглавляла рабочую группу по подготовке и внедрению Единого плана счетов бюджетного учета, используемого всеми бюджетными учреждениями России.

Материалы исследования используются кафедрами «Экономической теории», «Финансы» и «Бухгалтерский учет» Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации в преподавании дисциплин «Экономическая теория»,

«Финансы», «Финансы зарубежных стран», «Операционная техника и учет в бюджетных организациях».

Публикации. По теме диссертации автором опубликовано 21 работа общим объемом 10,1 п.л. , в том числе авторский – 9,6 п.л. .

Структура диссертации и объем работы обусловлены целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии, приложений. Иллюстративно-справочный материал представлен схемами, таблицами, графиками.

Введение

Глава I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОНЦЕПЦИИ ЭФФЕКТИВНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

- 1.1. Теоретико-методологические подходы к анализу понятий «бюджет», «бюджетный процесс» и «бюджетная политика»
- 1.2. Эффективная бюджетная политика как основа совершенствования механизма общественного распределения ресурсов

Глава 2. РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 2.1. Необходимость и институциональные предпосылки реформы бюджетного процесса
- 2.2. Основные этапы проведения бюджетной реформы
- 2.3. Оценка эффективности отдельных направлений бюджетной политики

Глава 3. ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

- 3.1. Современные подходы к определению секторов экономики и участников бюджетного процесса
- 3.2. Удлинение горизонта бюджетного планирования, бюджетирование ориентированное на результат.
- 3.3. Пути совершенствования бюджетного учета и отчетности

Заключение

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ РАБОТЫ

В соответствии с целью и задачами диссертационного исследования в работе были проанализированы следующие группы проблем.

Первая группа проблем связана с рассмотрением экономической природы бюджета и теоретических основ бюджетного процесса.

С позиций практически всех наиболее известных школ экономической теории (классической, кейнсианской, марксистской), экономическая категория бюджета выражает определенные экономические отношения субъектов бюджетных отношений. При этом исследование данной категории в рамках названных теорий ограничивается рамками только экономической сферы. Неоинституциональная теория также вводит в такой анализ право и государственное устройство. Тем самым они перестают быть чем-то внешним по отношению к экономике. Не происходит жесткого противопоставления базиса и надстройки. Данные положения являются принципиальными для определения сущности и форм бюджетного процесса, а также бюджетной политики. Они позволяют построить концепцию эффективной бюджетной политики, как на теоретическом, так и на практическом уровне.

В качестве методологической основы анализа в работе используются **положения теории общественного выбора.**

Теория общественного выбора возникла в 50-60-х годы XX века. Ее создателем считается Дж. Бьюкенен. основополагающая работа данного направления - монография «Расчет согласия», написанная Дж. Бьюкененом в соавторстве с Г. Таллоком².

Дж. Бьюкенен опирался на малоизвестную работу шведского экономиста К. Викселля «Исследования по теории финансов». К. Виксель с позиций неоклассического экономического анализа предлагал рассматривать решения о государственных расходах и распределении налогового бремени как результат взаимодействия субъектов политического процесса, а необходимым условием эффективности и справедливости этих решений он считал добровольное

² Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии. Гл. 6// Нобелевские лауреаты по экономике. Джеймс Бьюкенен. М.: Таурис Альфа, 1997

достижение единогласия всех заинтересованных сторон по рассматриваемому вопросу³.

Дж. Бьюкенен вслед за К. Викселем доказывает включенность правительства и законодательной власти в рыночную систему. Интерпретация политических отношений как системы обмена составляет содержание одного из основополагающих постулатов теории общественного выбора. Дж. Бьюкенен пишет: «На рынке люди меняют яблоки на апельсины, а в политике — соглашаются платить налоги в обмен на необходимые всем и каждому блага: от местной пожарной охраны до суда»⁴.

Дж. Бьюкенен поставил под сомнение эффективность государственного вмешательства в экономику по кейнсианским рецептам без учета политического фактора. Он и его последователи вторглись в область, традиционно считавшуюся полем деятельности политологов, юристов, социологов. Критикуя государственное регулирование за неэффективность, разработчики теории общественного выбора сделали объектом анализа не влияние финансовых мер на экономику, а сам процесс принятия правительственных решений.

Таким образом, теория общественного выбора изучает политический механизм формирования макроэкономических решений.

