

УДК 336.14

**ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СОСТАВЛЕНИЯ ПРОЕКТА
БЮДЖЕТА ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА****Байрамов Э. Л.,***студент 3 курса Финансового факультета группы ГФК18-4,**ФГБОУ Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,**г. Москва, Россия***Лессард К.¹,***студентка 3 курса Финансового факультета группы ГФК18-4,**ФГБОУ Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,**г. Москва, Россия***Аннотация**

В научной работе рассматриваются вопросы совершенствования составления проекта бюджета Российской Федерации в целях повышения эффективности управления и использования государственных финансов. Проанализирован опыт данного этапа бюджетного процесса, а также его особенностей, в том числе применение модели программного бюджетирования, Канады как федеративного государства. Подчеркнута актуальность применения опыта реализации составления проекта бюджета Канады с использованием модели программного бюджетирования, ориентированного на результат, в условиях российской бюджетной системы и в соответствии с этим предложены меры, предоставляющие возможность усовершенствовать этап составления проекта бюджета в Российской Федерации.

Ключевые слова: составление проекта бюджета, бюджетный процесс, бюджет, совершенствование, проект, практическое применение, модель программного бюджетирования.

¹ Научный руководитель: Куцури Г.Н., профессор, д.э.н., доцент

ISSUES OF IMPROVING THE DRAFT BUDGET OF THE FEDERAL STATE***Bayramov E. L.,****3rd year student of the Faculty of Finance of the GFK18-4 group,**FSBEI Financial University under the Government of the Russian Federation,**Moscow, Russia****Lessard K.²,****3rd year student of the Finance Faculty of the GFK18-4 group,**FSBEI Financial University under the Government of the Russian Federation,**Moscow, Russia***Annotation**

The scientific work examines the issues of improving the drafting of the budget of the Russian Federation in order to increase the efficiency of management and use of public finances. The experience of this stage of the budget process, as well as its features, including the application of the program budgeting model, of Canada as a federal state is analyzed. The relevance of the application of the experience of the implementation of drafting the budget of Canada using the model of results-based program budgeting in the conditions of the Russian budget system is emphasized and, in accordance with this, measures are proposed that provide an opportunity to improve the stage of drafting the budget in the Russian Federation.

Key words: drafting a budget, budgeting process, budget, improvement, project, practical application, program budgeting model.

Фундаментом бюджетной системы государства является бюджетный процесс и эффективность его реализации. Стоит отметить, что стабильность бюджета, а также бюджетного процесса в целом зависит от соблюдения общих принципов, которые имеют место и в зарубежных странах. Одними из наиболее важных принципов являются единство бюджетной системы, разграничение

² Scientific adviser: Kutsuri G.N., Professor, Doctor of Economics

доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, самостоятельность бюджетов, сбалансированность бюджетов, достоверность бюджета и так далее.

Задачи бюджетного процесса являются схожими во многих странах. Так, например, основными являются: выявление материальных и финансовых резервов государства, определение статей доходов и направлений расходов бюджетов, поддержание сбалансированности бюджетов на разных уровнях. Стоит отметить, что важным аспектом успешной реализации бюджета является его согласование с реализуемой экономической политикой и государственными программами, что позволяет добиваться наибольшей эффективности расходования бюджетных средств. В условиях федеративных государств важной задачей бюджетного процесса является четкое бюджетное регулирование в целях перераспределения источников доходов между бюджетами разного уровня, отраслями хозяйства и экономическими регионами.

Несмотря на схожесть характера организации, принципов и этапов бюджетного процесса в Российской Федерации и других федеративных государствах, на наш взгляд, целесообразным является рассмотрение зарубежного опыта реализации бюджетного процесса, в частности, этапа составления проекта бюджета. Данный этап является важнейшим, так как именно на его основе происходит реализация остальных этапов бюджетного процесса.

