

pISSN 2071-4688
eISSN 2311-8709

Бюджетно-налоговая система

СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Андрей Геннадьевич ЛУКИН

доктор экономических наук, профессор кафедры прикладного менеджмента,
Самарский государственный экономический университет (СГЭУ),
Самара, Российская Федерация
Lagufk@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0003-3347-2605>
SPIN-код: 9143-2689

История статьи:

Рег. № 720/2020
Получена 24.12.2020
Получена
в доработанном виде
21.01.2021
Одобрена 04.02.2021
Доступна онлайн
30.03.2021

УДК 336.025

JEL: H61

Ключевые слова:

финансовое
управление,
государственное
бюджетное
управление,
бюджетный
федерализм,
бюджетирование

Аннотация

Предмет. Теоретические основы существующей структуры государственного бюджетного управления в России.

Цели. Обосновать необходимость реформирования структуры государственного бюджетного управления в РФ в целях повышения восприимчивости и адаптивности к новым целям и задачам, а также к новым методам государственного финансового управления.

Методология. Использовались универсальные методы научного познания: анализ, синтез, обобщение, абстрагирование, а также методы индукции и моделирования.

Результаты. При помощи инструментов бюджетирования обосновано, что строительство структуры государственного бюджетного управления в Российской Федерации после второго этапа бюджетной реформы было остановлено, что привело к формированию суммативной системы управления использованием финансовых ресурсов государства, фактически исключающей влияние главных распорядителей средств бюджетов на осуществление финансовой деятельности нижестоящими распорядителями и получателями средств бюджетов. Такая структура не позволяет ни оценить, ни проконтролировать эффективность использования бюджетных средств подведомственными организациями, ни создать действенную систему управления бюджетными рисками, прежде всего рисками отклоняющегося поведения наемных государственных служащих.

Выводы. В рамках текущего этапа бюджетной реформы необходимо продолжить формирование действенной и эффективной структуры государственного бюджетного управления. В противном случае под угрозой срыва находится и реализация масштабных национальных проектов, и течение самой бюджетной реформы.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2020

Для цитирования: Лукин А.Г. Структура государственного бюджетного управления в Российской Федерации // *Финансы и кредит*. — 2021. — Т. 27, № 3. — С. 649 — 671.
<https://doi.org/10.24891/fc.27.3.649>

Как писал К. Маркс, «всякий непосредственно общественный или совместный труд, осуществляемый в сравнительно крупном масштабе, нуждается в большей или меньшей степени в управлении, которое устанавливает согласованность между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения всего производственного организма в отличие от движения его самостоятельных органов» [1].

Использование финансовых ресурсов государства — это совместный труд огромного количества людей, которые не только в основном не знакомы друг с другом, но и находятся в разных точках региона, страны, мира. Конечно, необходимо, чтобы этот огромный коллектив решал единые задачи для достижения единых целей, а для этого — действовал бы по единым правилам. И здесь важнейшую роль играет управление как система, обеспечивающая выполнение этих условий.

Вопросы управления государственными финансами фактически породили финансовую науку. Экономические и политические отношения, сложившиеся в разных странах расставили различные акценты в ее развитии, но управленческая функция финансов позволяет играть им ведущую роль в системе денежных отношений¹.

С учетом того, что функционирование государства имеет свои особенности, к которым относят отсутствие права собственности на централизованные финансовые ресурсы у государства (они переданы ему как бы в оперативное управление), отсутствие в составе целей финансовой деятельности государства извлечения прибыли, невозможность оценить результаты финансовой деятельности государства исключительно в финансовых показателях, наконец, масштабы финансовой деятельности государства, несравнимые с масштабами деятельности даже самых богатых людей мира [2], финансовое управление централизованными финансовыми ресурсами также отличается от финансового управления в частном секторе.

Поэтому в той или иной степени к проблемам осуществления государственного финансового управления в условиях рыночной экономики обращались ведущие экономисты мира. Так, например, Д.М. Кейнси [3], Р. Масгрейв и П. Масгрейв [4], Г. Файоль [5] рассматривали вопросы о роли и степени участия государства в управлении рыночной экономикой. Р. Ли [6] — проблемы организации публичных бюджетных систем. П. Баррет [7]

¹ Лукин А.Г. Функциональный анализ финансовых отношений // *Финансы и кредит*. 2019. Т. 25. № 4. С. 740—754. URL: <https://doi.org/10.24891/fc.25.4.740>

и Ф. Гилберт [8] в своих работах писали об адаптации механизмов частного финансового управления в сфере государственного управления и т.д.

С распадом Советского Союза и переходом на рыночные рельсы, когда советская теория финансового управления была признана не соответствующей изменившимся условиям, на эти вопросы обратили внимание российские ученые. Основные усилия отечественных исследователей направлены на анализ действий законодательной и исполнительной власти Российской Федерации в рамках существующей бюджетной системы и действующего бюджетного законодательства. Например, М.П. Афанасьев [9] и С.Н. Мирошников [10] анализируют зарубежный опыт стран с рыночной экономикой и рассматривают опыт проведенных бюджетных реформ в Российской Федерации. Заметное количество работ посвящено исследованию внедрения программно-целевого метода в практику бюджетного управления в России, к ним можно отнести исследования Н.О. Васецкой [11], В.Е. Зайцева [12] и др. Однако вопросы совершенствования структуры государственного финансового управления, к сожалению, практически полностью выпали из поля зрения исследователей. Этой проблеме посвящено малозаметное количество трудов, среди которых можно выделить коллектив авторов под руководством Е.Н. Валиевой [13], который посвятил свою работу механизмам администрирования доходов бюджетов бюджетной системы.

В основе современного государственного финансового управления в Российской Федерации лежит методология бюджетирования, причем процессно-ориентированного бюджетирования. В Бюджетном кодексе Российской Федерации есть подробнейшая инструкция по процессам формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ.