Диссертация опирается на плюралистический характер данной экономической теории, используя ее «экономический империализм» - выход за рамки чисто экономических отношений, для анализа бюджета, бюджетного процесса и бюджетной политики, так как именно такой подход в наибольшей степени адекватен предмету исследования. Он позволяет объединить различные

³ http://mediateka.km.ru/bes_2002/Encyclop.asp?Topic=topic_v0

⁴ См. *Бьюкенен Дж.* Конституция экономической политики // Бьюкенен Дж, Сочинения. М: Таурис Альфа, 1997. // Цит. по <http://liber.rsuh.ru/Conf/Sociocult/piskunov.htm4>; *Нуреев Р.М.* Немного истории// http://gallery.economicus.ru/cgi-ise/gallery/frame_rightn.pl?type=school&links=../in/buchanan/works/buchanan_w4_1.txt%0A&img=works.jpg%0D%0A&name=pubchoice&list_file=; *Нуреев Р.М.* Теория общественного выбора. Курс лекций. М., 2005

стороны столь многогранных явлений, выработать новые подходы к пониманию эффективности бюджетной политики.

На основе данной методологии в работе уточнены такие понятия как «бюджет», «бюджетный процесс» и «бюджетная политика».

В диссертации показано, что первоосновой бюджета является наличие собственника в лице государства, права и обязанности которого по отношению к гражданам определены в главном законе страны - Конституции Российской Федерации. С одной стороны, в соответствии с Конституцией Российской Федерации государство гарантирует права граждан и принимает на себя определенные обязательства (в т.ч. социального характера - здравоохранение, образование, и др.), а с другой стороны, органы государственной власти имеют определенные права (такие, например, как взимание налогов). При наличии определенных активов и пассивов государству необходим бюджет как инструмент управления ими, главное назначение которого - с помощью финансовых средств создать условия для эффективного развития экономики и решения общегосударственных задач.

На уровне познания сущности явления бюджет выступает в качестве экономической категории, а на поверхности явления принимает вид инструмента государства по управлению его активами и обязательствами. Бюджет основан на экономических отношениях, юридических нормах и государственном устройстве страны, то есть имеет экономический и институциональный характер.

Вторая группа проблем, исследуемая в диссертационной работе, связана с анализом бюджетной политики, спецификой ее разработки и реализации на современном этапе.

Переход к рыночной модели экономики потребовал форсированного изменения понимания не только бюджета, но и бюджетной политики. В работе систематизированы различные точки зрения по поводу определения бюджетной политики и дано ее определение. **Бюджетная политика государства** - это стратегия и тактика государственных органов власти (в центре и на местах), направленная на обеспечение стабильности бюджетной системы, аккумуляцию и распределение финансовых ресурсов в целях эффективного выполнения государством своих функций.

Определены также цели бюджетной политики. Во-первых, в широком смысле слова, цель бюджетной политики - общественное распределение ресурсов (в отличие от частного распределения через рыночный механизм). Во-вторых, целью бюджетной политики является достижение баланса интересов государства, субъектов экономики и населения в их финансовых взаимоотношениях, направленных на достижение необходимых объемов поступлений в доход бюджетов всех уровней для выполнения государством своих функций обеспечения высокого уровня и качества жизни населения, а также для устойчивого экономического развития страны. В-третьих, цель бюджетной политики - развитие бюджетных отношений, установление структуры и масштабов бюджетов всех уровней, совершенствование управления общественными финансами в интересах граждан, общества и государства.

Эффективность бюджетной политики зависит от того, насколько полно воплощены ее установки в определяемых на каждом этапе развития экономики стратегии и тактике.

Основные этапы разработки бюджетной политики.

1. Определение концепции бюджета, его роли в экономике и решении социальных задач на соответствующем временном этапе. В процессе выработки концепции определяются: сфера бюджетных отношений; сочетание методов распределения и перераспределения средств; соотношение стабилизационных, экономических и организационных методов и т.д. 2. Формулировка целей и задач бюджетной политики. Они должны не просто отражать реальную действительность, но объединить все бюджетные меры и инструменты в единый комплекс, работающий слаженно и целенаправленно. 3. Определение основных направлений использования бюджетных средств в соответствии с целями и задачами конкретного этапа развития общества.

Актуальным является достижение такого уровня качества нормативно-правового и ресурсного обеспечения бюджетного процесса, который позволил бы внедрить в России Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (КЛП), рекомендованный МВФ правительствам государств для осуществления эффективной (для общества и граждан) бюджетной политики. В настоящее время многие страны законодательно закрепляют на

перспективу принципы ответственной бюджетной политики в своих законах, будь то ограничения по долгу, дефициту, объему расходов. Россия постепенно также приближается к этой практике. Нам предстоит определить эти параметры, обеспечить их соблюдение и со временем зафиксировать требования к бюджетной политике любого уровня в законодательстве. (Например, основные параметры эффективной бюджетной политики на уровне Российской Федерации могли бы быть зафиксированы в отдельном законе, либо в Бюджетном кодексе Российской Федерации, а на уровне субъектов Федерации, муниципалитетов – в соответствующих законах).

Третья группа вопросов, рассмотренных в диссертации, связана с анализом реализации бюджетной политики в исторической ретроспективе, включая современный этап проведения бюджетной реформы.

Анализ практических данных позволил сделать вывод, что в начале XXI века в России возникла острейшая необходимость и были созданы реальные предпосылки для проведения бюджетной реформы.