На бюджетное устройство государства и, следовательно, на бюджетный процесс оказывают влияние множество факторов, важнейшими из которых являются: форма государственного устройства, социально-экономические особенности государства, законодательная база и также немаловажным фактором является историческое прошлое государства. Так, например, отличие бюджетного устройства унитарных стран от федеративных заключается в том, что в унитарных всего два элемента бюджетного устройства: государственный и местный бюджет. В федеративном государстве же бюджетное устройство

состоит из 3 элементов: федеральный бюджет, бюджет субъекта, местный бюджет.

Российская Федерация, будучи федеративным государством, имеет 3 элемента бюджетного устройства или 3 уровня бюджетной системы: федеральный уровень, уровень субъекта и уровень муниципального образования. Бюджетный процесс в Российской Федерации состоит из четырех основных этапов: составление, рассмотрение и утверждение проектов бюджетов, а также их исполнение (составление, внешняя проверка, рассмотрение, а также утверждение бюджетной отчетности), государственный (муниципальный) финансовый контроль.³

При рассмотрении вопросов совершенствования составления проекта бюджета в Российской Федерации целесообразным будет проанализировать опыт развитого федеративного государства. В качестве исследуемого федеративного государства была выбрана Канада, так как данная страна является развитой и имеет достаточно устойчивую экономику, соответственно, рассмотрение опыта составления проекта бюджета, а также особенностей организации и реализации данного этапа позволит выделить наиболее важные его аспекты и понять, каким образом зарубежный опыт организации бюджетного процесса можно применить к бюджетной системе Российской Федерации.

Будучи, как упоминалось ранее, федеративным государством, Канада имеет три уровня бюджетной системы. Поступления от федеральных налогов и сборов относятся к доходной базе федерального бюджета, а к бюджетам провинций относятся налоговые платежи, а также и межбюджетные трансферты, которые были получены от федерального бюджета. В доходы муниципалитетов входят поступления от местных налогов, финансовые ресурсы, поступающие от провинций и в определенных ситуациях — межбюджетные трансферты, которые были получены от федерального бюджета.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации— 03.08.1998. - №31. - ч.3.

Бюджетный процесс каждый год реализуется в целях четкого обеспечения контроля, подотчетности бюджетов разных уровней, а также и планирования эффективного и целесообразного расходования государственных средств, также следует отметить то, что как федеральное, так и провинциальные правительства Канады полностью следуют бюджетному процессу.

В условиях современной тенденции к централизации власти, роль субъектов федерации уменьшается в плане формирования национальной политики, а также и решении государственных задач. Это напрямую отражается на бюджетах провинций Канады, которые по своему функционалу и задачам, возлагаемые на данный бюджет приближаются больше к местному бюджету.

Правительство Канады выделяет два бюджета: доходный и расходный. Соответственно, для каждого бюджета реализуется собственный бюджетный процесс. Принятие бюджета в форме двух законодательных актов: по его расходной и доходной частям, является характерным в странах с англосаксонской системой права.

Основной составляющей первого этапа бюджетного процесса является составление и утверждение доходной части бюджета, представляемой Парламенту министром финансов Канады. В проекте доходной части и в сопроводительной документации министр рассматривает текущее и прогнозируемое состояние экономики, а также финансовое положение правительства. Кроме того, министр финансов объявляет о каких-либо конкретных изменениях налоговых ставок и налоговых структур, если они имеются. Также при наличии необходимости финансирования определенной отрасли экономики или социальной сферы, министр выделяет новое направление расходования государственных средств.