Бюджетирование — это методология финансового управления через систему бюджетного планирования, основанная на делегировании полномочий по составлению бюджетов так называемым центрам финансовой ответственности (далее — ЦФО). Эта методология была воспринята из частного сектора. Она была разработана для крупных компаний в целях совершенствования их системы финансового управления. Одним из главных элементов системы бюджетирования выступает оптимальная структура финансового управления компанией, выстроенная в виде пирамиды ЦФО, причем каждый из нижестоящих ЦФО подчиняется ЦФО более высокого уровня (*рис. 1*).

Методология бюджетирования как система финансового управления доказала свою эффективность. Как пишет бизнес-консультант, автор ряда

книг по управлению М.М. Панов, «создается система бюджетного управления по центрам финансовой ответственности (ЦФО) через бюджеты, которая позволяет достигать поставленные цели компании путем наиболее эффективного использования ресурсов. Действуя на основании информации об экономической деятельности компании, система бюджетного управления помогает руководству компании анализировать и принимать решения при отклонении факта от плана в финансово-экономических показателях бюджетов» [14].

Технология бюджетирования, как отмечает И.Г. Кондратова, включает формирование и консолидацию бюджетов организации, предполагает разработку главного бюджета, бюджетов (смет) направлений деятельности, смет структурных подразделений. При этом главный бюджет представляет собой скоординированный по всем подразделениям или направлениям деятельности план работы организации [15].

Именно поэтому элементы бюджетирования активно внедряются в практику государственного финансового управления, в том числе и в Российской Федерации.

Бюджетирование предполагает прежде всего формирование целостной (иногда ее еще называют функциональной) системы управления, когда все бюджеты объединены в единую систему и действуют взаимосвязано для достижения общих целей компании, а кроме того, особую структуру финансового управления, которая позволяет интегрироваться бюджетам нижестоящего уровня в бюджет вышестоящего уровня и в итоге сливаться в единый сбалансированный бюджет.

Как утверждает М.М. Панов, основное отличие бюджетирования от финансового планирования заключается в делегировании финансовой ответственности. Бюджетное управление XXI в. от XX в., пишет он, отличается наличием принципа управляемой демократии, когда система бюджетного управления строится на принципе коллегиального принятия решений, на бюджетном комитете, где решения принимает не один человек, а группа управленцев — топ-менеджеров. Управленческие решения, спущенные сверху вниз, не всегда оптимальны, бывают плохо проработаны и неприменимы на местах, хуже исполняются [14].

Кроме того, отмечается, что главный бюджет структурно состоит из двух частей — финансового и операционного бюджетов. В первый входят бюджеты доходов и расходов и движения денежных средств, а также прогнозный баланс. Во второй — бюджеты продаж, производства,

производственных запасов, прямых затрат, общепроизводственных, коммерческих и управленческих расходов [15].

В соответствии с принципами бюджетного федерализма в Российской Федерации использована трехуровневая модель независимых друг от друга бюджетов, которая, по мнению авторов Бюджетного кодекса, представляет собой бюджетную систему (ст. 10 Бюджетного кодекса РФ). Несмотря на то что Бюджетным кодексом РФ в состав бюджетной системы включены только три вида бюджетов, которые можно классифицировать по признаку «Обслуживаемый уровень государственной (муниципальной) власти», в нем есть четкие указания на субъекты государственного (муниципального) финансового управления (гл. 18). Сразу оговоримся, что мы не учитываем в рамках данного исследования субъекты, которые осуществляют обслуживающие и контрольные функции, так как они не принимают участия в планировании и формировании правил финансовой деятельности. Предполагая, что эти субъекты могут выступить в роли ЦФО, построим на основе этого модель бюджетного управления. Сначала структуру управления (*рис. 2*), а потом систему бюджетов. При этом названия бюджетов бюджетной системы, закрепленные ст. 10 Бюджетного кодекса РФ оставим без изменения, а бюджетам, которые должны формировать другие участники бюджетного процесса, присвоим названия по исполняемой ими роли. Так, главные администраторы (на *рис. 2* обозначены как ГАДБ) формируют сводные бюджеты доходов, а администраторы доходов бюджета (на *рис. 2* — АДБ) формируют бюджеты доходов. Главные распорядители бюджетных средств (на *рис. 2* обозначены как ГРБС) формируют сводные бюджеты к распределению, распорядители бюджетных средств (на *рис. 2* — РБС) — бюджеты к распределению, а получатели средств бюджетов формируют бюджеты расходов. Главные администраторы и администраторы источников финансирования дефицита бюджета (на *рис. 2* обозначены как ГАИФДБ и АИФДБ) формируют соответственно бюджеты, которые назовем сводными бюджетами и бюджетами государственной прибыли, поскольку в основном за счет прибыли от реализации имущества и использования государственных активов финансируется дефицит бюджетов. Тогда целостная система бюджетов должна выглядеть следующим образом (*рис. 3*).

Если бюджеты бюджетной системы независимы друг от друга и они формируются по одним и тем же принципам и правилам, то в рамках методологии бюджетирования в структуре бюджетного (финансового) управления они относятся к одному, скорее всего первому или высшему уровню. Выше их может быть только бюджет, их объединяющий. Таким

бюджетом является консолидированный бюджет Российской Федерации (ст. 264.3 Бюджетного кодекса РФ). Поэтому в процессах и процедурах формирования бюджета I уровня (рис. 3) принимают участие субъекты финансового управления I и II уровней (рис. 2).

Даже если сохранить prerogative принципов федерализма, то есть исключить формирование единого консолидированного бюджета, то можно построить на I уровне суммативную бюджетную систему, а нижестоящие уровни объединить в целостные системы по уровням власти (федеральной, субъектов, муниципалитетов).

Но это так, как видится в случае полномасштабного применения правил бюджетирования. А как же происходит бюджетное управление в соответствии с правилами, установленными современным бюджетным законодательством страны? Вернемся к озвученному раньше вопросу о системности созданной совокупности бюджетов.