Важнейшими ее предпосылками являются: политическая стабильность, консолидация власти; создание законодательных основ рыночной экономики (включая принятие Земельного, Налогового, Бюджетного, Трудового и Таможенного кодексов, ключевых законов, обеспечивающих функционирование рыночных отношений); структурные реформы в экономике; благоприятная мировая конъюнктура рынка и, прежде всего на энергоносители, что позволило снизить внешний долг страны⁵.

Важной предпосылкой проведения бюджетной реформы стали действия Правительства Российской Федерации, направленные на изменение подходов к реализации задач, лежащих в сфере повышения эффективности экономики и создание эффективного государства. Предпосылкой проведения бюджетной реформы является также фактическая реальность исполнения бюджета, которая была явным образом продемонстрирована после того, как бюджетный процесс, исполнение бюджета были переведены на казначейское исполнение. За годы с

⁵ В 1998 г. после девальвации рубля долг страны к ВВП - один из базовых показателей развития экономики - составлял 140%. А сегодня долг государства уменьшен до приемлемого уровня - 35% ВВП. 31 января 2005 г. Россия полностью выплатила долг МВФ в размере 3,3 млрд. долл., подлежащих возврату в 2005 - 2008 гг. К апрелю 2005 г. была достигнута договоренность с Парижским клубом о погашении долгов России перед его странами-членами на сумму 45 млрд. долл. в течение 3 лет

момента ее создания, казначейская система превратилась в основной инструмент администрирования денежных потоков сферы общественных финансов.

Основные *этапы проведения бюджетной реформы:*

1 этап – укрепление системы исполнения бюджета, составление достоверной отчетности об исполнении бюджета, основанной на кассовом методе, обеспечение внешнего контроля за исполнением бюджета.

Данный этап начался с принятием в 1998 году Бюджетного кодекса Российской Федерации (вступил в действие с 2000 года). Данным законом произведено четкое определение состава участников бюджетного процесса, их прав и ответственности. Провозглашен казначейский принцип исполнения бюджета, позволивший обеспечить неукоснительное соблюдение норм, установленных бюджетным законодательством и институциональное разграничение функций кассира и функций распорядителя бюджетных средств.

В рамках положений Бюджетного кодекса Российской Федерации проведена работа по созданию единого казначейского счета, как необходимой основы для эффективного управления государственными финансовыми ресурсами, создана система контроля за соответствием принимаемых бюджетных обязательств законодательно установленным ограничениям.

2 этап – приведение обязательств публично правовых образований в соответствие с их финансовыми возможностями.

Данный этап начался в 2003 году с анализа объема расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и завершился принятием следующих федеральных законов:

- от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

- от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных

законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

В результате изменений, внесенных в законодательство, произошли серьезные изменения в принципах организации бюджетного процесса. На первый план этих изменений можно поставить введенный на законодательном уровне институт расходных обязательств.

В результате на смену длительным и безуспешным попыткам создания (в масштабах всей страны) системы минимальных государственных стандартов, предназначенных для установления на их основе нормативов финансовых затрат, необходимых для формирования расходной части всех бюджетов бюджетной системы, пришел принцип формирования расходов бюджетов, изложенный в статье 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая устанавливает, что формирование расходов бюджетов всех уровней осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Итак, в бюджетном процессе произошло изменение в смещении акцентов с первичности бюджета на первичность обязательств. Согласно статьям 14, 15, 16 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджет соответствующего уровня – это форма образования и расходования денежных средств, в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего публичного образования.

Или, выражаясь еще проще, бюджет – это годовой кассовый план потоков, которые возникают в процессе управления активами (поступления) и обязательствами (выбытие).

Кроме того, на данном этапе бюджетных реформ было на законодательном уровне введено понятие администратор доходов и установлен один из основных принципов обеспечивающий устойчивость и прозрачность всех бюджетов

бюджетной системы – принцип кассового обслуживания всех бюджетов органами Федерального казначейства.

3 этап – переход на среднесрочное бюджетирование ориентированное на результат.

Одним из документов, определившим основные направления и перспективы бюджетной реформы, было постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», в котором дан анализ сложившейся ситуации в бюджетном процессе и заложены фундаментальные изменения, направленные на создание системы эффективного управления общественными финансами.

В рамках данного этапа необходимо осуществить переход к учету общественных финансов, основанном на методе начисления, разработать и внедрить процедуры аудита эффективности, создать системы внутреннего контроля.

Кроме того, в рамках данного этапа предстоит проанализировать и классифицировать виды расходных обязательств публичных образований и внедрить новые процедуры исполнения бюджета в зависимости от вида обязательств, оплата которых происходит в процессе исполнения бюджета.

Данный этап должен также создать условия для реструктуризации бюджетной сети, в этой связи представляется целесообразным на уровне Бюджетного кодекса Российской Федерации определить новые формы финансирования государственных (муниципальных) услуг (субсидии на возмещение затрат; государственный (муниципальный) контракт).