После обсуждения бюджета Палата общин голосует за принятие или отклонение бюджета. В случае отклонения проекта доходного бюджета Палатой общин, правительство уходит в отставку и могут быть назначены выборы. Традиционно бюджет доходов готовится в строгом секрете министром финансов

и относительно небольшой группой его чиновников. За возможным исключением премьер-министра остальная часть кабинета редко информируется о его содержании непосредственно перед бюджетной речью. Причина такой секретности и отсутствия консультаций заключается в том, что предварительное знание содержания бюджета, будет стимулировать коррупцию, которая будет снижать уровень объективности бюджета, а также независимости его составления. Однако в последние годы министры финансов признали желательность проведения консультаций во время составления проекта бюджета и начали ослаблять секретность, связанную с его подготовкой. В последние годы премьер-министр, министр финансов, а также их должностные лица раскрывают отдельные детали бюджета средствами массовой информации. Но, конечно, это не исключает наличие бюджетной тайны, поэтому каждый год чтение проекта бюджета вызывает волну интереса у средств массовой информации, а также предоставляет возможность правительству продвигать свои интересы в соответствии с особенностями составленного бюджета.

Не менее важной является подготовка расходной части бюджета. Стоит отметить, что уровень секретности данного этапа гораздо ниже, по крайней мере, внутри правительства. Кроме того, министр финансов в меньшей части участвует в составлении данной части бюджета, то есть главную роль в его составлении играют департаменты и агентства. Каждый февраль в Палате общин представляется смета на финансовый год, который начинается в апреле. В отличие от Российской Федерации, финансовый (бюджетный) год в Канаде не совпадает с календарным годом, он начинается 1 апреля и заканчивается 31 марта следующего года.

Направление расходов в целом, а также установление приоритетов расходования государственных средств в бюджете подготавливаются центральными органами (например, финансовый и казначейский департаменты и канцелярия Тайного совета), которые затем ведут переговоры о корректировках, согласовывают бюджетные предложения отдельных

департаментов и готовят общий бюджет расходов для представления парламенту председателем казначейского Совета.

Стоит отметить, что Канада является одной из стран, которые используют на практике модель программного бюджетирования, ориентированного на результат, что также представляет особый интерес для изучения и рассмотрения возможных вариантов применения данной модели в Российской Федерации. Все расходы представляются в четко структурированном виде, что сразу позволяет оценить эффективность и целесообразность использования бюджетных средств.

Современная система управления расходами была введена в 2007 году. Главной особенностью данной системы является то, что целесообразность расходования государственных средств (в том числе и на государственные программы), проходит строгий процесс оценки, называемый стратегическим обзором. При использовании такого комплексного подхода достигается максимальная эффективность расходования государственных средств. Таким образом, программы дают реальные результаты для канадцев, так как они ориентированы на удовлетворение их приоритетных потребностей. Кроме того, стратегические обзоры позволяют определить отрасли экономики, финансирование которых является необходимым, что позволяет развивать менее прибыльные и успешные отрасли и поддерживать уровень стабильности экономики.

Таким образом, проанализировав этап составления проекта бюджета, можно выделить ряд особенностей. Во-первых, принимаются два законопроекта: бюджет по доходам и по расходам. Во-вторых, главенствующая роль при составлении проектов отводится министру финансов, а также финансовым департаментам и агентствам. В-третьих, бюджетная система является децентрализованной, что также влияет на процесс составления проекта бюджета. В-четвертых, наиболее важной, на наш взгляд, особенностью является использование модели программного бюджетирования, ориентированного на

результат, что позволяет использовать бюджетные средства намного эффективнее.

Для того чтобы перейти к анализу возможностей применения опыта составления проекта бюджета Канады в бюджетном процессе России, сравним реализацию этих этапов в России и в Канаде, а именно участников, задействованных на данном этапе (рис.1).

Так, сравнив органы власти, ответственные за реализацию этапов бюджетного процесса в Российской Федерации и в Канаде, можно сделать вывод о том, что канадский бюджетный процесс более централизован, нежели российский. В Российской Федерации каждый из этапов бюджетного процесса реализуется на всех уровнях бюджетной системы, в то время как в Канаде, несмотря на ее федеративное устройство, этап составления проекта бюджета реализуется на федеральном уровне, не используя органы власти провинций. Возможно, такой подход к организации бюджетного процесса позволяет добиться более стабильного результата. Кроме того, на наш взгляд, такая централизованность позволяет более четко контролировать весь бюджетный процесс. Также, важной отличительной особенностью бюджетного процесса Канады является то, что, например, полномочие составления проекта бюджета возложено лично на министра финансов Канады, в то время как в России данный этап реализуют органы государственной власти (на всех уровнях бюджетов).