В качестве подтверждения тезиса о системности модели взаимоотношений между бюджетами закреплён принцип единства бюджетной системы, подразумевающий, что все бюджеты бюджетной системы формируются и исполняются по одной и той же технологии, названной бюджетным процессом, генерируют одни и те же документы, сформированные по единым формам, осуществляют операции в соответствии с единой бюджетной классификацией и ведут учёт по одним и тем же правилам, а также несут одни и те же виды ответственности за то, что признано нарушениями². Но по нашему мнению, это говорит не о системе, а скорее о похожести элементов бюджетной системы. Реально взаимодействие между бюджетами бюджетной системы в рамках действующего бюджетного законодательства может осуществляться только в рамках межбюджетных отношений, а они носят в основном либо договорной характер, либо характер софинансирования или финансирования переданных полномочий. При этом это в основном односторонние отношения от более «сильного» к более «слабому» бюджету. Правда есть ещё один процесс, который объединяет все бюджеты бюджетной системы — кассовое обслуживание всех бюджетов через органы Федерального казначейства. Но и здесь признаков системного подхода не видно. То есть говорить о взаимном влиянии бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, как элементов одной системы, довольно затруднительно.

Из инструментов бюджетирования бюджетное законодательство Российской Федерации взяло методику закрепления полномочий за отдельными

² Бюджетный кодекс Российской Федерации.

субъектами финансового управления и ориентацию на процесс для получения уверенности в том, что сформированные бюджеты в целом отвечают предъявленным принципам и требованиям и исполняются в строгом соответствии с установленными процедурами.

Все остальное оказалось за рамками бюджетного законодательства. Даже консолидированный бюджет, правила формирования которого внесли в Бюджетный кодекс Российской Федерации только в 2014 г. (ст. 264.3), а современная редакция действует с 2020 г., не является бюджетом страны или региона, а является чисто статистическим документом, предназначенным для аналитических процедур.

Как следует из принципов построения бюджетной системы Российской Федерации (гл. 5 БК РФ), главенствующую роль в них играют принципы федерализма. Из 14 сформулированных принципов 4 закрепляют самостоятельность бюджетов (принципы: разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета, самостоятельности бюджетов, равенства бюджетных прав, единства кассы), 1 объединяет их по формальным признакам, то есть общности процессов и форм документов (принцип единства бюджетной системы), 6 отражают требования к содержанию самих бюджетов и только 2 принципа (адресности и целевого характера, а также подведомственности расходов) можно соотнести с принципами бюджетирования, так как эти два принципа устанавливают тот набор требований, которые и создают правила для главных распорядителей (распорядителей) средств бюджетов.

Кроме того, бюджетным законодательством Российской Федерации очень подробно описаны только те процессы и процедуры, которые относятся к формированию бюджетов, которые мы отнесли к первому уровню (*рис. 3*). В рамках их формирования и исполнения за каждым участником закреплены реальные полномочия, процедуры и процессы, а также определена ответственность за нарушение этих процедур и процессов.

Что касается бюджетов других уровней (II, III и IV, *рис. 3*), их формирование Бюджетным кодексом РФ не предусмотрено, а значит, остальные участники (начиная с главных администраторов), никаких бюджетов не формируют и не исполняют, а следовательно, и не несут за их выполнение никакой ответственности. Они участвуют только в процессах исполнения бюджетов первого уровня.

Единственный документ, который составляют главные распорядители и распорядители средств бюджетов, это бюджетная роспись, на основании

которой Минфин России составляет сводный документ уже принятых бюджетных обязательств нижестоящими главными распорядителями, распорядителями и получателями средств бюджетов — сводную бюджетную роспись. Однако если посмотреть ст. 172 Бюджетного кодекса РФ, то мы в перечне документов, необходимых для составления бюджетов, не увидим и сводной бюджетной росписи. Статья требует положить в основу проектов бюджетов:

- положения послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, определяющие бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в России;
- основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики (основные направления бюджетной и налоговой политики субъектов Федерации, основные направления бюджетной и налоговой политики муниципальных образований), которые разрабатываются Минфином России (финансовыми органами субъектов РФ и муниципалитетов);
- прогноз социально-экономического развития, формируемый Минэкономразвития России (соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципалитетов);
- бюджетный прогноз (проект бюджетного прогноза, проект изменений бюджетного прогноза) на долгосрочный период, утверждается Правительством РФ (высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации, местной администрацией);
- государственные (муниципальные) программы (проекты государственных (муниципальных) программ, проекты изменений указанных программ).

Таким образом, участники III, IV и V уровней (*рис. 2*) исключены из системы планирования, причем практически все, то есть ниже II уровня получается фактически неуправляемая в финансовом смысле совокупность государственных органов и государственных учреждений. Для них не существует никаких финансовых правил, за исключением правил, сформулированных Минфином России. Однако эти правила нацелены прежде всего на соблюдение жестких положений по учету доходных и расходных операций и не несут каких-либо правил по применению и эффективному использованию финансовых ресурсов для достижения прежде всего нефинансовых целей.

Из советского опыта бюджетное законодательство Российской Федерации взяло деление субъектов финансового управления на распорядителей и получателей средств бюджетов. В отношении подведомственных получателей средств бюджета главные распорядители обладают следующими полномочиями (ст. 158 Бюджетного кодекса РФ):

- составляют, утверждают и ведут бюджетную роспись;
- распределяют бюджетные ассигнования;
- распределяют лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств;
- формируют перечень подведомственных распорядителей и получателей;
- обеспечивают результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств;
- формируют государственные и муниципальные задания;
- определяют порядок утверждения бюджетных смет подведомственных получателей бюджетных средств, являющихся казенными учреждениями;
- отвечают, соответственно, от имени Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципального образования по денежным обязательствам подведомственных ему получателей бюджетных средств;
- формируют сводную бюджетную отчетность.