Итак, в настоящее время в нашей стране проводится комплексная бюджетная реформа на уровне бюджетного процесса, межбюджетных отношений и реструктуризации бюджетной сети. Бюджетная реформа в целом положительно сказывается на состоянии федерального бюджета: бюджет по всем уровням бюджетной системы стал более стабилен и устойчив. Формируются полномочные ответственные администраторы бюджетных средств и для них создаются такие правила определения этих полномочий, режим ответственности, чтобы они были сами внутренне мотивированы к постоянному поиску резервов, постоянному их

выявлению и повышению эффективности управления, т.к. возможности внешнего контроля в данном случае ограничены.

Суть бюджетной реформы состоит в том, что осуществляется переход от режима мягких бюджетных ограничений к жестким бюджетным ограничениям. Последние предполагают, что каждому участнику бюджетного процесса определена сфера ответственности и правила получения ресурсов, что в идеале предполагает его мотивацию к эффективной работе и получению максимального результата.

Важно отметить, что бюджетная реформа должна проводиться параллельно с административной реформой, в рамках которой должны быть внедрены стандарты государственных услуг и управление по результатам, и реформой госслужбы, задача которой – модернизация навыков государственных служащих и условий госслужбы.

Все эти три реформы: административная, бюджетная и реформа госслужбы должны быть синхронизированы между собой и направлены на достижение цели – повышение эффективности государства.

Бюджетное законодательство и, в первую очередь Бюджетный кодекс Российской Федерации, должно создать базу для: а) разумного бюджетного планирования и формирования предпосылок установления требований к исполнительной власти по подготовке стратегических отраслевых политик, сопряженных с среднесрочным социально-экономическим планом развития государства; б) наращивания технических возможностей по проведению бюджетно-экономического анализа, необходимого для разработки среднесрочных программ; в) для создания политического консенсуса среди политиков и чиновников на федеральном, региональном и местном уровне в вопросе формирования упорядоченной среднесрочной базы выбора альтернатив государственной бюджетной политики (с учетом имеющихся ресурсов) и ее доминирования над отраслевыми, региональными и личными интересами.

Проведенный в диссертационной работе анализ показал, что принципы и методы формирования и реализации бюджетной политики, применяемые государственными органами власти в Российской Федерации, в основном соответствуют международной практике (в частности, требованиям Кодекса

надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, одобренного Советом директоров МВФ). Однако необходим постоянный контроль их исполнения, развития и совершенствования, координации бюджетной политики и ее направленности на реализацию структурных реформ.

Четвертая группа вопросов связана с рассмотрением перспективных направлений развития принципов и методов бюджетной политики.

В работе выделяются следующие направления принципов и методов ответственной и эффективной бюджетной политики.

- прогнозирование основных параметров бюджетной системы на средне- (до 3-х лет) и долгосрочную (свыше 3-х лет) перспективу в рамках единой макроэкономической и денежно-кредитной политики;

- реалистичность и надежность экономических прогнозов и предпосылок, положенных в основу бюджетного планирования;

- наличие и соблюдение при выработке средне- и долгосрочной бюджетной политики критериев (показателей) сбалансированности и устойчивости бюджетов, а также приемлемости (допустимости) налоговой и долговой нагрузки;

- систематический анализ и оценка рисков для бюджетной системы, в том числе, возникающих вследствие принятых решений или средне- и долгосрочных тенденций в объемах принимаемых новых обязательств;

- создание и поддержание необходимых финансовых ресурсов обеспечивающих минимизацию бюджетных рисков в случае изменения внешнеэкономической конъюнктуры;

- создание условий для общедоступности информации о состоянии и тенденциях развития бюджетной системы.

В ходе анализа правил и процедур бюджетной политики целесообразно использовать критериальный подход, т.к. при формировании и реализации бюджетной политики федерального, регионального и местного уровней должны использоваться многочисленные критерии и ограничения (например, предельно допустимый размер отрицательного операционного сальдо, предельно допустимый размер дефицита, лимит долга и др.)⁶.

⁶ Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, одобренного Советом директоров МВФ, предлагает правительствам стран использовать международные критерии и принципы в качестве оснований для сравнения лучших практик в бюджетно-налоговой сфере (принципы и

Бюджетная политика может быть революционной или эволюционной, более консервативной, менее консервативной, дефицитной или профицитной. Бюджетное законодательство как инструмент проведения бюджетной политики не определяет вида этой политики. На современном этапе пока еще не сформировано четкой методологии и ясного подхода к решению этой проблемы, нам представляется целесообразным законодательно закрепить принципы и механизмы эффективной, ответственной бюджетной политики, определив в качестве ее критериев ограничения на рост расходов, уровни дефицита и долга, прозрачность и т.д.