Рис.1. Участники составления проекта бюджета Канады и Российской Федерации.⁴

Говоря о возможности применения опыта бюджетного процесса Канады в бюджетном процессе Российской Федерации, несомненно, нужно упомянуть про такую модель программного бюджетирования, как модель бюджетирования, ориентированного на результат. В Канаде модель бюджетирования, ориентированного на результат, реализуется с 1995 г.

Бюджетирование, ориентированное на результат — это такой подход к бюджетному планированию бюджетов разного уровня, в котором применяются такие методы, как распределение бюджетных ресурсов, при данном распределении учитываются цели, задачи, а также и функции государства в бюджетной сфере. Кроме того, данная модель бюджетирования также учитывает меняющиеся приоритеты государственной политики. Также, в данной модели оценивания уже достигнутые количественные и качественные показатели исполнения задач, контролируется результативность расходования бюджетных средств.

⁴ Составлено авторами на основе следующих источников: [1], [3].

Основными характеристиками модели бюджетирования, ориентированного на результат следующие:

- Выделение основных направлений использования бюджетных средств;
- Определение возможных направлений бюджетной политики государства, основанная на результатах государственных программ;
- Расходы по программам, основанные на программной классификации
- Программный бюджет с упрощенной структурой
- Усиление акцента на получение наиболее эффективного результата реализации программы;
- Облегчение понимания целей и направлений использования денежных средств для общества и других заинтересованных лиц;
- Контроль как текущих данных, так и возможность составления долгосрочной государственной политики.

Говоря о внедрении данной модели бюджетирования, ориентированного на результат в российский бюджетный процесс в целом, то нужно качественно подготовиться по всем аспектам, ведь неподготовленное внедрение может отразиться как в лучшем случае, так и в худшем. В лучшем случае неподготовленное внедрение данной модели никак не отразится на работе уже действующего бюджетного процесса, то есть не даст никаких результатов, в худшем же, может отрицательно воздействовать на уже действующие механизмы работы.

На наш взгляд, наиболее важным аспектом «подготовки» к применению модели программного бюджетирования является изменение нормативно-правовой базы, что позволит четко определить и закрепить законодательно направления применения и инструменты, которые будут применяться в ходе реализации бюджетного процесса. Кроме того, следует повысить квалификацию специалистов, которые будут задействованы в организации и ходе реализации всех этапов бюджетного процесса. Также важно постоянно анализировать исполнение утвержденного бюджета, а также статистику прошлых лет, для того

чтобы четко понимать, в каких направлениях стоит усилить или ослабить финансирование, что поможет добиться лучшего результата при исполнении бюджета.

Следует вывод о том, что применение нового метода работы всегда должно сопровождаться внимательным контролем финансового органа, который в свою очередь может в случае чего вмешаться и регулировать темпы и то, насколько глубоко идут преобразования в бюджетной сфере, дабы не допустить возможный срыв стабильности финансовой дисциплины государства.

Библиографический список

1. Budgetary Process // The Canadian Encyclopedia – Режим доступа: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/budgetary-process> (дата обращения: 05.06.2021).
2. Expenditure Management System // Treasury Board of Canada Secretariat – Режим доступа: <https://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/faq-eng.asp#q1> (дата обращения: 05.06.2021).
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 03.08.1998. - №31.
4. Губанова Е.Е. О переходе на "программный" бюджет // Молодой ученый. - 2013. - №10 (57). – С.300-302.
5. Намитулина А.З., Куцури Г.Н. Бюджет и бюджетное устройство Российской Федерации . - М.: Издательство "КноРус", 2020.
6. Чулков А.С. Зарубежный опыт построения системы бюджетирования, ориентированного на результат // Финансы и кредит. - 2010. – №46. - С.35-42.

Оригинальность 76%