Если сгруппировать эти полномочия по близким признакам, то получится, что главный распорядитель средств:

- ведет учет подведомственных распорядителей и получателей;
- распределяет между ними объемы прав по использованию бюджетных средств;
- контролирует целевое использование этих прав;
- несет солидарную ответственность с подведомственными получателями за использование бюджетных средств;
- формирует сводную бюджетную отчетность.

Получатель бюджетных средств в свою очередь обладает следующими полномочиями (ст. 162 Бюджетного кодекса РФ):

- 1) составляет и исполняет бюджетную смету;
- 2) принимает и (или) исполняет в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований бюджетные обязательства;
- 3) обеспечивает результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований;
- 4) вносит соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств предложения по изменению бюджетной росписи;
- 5) ведет бюджетный учет (обеспечивает ведение бюджетного учета);
- 6) формирует бюджетную отчетность (обеспечивает формирование бюджетной отчетности) и представляет бюджетную отчетность получателя бюджетных средств соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств;
- 7) осуществляет иные полномочия, установленные настоящим Кодексом и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Как видим, в качестве субъекта финансового управления главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств имеет возможность влиять на финансовую деятельность подведомственного получателя только через объем предоставляемых прав на использование бюджетных ресурсов (лимиты бюджетных обязательств), в остальном получатель средств сам себе формирует правила финансовой деятельности. То есть и отечественный опыт финансового управления применен формально, а не по сути.

При этом, как пишет Ю.А. Мищан, получателей средств бюджетов, наделенных полномочиями создавать для себя правила финансовой деятельности, называют сегодня государственными операционными менеджерами. И он поясняет, что такой подход не случаен, поскольку «операционные менеджеры, находящиеся в непосредственной близости к потребителям государственных услуг и совершению конкретных операций госуправления, наилучшим образом понимают ситуацию в определенной

области и обладают самой подробной информацией некоторых аспектов», и поэтому «они имеют возможность принимать гораздо более эффективные решения относительно использования ресурсов для достижения запланированных результатов, нежели те должностные лица, которые находятся на более высоких иерархических уровнях либо за пределами конкретного ведомства»³.

Этот подход опасен прежде всего тем, что передача полномочий по формированию правил финансовой деятельности на уровень получателя средств бюджетов лишает главных распорядителей и распорядителей средств бюджетов возможности контроля за деятельностью получателя. Он в любой момент может изменить правила деятельности в выгодную для себя сторону. И кажущаяся эффективность превращается во вседозволенность, основанную на бесконтрольности со стороны вышестоящей организации. Поэтому современные государственные операционные менеджеры, то есть получатели средств бюджетов, ограничены сегодня только лимитами бюджетных обязательств, правилами ведения учета и формирования отчетности, установленными Минфином России, а также правилами применения бюджетной классификации Российской Федерации. Они даже не участвуют, как мы показали, в формировании бюджета.

Если опираться на изложенные положения бюджетного законодательства Российской Федерации, можно схематично построить модель бюджетного планирования, а значит и управления, созданную в государстве.

Модель построена только для федерального бюджета, чтобы не загромождать текст работы, с учетом того, что для остальных бюджетов она остается неизменной, разве что чуть уменьшенной на послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию (*рис. 4*).

Обращает на себя внимание тот факт, что в данной модели финансы как система отношений выполняют распределительную функцию, регулирующую функцию, когда субъекты планирования пытаются косвенно через объем бюджетных прав воздействовать на подведомственные им организации, даже не показанную на *рис. 4*, контрольную функцию — через сбор и анализ отчетов об исполнении федерального бюджета. А вот управленческой функции, то есть создания для нижестоящих подведомственных главных распорядителей (распорядителей), а главное для получателей средств федерального бюджета правил распределения и

³ Мищан Ю.А., Курьянова И.В. Развитие государственного финансового менеджмента // Ученые записки Крымского федерального университета им. В.И. Вернадского. Экономика и управление. 2015. Т. 1. № 4. С. 72 — 76.

использования денежных фондов в виде утвержденных для них бюджетов (смет) — нет.

Налицо использование так называемого бюрократического централизма, который распределяет финансовые ресурсы на основании волеизъявления субъекта финансового управления, наделенного соответствующими полномочиями, в нашем случае — Минфина России.

При этом как по горизонтали, где главенствуют принципы федерализма, так и по вертикали, где практически нет никаких правил, фактически отсутствует управление государственными финансовыми ресурсами. Подобное управление есть только в рамках бюджета первого уровня, но оно получается настолько громоздко, что тоже с трудом поддается управлению. Отсюда большие потери бюджета вследствие нарушений бюджетного законодательства, значительные цифры невыполнения бюджетных назначений, существенные кассовые разрывы и неравномерность исполнения бюджета, невозможность оценить эффективность использования бюджетных средств и т.д. То есть государство само создает ситуацию неопределенности там, где возможно создание управляемой ситуации. А значит, возникают риски, с которыми необходимо бороться, привлекать для этого дополнительные ресурсы и усложнять финансовое управление [16].

Фактически государство, опустив максимум прав и полномочий на уровень получателей средств бюджетов, самоустранилось от финансового управления.

Таким образом, в рамках бюджетного законодательства страны создана бюджетная система, попадающая под признаки суммативной системы, которая практически не управляется и заставляет действовать элементы системы в едином ключе только в результате воздействия на все элементы одинаковой внешней возмущающей силы.

Еще в 2006 г. один из авторов Бюджетного кодекса РФ Т.Г. Нестеренко, занимавшая тогда должность руководителя Федерального казначейства, а ныне заместитель министра финансов Российской Федерации, на конференции, посвященной 350-летию государственного финансового контроля, докладывала о трех этапах бюджетных реформ в России⁴.

⁴ Нестеренко Т.Г. Практика осуществления ведомственного финансового контроля и аудита // Государственный контроль (1656—2006). Сборник материалов всероссийской научно-практической конференции «Практика осуществления ведомственного финансового контроля и аудита». Уфа: Белая Река, 2006. С. 22—29.