При этом предлагается на субфедеральном и муниципальном уровнях:

- дифференцировать ограничения по уровню долга (дефицита) для региона, района, муниципалитета с разным уровнем дотационности;
- ужесточить эти ограничения для высокодотационных регионов, критериями которых является 60% дотационности для субъекта Федерации и 70% для муниципалитетов,
- изменить режим временной финансовой администрации, если для этого появятся новые основания, которыми является т.н. «сверхдотационность».

Представляется важным дифференцировать бюджетные полномочия или права органов регионального и муниципального уровней в зависимости от степени дотационности, то есть ввести более жесткие ограничения по уровню дефицита и долга для высокодотационных регионов; требовать при необходимости проведения дополнительной внешней проверки исполнения бюджетов и экспертизы проектов бюджетов.

Большое значение для построения системы показателей имеет возможность сравнения результативности и эффективности предоставления бюджетных услуг в разных регионах (бенчмаркинг). Сравнив ситуацию в своем регионе с ситуацией в других регионах, органы управления могут воспользоваться чужим опытом для решения собственных проблем. Сравнить можно также стоимость услуг и результаты от их предоставления в общественном (государственном) и частном секторах.

критерии ответственного бюджетного планирования и финансового управления, создание институциональной базы для улучшения результатов расходования государственных средств, в т.ч. создание единой системы государственной финансовой информации и т.д.).

Непредвзятый анализ эффективности современной бюджетной политики дает возможность оценить современное состояние бюджета (дефицит или профицит), позволяет выйти за рамки сложившихся стереотипов и показать реальное финансовое состояние государства, что в полной мере соответствует международным принципам транспарентности⁷. В Российской Федерации нефтяной дефицит в последнее время вырос, примерно, с 5% до 10% ВВП. В этой ситуации актуален вопрос границ дефицита нефтяного бюджета страны (экономических, административных, временных и др.), его оптимального размера, предельной величины и т.д.

При формировании эффективной бюджетной политики нужно учитывать задачу, стоящую перед Россией как страной с переходной экономикой, связанную с необходимостью приближения к уровню развитых стран одновременно во многих областях. Для решения этой задачи необходима активная государственная политика, направленная на ускорение структурных реформ, для реализации которых необходимо дополнительное финансирование. Однако финансирование реформ без должной финансовой дисциплины и четкого определения приоритетов, чревато чрезмерной нагрузкой на бюджет. Поэтому определение последовательности в проведении структурных реформ, подход к расходам на такие реформы как к инвестициям в институциональную инфраструктуру России, которые, в конечном счете, принесут высокую экономическую отдачу, учет цикличности российской экономики (в основном связанной с динамикой цен на нефть) - важнейшая задача бюджетной политики России.

Для решения бюджетных задач и обеспечения экономической стабильности во многих странах разрабатываются и используются финансовые правила. Эти правила обычно закреплены в законодательстве и представляют собой неизменные ограничения в области бюджетной политики. Их действие может распространяться на величину бюджетного дефицита, бюджетных расходов или на оба эти параметра. Дж. Копиц и С. Симански утверждают, что финансовые правила в

⁷ Профицит бюджета в современных условиях направляется на формирование Стабфонда. Но если в анализе бюджетной политики строго следовать букве и духу утвержденного бюджета на 2006 г. (в котором цена на нефть определена на уровне 27 долл.), то мы получим дефицитный бюджет, потому что ряд расходов осуществляются за счет переходящих остатков, которые являются источниками финансирования дефицита. А если оценить эффективность современной бюджетной политики по международной методологии, то уровень дефицита бюджета окажется весьма ощутимым.

значительной степени основаны на политэкономических аргументах – они ограничивают пристрастие недалновидных правительств к наращиванию государственного долга за счет будущих поколений, позволяют сгладить противоречивость политики, проводимой в разные периоды, а также значительно повысить доверие к правительству⁸.

Надлежащие финансовые правила способствуют реализации стабильной бюджетной политики. Они определяют целевые показатели, которые помогают дисциплинировать разработчиков политики и противостоять политическому давлению. Например, начиная с 1997 г., в Великобритании применяются два финансовых правила: «золотое правило», согласно которому в течение экономического цикла правительство заимствует исключительно на инвестиционные цели, а не для финансирования текущих расходов; «правило устойчивых инвестиций», в соответствии с которым отношение чистого объема государственного долга к ВВП в течение экономического цикла должно быть стабильным и обоснованным. Финансовое правило, введенное в Швейцарии в 2003 г., устанавливает предельный уровень государственных расходов, которые не могут превышать доходы с поправкой на цикличность.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации (пункт 3 статья 93) также закреплено своего рода финансовое правило, согласно которому объем годового дефицита федерального бюджета не может превышать сумму бюджетных инвестиций и расходов на выплату процентов. Другими словами, государственные заимствования не могут использоваться для финансирования текущих расходов за исключением ассигнований, связанных с выплатой процентов. Хотя на первый взгляд это правило напоминает «золотое правило» Великобритании, оно не обеспечивает достаточной финансовой стабильности. Фактически бюджет может попасть в долговую «ловушку» при полном его соблюдении – новые заимствования будут привлекаться для финансирования расходов на выплату процентов, что приведет к увеличению, как совокупного долга, так и расходов на выплату процентов в будущем, ведь в следующем бюджетном цикле придется осуществлять еще большие заимствования.