По ее словам, первый этап, начало которого датируется 1998 г., связан с укреплением бюджетной системы, введением в действие Бюджетного кодекса РФ и достижением повсеместного выполнения его требований на федеральном уровне. От себя добавим, что именно на этом этапе была создана действующая сегодня структура государственного бюджетного управления в стране.

На втором этапе, который начался, по словам Т.Г. Нестеренко, в 2003 г. было осуществлено отлаживание межбюджетных отношений и отношений на уровне муниципальной власти. Другими словами, произошло закрепление в бюджетной системе принципов федерализма.

Результатом первых двух этапов, как считает Т.Г. Нестеренко, стало смещение акцентов с первичности бюджетов на первичность обязательств. То есть бюджет перестал быть основным правилом в управлении государственными финансовыми ресурсами. На первое место вышли обязательства, принимаемые в основном получателями средств бюджетов. Поэтому все внимание участников бюджетного процесса того периода было сосредоточено на обеспечении «контроля над непревышением объема» доведенных прав на использование бюджетных средств. И с этой задачей государство справилось, по словам докладчика, еще в 2006 г.

Третий этап, начало которого связывается с вступлением в силу постановления Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», должен был обеспечить переход от процессно-ориентированного бюджетирования к бюджетированию, ориентированному на результаты. Этот переход планировался через реструктуризацию бюджетной сети, изменения в полномочиях участников бюджетного процесса, что было бы направлено прежде всего на то, чтобы сделать ведомство (или ГРБС) главным участником бюджетного процесса. При этом Министерству финансов Российской Федерации (финорганам) отводилась бы роль по организации процедуры составления и исполнения бюджета и, естественно, по управлению ликвидностью счета.

Как видно, Минфин России того времени понимал, что строительство эффективной структуры управления не закончено, что было необходимо провести еще очень большой пласт работ, чтобы создать действенную структуру бюджетного управления на всех уровнях бюджетной системы и внутри каждого уровня.

Однако по каким-то причинам эта работа была остановлена, и новую методологию бюджетирования, ориентированного на результаты, стали

приспосабливать к существующей, «недостроенной» структуре управления. К чему это привело? Если говорить коротко, то фактически полностью не реализована первая программа национальных проектов, которая была сформулирована Президентом России Владимиром Путиным 5 сентября 2005 г. в обращении к федеральному правительству, парламенту страны и руководителям регионов. По заявлению председателя комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рискам, бывшего аудитора Счетной палаты Российской Федерации С.Н. Рябухина, по результатам аудита федеральных государственных программ, запланированных к реализации в 2015 г., из 38 программ, для реализации которых было запланировано около 40% средств федерального бюджета, около половины — 18 (47%) не подлежат оценке, а значит, невозможно контролировать их эффективность⁵. А по итогам 2016 г. высокоэффективной признана реализация лишь шести государственных программ из 37 (16,2%) [12].

Сегодня реализуются масштабные национальные проекты, старт которым дан Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». К сожалению, и это масштабное и значимое мероприятие реализуется в рамках существующей суммативной системы государственного бюджетного управления. А это значит, что их реализация зависит прежде всего от отношения к их реализации конкретных исполнителей, риск отклоняющего поведения которых не минимизирован системой управления.

Поэтому реформа системы государственного бюджетного управления остро необходима сегодня. И если в 2006 г. действующие сегодня механизмы, регулирующие бюджетный процесс в стране, только набирали обороты и были достаточно эффективны, то сегодня они являются уже в какой-то степени препятствием, в том числе и на пути внедрения методологии бюджетирования, ориентированного на результаты. И начинать надо именно с возобновления строительства структуры государственного бюджетного управления, которая сегодня является проблемой, требующей срочного разрешения. При этом необходимо помнить, что в Советском Союзе был накоплен значительный опыт по эффективному государственному финансовому управлению, который можно использовать и сегодня⁶.

⁵ Лукин А.Г. Риск-ориентированные технологии и сектор государственного финансового управления // Стратегические ориентиры развития экономических систем в современных условиях: межвузовский сборник статей / под. ред. Н.А. Дубровиной. Самара: Самарский университета 2017. Вып. 5. С. 119—128.

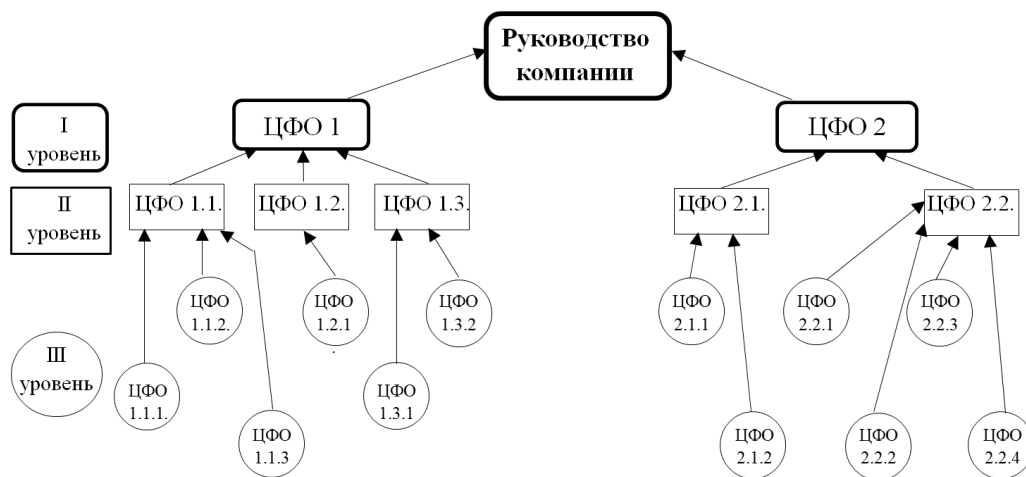
⁶ См., напр.: Лукин А.Г. Советская и западная теории финансового управления — конкуренты или союзники? // Финансы и кредит. 2020. Т. 26. № 5. С. 991—1016.