⁸ *Kopits G., Symansky S. Fiscal Policy Rules - IMF Occasional Paper, 1998, № 162.*

Тем не менее, введение указанного правила явилось важным шагом вперед. Если бы его приняли раньше, оно могло бы использоваться в качестве механизма бюджетной корректировки в период высокого бюджетного дефицита в 1990-е годы. Однако в нынешнем виде данное правило не позволяет должным образом контролировать бюджетную ситуацию в стране. Необходима дальнейшая разработка финансовых правил для России, которые дали бы правительству возможность успешно решать основные бюджетные проблемы и осуществлять финансирование структурных реформ с учетом нестабильности цен на нефть и экономической цикличности.

Другим важным направлением повышения эффективности бюджетной политики является смещение акцентов в бюджетном процессе от управления бюджетными ресурсами (затратами) на управление результатами. В центр бюджетного процесса, по нашему мнению, должен быть поставлен главный распорядитель бюджетных средств. С этой целью предлагается четко определить функции и меру ответственности главного распорядителя бюджетных средств, независимо от того, является ли он участником бюджетного процесса на федеральном, региональном или местном уровне.

Целесообразно также определить круг полномочий и прав таких участников бюджетного процесса как администратор доходов и источников финансирования дефицита и закрепить их законодательно в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

При формировании концепции бюджетной политики необходимо использовать прогнозные инструменты, рыночные рычаги управления экономикой и элементы системы индикативного управления. Разработка методологических подходов к формированию концепции бюджетной политики должна опираться на качество реализации бюджетной политики, которое заключается в: прогнозировании различных индикаторов; эффективном использовании данных индикаторов и осуществлении прозрачной информационной политики.

Общепризнанной мировой практикой стал как минимум трехлетний горизонт финансового планирования. Во-первых, это необходимо по макроэкономическим причинам, чтобы все участники бюджетного процесса,

инвесторы видели и понимали, какого рода макроэкономическая ситуация будет складываться в зависимости от той или иной бюджетной политики на ближайшие три года. Во-вторых, еще большее значение удлинение горизонта бюджетного планирования имеет для главных распорядителей бюджетных средств и бюджетных учреждений, т.е. на микроуровне.

Среднесрочное финансовое планирование декларируется и в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Проблема состоит в том, что реально среднесрочное финансовое планирование в России до недавнего времени практически не применялось. Перспективный финансовый план носил справочно-аналитический характер и только с 2005 г. начался процесс его включения в регулярный бюджетный процесс, когда первый год перспективного финансового плана фактически является бюджетом на очередной год, а все остальные проектировки задают предсказуемые, понятные параметры расходов и доходов на следующие два года.

Многолетние финансовые планы и многолетние бюджеты являются планами доходов, расходов и заимствований государства, рассчитанными на несколько лет вперед. Хотя термины многолетний финансовый план и многолетний бюджет часто используют как синонимы, представляется целесообразным «развести» эти понятия. Многолетний бюджет отличается от многолетнего финансового плана тем, что его принятие создает определенные юридические права и обязанности, а именно:

- многолетний бюджет создает межвременные иерархические отношения: решения, принятые законодательным (представительным) органом в рамках многолетнего бюджета должны в той или иной мере (быть обязательными как для самого этого органа, так и для органов, исполняющих бюджет) в рамках последующих бюджетных циклов, попадающих в горизонт планирования;

- многолетний бюджет создает права на принятие бюджетных обязательств.

Поэтому законодательно необходимо закрепить положение именно о среднесрочном бюджете. При этом необходимо учитывать, что такие изменения на уровне планирования повлекут за собой изменения и в процедурах исполнения бюджета, как неотъемлемой части единого бюджетного процесса.

В то же время, очевидно, что не все субъекты Федерации, тем более муниципалитеты, готовы к удлинению горизонта бюджетного планирования. Поэтому для субъектов Федерации, муниципалитетов предлагается оставить право выбора: либо оставаться в режиме годового бюджетного планирования (но одновременно в обязательном порядке разрабатывать и утверждать перспективный финансовый план, среднесрочный финансовый план), либо принять закон, согласно которому и субъекты Федерации, и все муниципалитеты должны будут перейти к трехлетнему бюджету.

Логичным продолжением бюджетных реформ в той ее части, которая касается удлинения горизонта планирования и классификации бюджетных обязательств, является необходимость изменения процесса рассмотрения бюджета в Парламенте Российской Федерации.

Если до внесения законопроекта о бюджете в Парламент уже приняты публичные обязательства, то в рамках бюджетного процесса изменить их можно только, изменив сами законы, порождающие эти обязательства. Поэтому определять объем ассигнований на исполнение публичных обязательств можно в режиме первого чтения проекта бюджета. Ассигнования на исполнение остальных обязательств целесообразно рассматривать в режиме второго чтения проекта бюджета. Тогда у законодателей появится значительно больше времени и свободы в определении объема ассигнований по вновь начинаемым программам (вновь принимаемым обязательствам) и в оценке эффективности действующих обязательств. Поэтому целесообразно сосредоточиться на каждой конкретной бюджетной программе, поскольку последняя является уникальной для того или иного министерства. Тем самым во втором чтении проекта бюджета фактически будет определяться распределение ассигнований между главными распорядителями бюджетных средств в рамках стратегических целей и тактических задач, определенных бюджетной политикой.

Таким образом, в результате реформы бюджетного процесса, можно построить целостную систему, охватывающую все стадии бюджетного процесса, обеспечивающую рациональное распределение и использование бюджетных средств.

При этом очевидно, что бюджетная реформа должна поддерживаться адекватной системой бухгалтерского учета общественных финансов. Основные направления реформы бюджетного учета были определены в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2003 году»:

1) Создание интегрированной системы счетов, объединяющих счета бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях и бюджетную классификацию. Поскольку одной из главных задач является оценка финансового результата, в т.ч. по программам, то необходимо создать систему бухгалтерских счетов интегрированных с программно-целевой бюджетной классификацией.

2) Разработка стандартов учета в секторе госуправления, основанных на методе начисления, чтобы приблизить государственный учет к стандартам учета в коммерческом секторе. Ведь с точки зрения конституционных обязанностей государства в социальной сфере постоянно необходимо делать выбор в пользу возможных способов реализации этих обязанностей.

Миссия МВФ, работавшая в Министерстве финансов Российской Федерации, положительно оценила разработанную Инструкцию по бюджетному учету в части ее соответствия международным требованиям к финансовой отчетности сектора государственного управления.

В настоящее время на этапе внедрения этого документа решаются следующие основные проблемы:

1. Определение момента экономического события при начислении доходов бюджетов.
2. Оценка объема социальных обязательств, подлежащих включению в баланс.
3. Оценка произведенных активов (леса, недра, земля и т.п.), нематериальных активов (например, интеллектуальная собственность).
4. Оценка вложений государства в уставные капиталы, фонды.
5. Реформирование бюджетной классификации в части целевых статей и видов расходов.

Современная система бюджетного учета становится информационной основой для качественно новой отчетности, на основании которой должны

приниматься осознанные решения в налогово-бюджетной сфере и вырабатываться наиболее эффективные способы выполнения задач и функций государства. Созданная система позволяет не только формировать отчетность для целей принятия решений бюджетной политики. Гармонизация системы бюджетного учета с коммерческим учетом, а также использование международных статистических стандартов, создает аналитическую основу для оценки влияния сектора государственного управления на экономику страны с точки зрения системы национальных счетов, для сопоставления показателей деятельности сектора государственного управления Российской Федерации с аналогичными показателями других стран в рамках статистики государственных финансов.

Проведенное исследование свидетельствует, что бюджетная реформа должна быть не самоцелью, а способом формирования эффективной бюджетной политики.

Очевидно, что бюджетная реформа – это многолетний многоэтапный (итерационный) процесс, в ходе которого конкретные методы управления результатами и расходами будут неизбежно изменяться и совершенствоваться. Точно так же будет изменяться и сам бюджетный процесс, и роли всех его основных участников⁹.

Однако существует целый ряд факторов, которые будут неизбежно затягивать реформу и снижать ее результаты. К ним можно отнести: недостаточную готовность (невосприимчивость) участников бюджетного процесса к институциональным изменениям; затягивание и слабая проработанность нормативной базы, регулирующей бюджетный процесс; незавершенность

⁹ Вместо развернутой аргументации последнего тезиса можно привести достаточно убедительную цитату из выступления Начальника Главного контрольно-финансового управления США Дэвида М. Уокера, который в своем выступлении перед Суб-комитетом по эффективности государственного управления, финансовому менеджменту и межгосударственным отношениям и Суб-комитетом по законодательскому и бюджетному процессу Комитета Палаты Представителей по государственной реформе в сентябре 2002 года, отметил, что несмотря на позитивные сдвиги в области бюджетного планирования на уровне государственных агентств и качества предоставляемых ими данных о результатах своей деятельности, получение достоверных сведений о конечных результатах федеральных программ остается задачей на перспективу (!!!). Господин Уокер подчеркнул, что по опыту последних пятидесяти (!!!) лет, устойчивый, ускоряющийся прогресс в бюджетировании, ориентированном на результаты, невозможен без совместных скоординированных усилий Конгресса, администрации и федеральных агентств.// *David M. Walker (2002), « Performance Budgeting: Opportunities and Challenges» - Testimony before the Government Reform Subcommittee on Government Efficiency, Financial Management and Intergovernmental Relations, Rules Subcommittee on Legislative and Budget Process, House of Representatives//General Accounting Office, GAO-02-1106T., p. 10, 17.*

формирования институциональных условий для обеспечения единства бюджетной и социально-экономической политики.