Рисунок 1

Трехуровневая модель структуры финансового управления компанией в рамках методологии бюджетирования

Figure 1

A three-tier model of the company's financial management structure as part of the budgeting methodology



Источник: авторская разработка

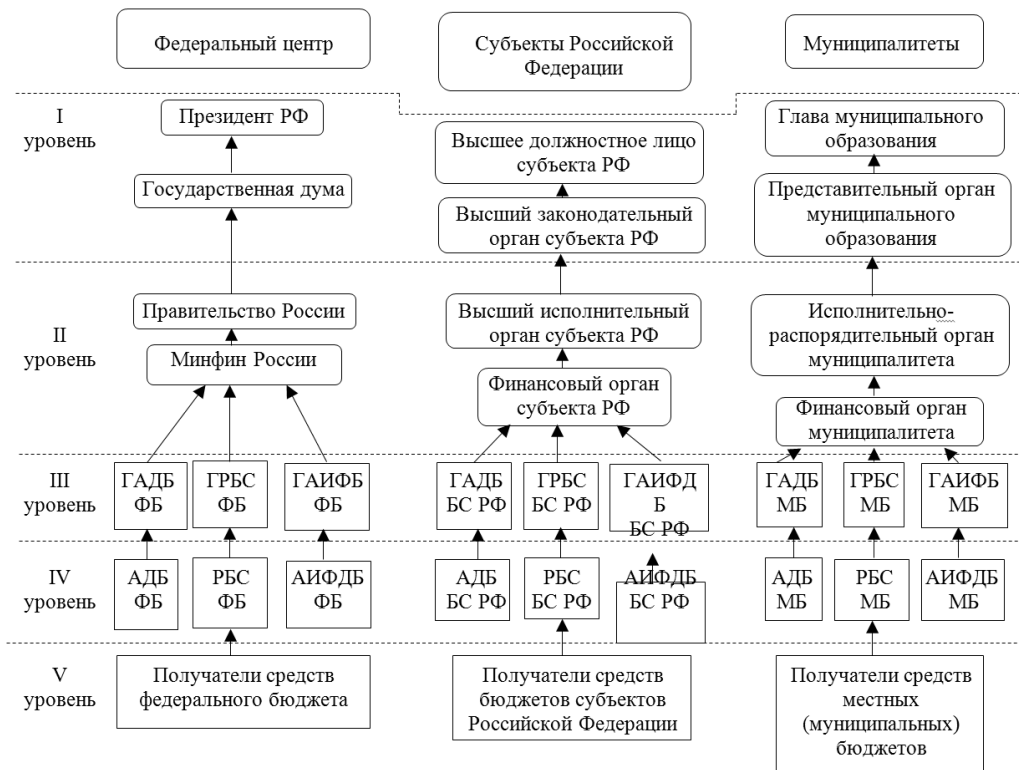
Source: Authoring

Рисунок 2

Проект структуры модели бюджетного управления в Российской Федерации

Figure 2

Draft framework of the budget management model in the Russian Federation



Источник: авторская разработка

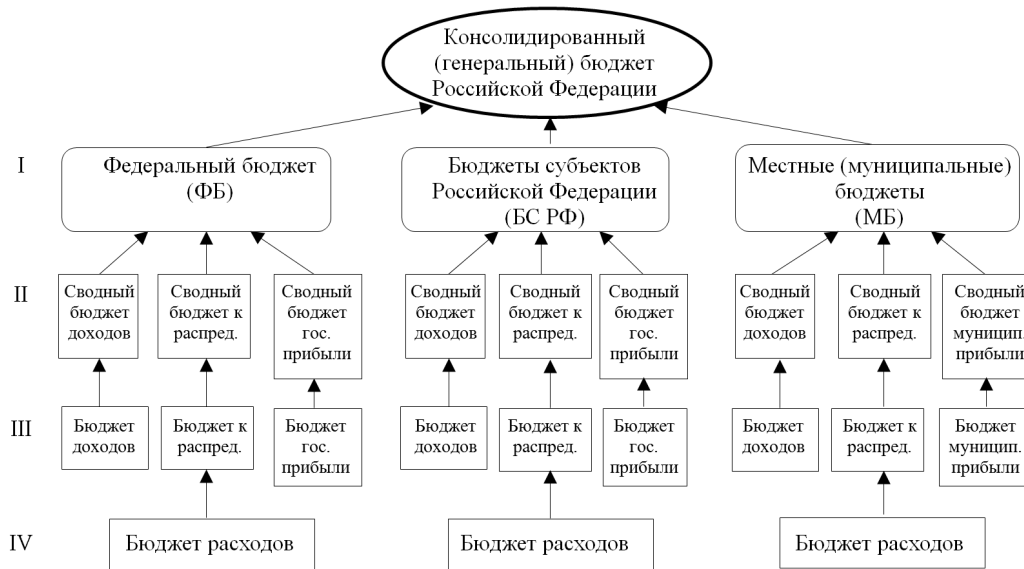
Source: Authoring

Рисунок 3

Предполагаемая целостная система бюджетов в рамках государственного бюджетного управления в Российской Федерации

Figure 3

A proposed holistic system of budgets within the State budget management in the Russian Federation