Тем не менее, анализ соответствия применяемых методов и принципов бюджетной политики среднесрочной социально-экономической политике российского государства и международным подходам позволяют автору сделать вывод о том, что в России в основном созданы условия для осуществления эффективной бюджетной политики, направленной на безусловное исполнение обязательств государства, возникающих в процессе реализации им своих функций в пределах того объема средств, которые согласны платить налогоплательщики, с учетом государственной долговой политики.

Основные публикации по теме диссертации:

1. Нестеренко Т.Г. Практика и результаты внедрения изменений в бюджетный процесс//Финансы.-М.,2006.-№ 4.-0,5 п.л.
2. Нестеренко Т.Г., Институт расходных обязательств. Формирование расходов бюджетной системы Российской Федерации на основании расходных обязательств// Нестеренко Т.Г., Сауль С.Н.- Бюджет.-М.,2005.-Май.-0,4 п.л. (авторск.- 0,2 п.л.)
3. Нестеренко Т.Г. О развитии Федерального казначейства//Финансы.-М.,2005.- № 12.-0,5 п.л.
4. Нестеренко Т.Г. Бюджетная реформа и Федеральное казначейство//Вестник Московской школы политических исследований.-М.,2005.-№ 4(35). – 0,5 п.л.
5. Нестеренко Т.Г. Федеральное казначейство на новом этапе//Финансы.-М.,2005.- № 5. – 0,4 п.л.
6. Нестеренко Т.Г. Технология единого счета//Бюджет.-М.,2004.-Июнь.-0,3 п.л.
7. Нестеренко Т.Г. Технология единого счета бюджета// Нестеренко Т.Г., Бушмин Е.В - Финансы.-М., 2004.- № 5.- 0,6 п.л. (авторск. – 0,3 п.л.)
8. Нестеренко Т.Г. Реформирование бюджетного учета в Российской Федерации//Бюджет.- М., 2004.-Октябрь.-1,0 п.л.
9. Нестеренко Т.Г.Казначейское исполнение бюджетов и развитие системы учета в государственном секторе Российской Федерации//Финансы.-М., 2004.-№3.-0,5 п.л.

10. Нестеренко Т.Г. Казначейская система – дальнейшее развитие//Финансы.- М.,2003.-№ 7. – 0,4 п.л.
11. Нестеренко Т.Г. Развитие системы казначейства в России и ее задачи на современном этапе //Финансы.-М., 2002.-№ 8.-0,4 п.л.
12. Нестеренко Т.Г. Реформа налогово - бюджетной системы как фактор экономического роста//Финансовая газета.-М.,2002.-№ 21.-0,5 п.л.
13. Нестеренко Т.Г. Организационные вопросы исполнения бюджета//Финансы.- М.,2002.-№ 4.-0,5 п.л.
14. Нестеренко Т.Г. Система казначейства в России и ее развитие//Финансы.- М.,2002.-№ 15.-0,3 п.л.
15. Нестеренко Т.Г. Перспективы развития бюджетного учета//Бухгалтерский учет.-М.,2002.-№ 3.-0,3 п.л.
16. Нестеренко Т.Г. Основные принципы межбюджетных отношений//Финансы.-М.,2001.- № 11.- 0,4 п.л.
17. Нестеренко Т.Г. Казначейская система как инструмент эффективного управления государственными финансами//Финансы.-М.,2001.- № 3.- 0,4 п.л.
18. Нестеренко Т.Г. Некоторые аспекты учета исполнения федерального бюджета в рамках положений Бюджетного кодекса// Бухгалтерский учет.- М.,2000.- № 24.-0,4 п.л.
19. Нестеренко Т.Г. Бюджетным деньгам - гарантию казначейского счета// Финансы.-М.,2000.-№ 5.- 0,3 п.л.
20. Нестеренко Т.Г. Состояние и перспективы развития Федерального казначейства России//Бюллетень финансовой информации.-М.,2000.- № 4.- 1,0 п.л.
21. Нестеренко Т.Г. Государство должно контролировать бюджет//Финансы.- М.,1999.- № 27.- 0,5 п.л.

Отпечатано в ПМБ
Финансовой академии при Правительстве РФ
Москва, Ленинградский пр., 49
Заказ № 49 от 26.05.2006 г.
Объем 1,1 п.л.
Тираж 100 экз.