Источник: авторская разработка

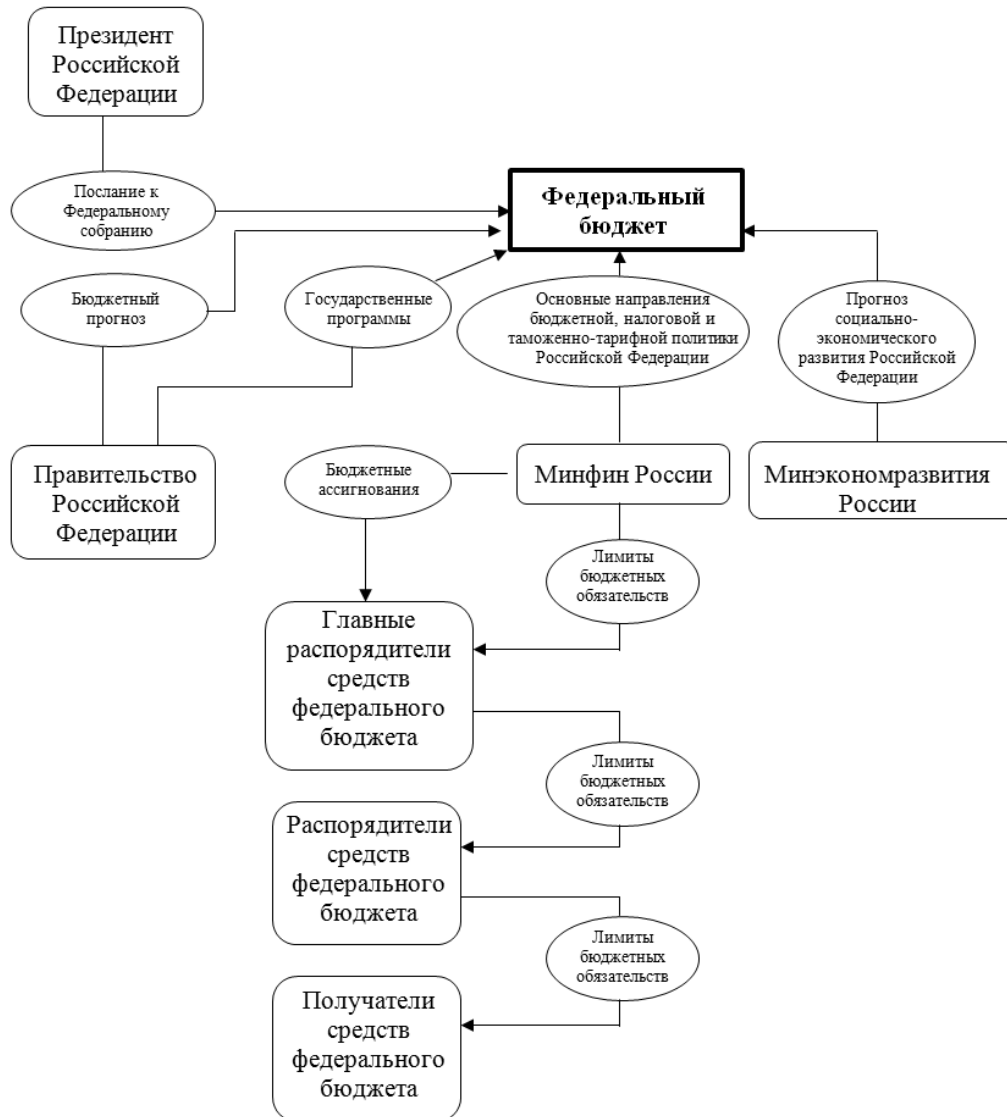
Source: Authoring

Рисунок 4

Модель бюджетного планирования в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации

Figure 4

A budget planning model in accordance with the requirements of the budget legislation of the Russian Federation



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. Маркс К. Капитал. СПб.: Лениздат, Книжная лаборатория, 2019. 512 с.
2. Лукин А.Г. Государственный бюджетный контроль в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития: монография. М.: Научное обозрение, 2014. 184 с.
3. Keynes J.M. The General Theory of Employment, Interest, and Money. United Kingdom, Palgrave Macmillan, 1936, 472 p.
4. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика. М.: Бизнес Атлас, 2009. 716 с.
5. Fayol H. Industrial and General Administration: Translated from the French for the International Management Institute. J.A. Coubrough (Translator). London, Sir Isaac Pitman & Sons, 1930, 82 p.
6. Lee R.D. Jr., Johnson R.W., Joyce P.G. Public Budgeting Systems. Canada, Jones & Bartlett Publishers, 2009, 667 p.
7. Barrett P. New Development: Risk Management – How to Regain Trust and Confidence in Government. *Public Money & Management*, 2014, vol. 34, iss. 6, pp. 459–464. URL: <https://doi.org/10.1080/09540962.2014.962376>
8. Gilbreth F.B. Primer of Scientific Management. New York, D. Van Nostrand Company, 1912, 108 p.
9. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 48—64.
URL: <https://vgmu.hse.ru/data/2014/10/08/1100894670/%D0%90%D1%84%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%81%D1%8C%D0%B5%D0%B2,%20%D0%A8%D0%B0%D1%88.pdf>
10. Мирошников С.Н., Чаркина Е.С. Реформирование государственных финансов: зарубежный опыт и российские проблемы // Российское предпринимательство. 2017. Т. 18. № 4. С. 515—532.
URL: <https://doi.org/10.18334/rp.18.4.37545>
11. Васецкая Н.О. Программно-целевое управление как инструмент финансовой реализации федеральных целевых программ // Экономика науки. 2019. Т. 5. № 3. С. 160—169.

URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/programmno-tselevoe-upravlenie-kak-instrument-finansovoy-realizatsii-federalnyh-tselevyh-programm>

12. *Зайцев В.Е.* Современный этап развития программно-целевого управления в России // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 65. С. 188—209.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyy-etap-razvitiya-programmno-tselevogo-upravleniya-v-rossii>
13. *Валиева Е.Н., Давыдов М.Д., Лукин А.Г.* Развитие финансового механизма администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации: монография. М.: НЕСТО, 2014. 144 с.
14. *Панов М.М.* Постановка системы бюджетного управления или три координаты бизнеса: БДР, БДДС, ББЛ. М.: ИНФРА-М, 2014. 304 с.
15. *Кондратова И.Г.* Бюджетирование как инструмент финансового планирования // Экономический анализ: теория и практика. 2007. Т. 6. Вып. 4. С. 50—56. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/byudzhetrovanie-kak-instrument-finansovogo-planirovaniya-1>
16. *Lukin A.G.* Risk Management Technologies within the System of State Financial Control. *TEM Journal: Technology, Education, Management, Informatics*, 2019, vol. 8, iss. 2, pp. 444–453.
URL: <https://doi.org/10.18421/TEM82-18>

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

STATE BUDGET MANAGEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

Andrei G. LUKIN

Samara State University of Economics (SSEU),
Samara, Russian Federation
Lagufk@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0003-3347-2605>

Article history:

Article No. 720/2020
Received 24 Dec 2020
Received in revised
form 21 Jan 2021
Accepted 4 Feb 2021
Available online
30 March 2021

JEL classification:
H61

Keywords: financial
administration, public
budget management,
fiscal federalism,
budgeting

Abstract

Subject. This article explores the theoretical foundations of the present State budget management structure in Russia.

Objectives. The article aims to justify the need to reform the structure of the State budget management in the Russian Federation in order to increase susceptibility and adaptability to new goals and objectives, as well as to new methods of public financial management.

Methods. For the study, I used the methods of analysis and synthesis, generalization, abstraction, induction, and modeling.

Results. Using budgeting tools, I show that the development of the State budget management structure in the Russian Federation was stopped after the second phase of budget reform. This led to the formation of a cumulative system for managing the State financial resources, which effectively excluded any influence of the public treasurers on the financial activities of inferior treasurers and recipients of budget funds. Such a structure does not provide an opportunity to assess and monitor the effectiveness of budget funds use by subordinate organizations. It also fails to create an effective system for managing budgetary risks, especially the risks of deviant activities of government employees.

Conclusions. The article concludes that within the framework of the current stage of budget reform in the Russian Federation, based on the methodology of budgeting and domestic practices of public financial management, it is necessary to continue developing an effective structure of State budget management. Otherwise, the implementation of large-scale national projects and budget reform itself is under threat of failure.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2020

Please cite this article as: Lukin A.G. State Budget Management in the Russian Federation. *Finance and Credit*, 2021, vol. 27, iss. 3, pp. 649–671.
<https://doi.org/10.24891/fc.27.3.649>

References

1. Marx K. *Kapital* [Das Kapital]. St. Petersburg, Lenizdat, Knizhnaya laboratoriya Publ., 2019, 512 p.

2. Lukin A.G. *Gosudarstvennyi byudzhetniy kontrol' v Rossiiskoi Federatsii: sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya: monografiya* [State budget control in the Russian Federation: the current state and development prospects: a monograph]. Moscow, Nauchnoe obozrenie Publ., 2014, 184 p.
3. Keynes J.M. *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. United Kingdom, Palgrave Macmillan, 1936, 472 p.
4. Musgrave R.A., Musgrave P.B. *Gosudarstvennye finansy: teoriya i praktika* [Public Finance in Theory and Practice]. Moscow, Biznes Atlas Publ., 2009, 716 p.
5. Fayol H. *Industrial and General Administration: Translated from the French for the International Management Institute*. J.A. Coubrough (Translator). London, Sir Isaac Pitman & Sons, 1930, 82 p.
6. Lee R.D. Jr., Johnson R.W., Joyce P.G. *Public Budgeting Systems*. Canada, Jones & Bartlett Publishers, 2009, 667 p.
7. Barrett P. New Development: Risk Management – How to Regain Trust and Confidence in Government. *Public Money & Management*, 2014 vol. 34, iss. 6, pp. 459–464. URL: <https://doi.org/10.1080/09540962.2014.962376>
8. Gilbreth F.B. *Primer of Scientific Management*. New York, D. Van Nostrand Company, 1912, 108 p.
9. Afanas'ev M.P., Shash N.N. [Russian budgetary reforms: from programs of social and economic development to state programs of the Russian Federation]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2014, no. 2, pp. 48–64.
URL: <https://vgmu.hse.ru/data/2014/10/08/1100894670/%D0%90%D1%84%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%81%D1%8C%D0%B5%D0%B2,%20%D0%A8%D0%B0%D1%88.pdf> (In Russ.)
10. Miroshnikov S.N., Charkina E.S. [The public finance reform : foreign experience and the Russian problems]. *Rossiyskoe predprinimatelstvo*, 2017, vol. 18, no. 4, pp. 515–532. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.18334/rp.18.4.37545>
11. Vasetskaya N.O. [Program-target management as a tool of financial implementation of special federal programs]. *Ekonomika nauki = The Economics of Science*, 2019, vol. 5, no. 3, pp. 160–169.

URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/programmno-tselevoe-upravlenie-kak-instrument-finansovoy-realizatsii-federalnyh-tselevykh-programm> (In Russ.)

12. Zaitsev V.E. [Contemporary development of the program-target management in Russia]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik*, 2017, no. 65, pp. 188–209. (In Russ.) URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyy-etap-razvitiya-programmno-tselevogo-upravleniya-v-rossii>
13. Valieva E.N., Davydov M.D., Lukin A.G. *Razvitie finansovogo mekhanizma administrirovaniya dokhodov byudzhetrov byudzhetnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii: monografiya* [Development of the financial mechanism for revenue administration of budgets of the budget system of the Russian Federation]. Moscow, NESTO Publ., 2014, 144 p.
14. Panov M.M. *Postanovka sistemy byudzhetnogo upravleniya ili tri koordinaty biznesa: BDR, BDDS, BBL* [Setting up a system of budget management or the three coordinates of business: Revenue and Expenditure Budget, Cash Flow Budget, Balance Sheet Budget]. Moscow, INFRA-M Publ., 2014, 304 p.
15. Kondratova I.G. [Budgeting as a financial planning tool]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic Analysis: Theory and Practice*, 2007, vol. 6, iss. 4, pp. 50–56.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/byudzhethirovanie-kak-instrument-finansovogo-planirovaniya-1> (In Russ.)
16. Lukin A.G. Risk Management Technologies within the System of State Financial Control. *TEM Journal: Technology, Education, Management, Informatics*, 2019, vol. 8, iss. 2, pp. 444–453.
URL: <https://doi.org/10.18421/TEM82-18>

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.