

Журнал "Мировые цивилизации" / Scientific journal "World civilizations" <https://wcj.world>

2018, №4, Том 3 / 2018, No 4, Vol 3 <https://wcj.world/issue-3-2018.html>

URL статьи: <https://wcj.world/PDF/05ECMZ418.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Анисимов А.Ю., Панасюк А.А. Эволюция бюджетного процесса в Российской Федерации // Мировые цивилизации, 2018 №4, <https://wcj.world/PDF/05ECMZ418.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

For citation:

Anisimov A.Yu., Panasyuk A.A. (2018). The evolution of the budget process in the Russian Federation. *World civilizations*, [online] 4(3). Available at: <https://wcj.world/PDF/05ECMZ418.pdf> (in Russian)

УДК 336.1

ГРНТИ 06.73.15

Анисимов Александр Юрьевич

НАНО ВО «Институт мировых цивилизаций», Москва, Россия
Доцент
Кандидат экономических наук, доцент
E-mail: Anisimov_au@mail.ru

Панасюк Артур Анатольевич

НАНО ВО «Институт мировых цивилизаций», Москва, Россия
Доцент
Кандидат экономических наук, доцент
E-mail: panasykartur@mail.ru

Эволюция бюджетного процесса в Российской Федерации

Аннотация. В статье исследуются вопросы реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации. Авторами статьи определены направления реформирования бюджетного процесса, а также ключевой инструмент для обеспечения целевого характера деятельности субъектов бюджетного планирования. Исследовав зарубежный опыт бюджетных реформ, авторы статьи пришли к выводу о необходимости внедрения принципов управленческого учёта в бюджетный сектор, что позволит определить реальную стоимость бюджетных программ. В заключении статьи подчёркивается, что проведённая реформа бюджетного процесса в России была связана со стадией составления проекта бюджета и не распространилась на такие стадии как: исполнения бюджета, составление отчётности и оценку достигнутого. В свою очередь эффективность бюджетных расходов повысится лишь при условии последовательного осуществления реформ по всей цепочке управления общественными финансами.

Ключевые слова: бюджет; бюджетный процесс; бюджетные расходы; БОР; методы расчёта затрат; модель организации бюджетного процесса

Эффективность управления общественными финансами определяется принятием обоснованных решений и их успешной реализацией как на уровне бюджетного планирования, определения приоритетов в области налогообложения и развития государственного сектора, так и на уровне подробной разработки бюджета, а также его исполнения.

В период с 2004 по 2006 гг. в России была проведена бюджетная реформа. Цель которой состояла в повышении результативности бюджетных расходов и улучшении управления

бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы. Для чего в обозначенный период Правительство РФ одобрило соответствующие документы, в частности: (1) «Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации», и (2) «Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.».

Идеология проведённой бюджетной реформы заключалась в смещении акцентов в управлении общественными финансами от «управления затратами» к «управлению результатами» (рисунок 1), т. е. во внедрении системы бюджетирования, ориентированного на результат (далее в тексте сокращённо БОР). Данная идеология оформилась в начале 1990-х годов в развитых странах мира и достаточно быстро укрепилась в сфере управления государственными финансами.

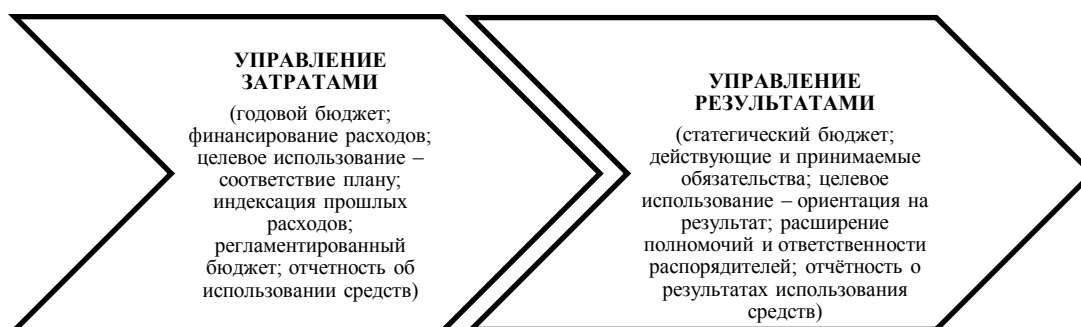


Рисунок 1. Эволюция модели организации бюджетного процесса [12]

Непосредственно созданная, таким образом, новая модель управления общественными финансами в России нацелена на сокращение сфер неэффективного расходования ресурсов и выбор таких направлений бюджетных расходов, которые бы в наилучшей степени соответствовали среднесрочным приоритетам общественного развития.

Бюджетное планирование в соответствии с логикой проведённой реформы приняло долговременный характер, что является достаточно актуальным и значимым для системы управления государственными финансами. Кроме того, следует подчеркнуть, что также произошли изменения и в механизме формирования бюджета и привязке бюджетных ассигнований. Так, основу механизма формирования бюджета теперь составляют чётко определённые цели государственной политики и ожидаемые результаты, а бюджетные ассигнования имеют функциональную привязку (услуги, виды деятельности).

Закономерным результатом реформы явилось повышение ответственности и расширение самостоятельности участников бюджетного процесса в рамках чётко определённых среднесрочных ориентиров. Государственные расходы стали более прозрачными и понятными каждому налогоплательщику.

Переход к БОР позволил распределять бюджетные средства между их администраторами в прямой зависимости от достижения ими конкретных результатов в работе на благо общества, а также более расчётливо использовать бюджетные средства.

Реформирование бюджетного процесса было осуществлено по следующим направлениям:

1. реформирование бюджетной классификации и бюджетного учёта;
2. выделение бюджета «действующих» и «принимаемых» обязательств;
3. совершенствование среднесрочного финансового планирования;

4. развитие и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования;
5. упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.

Первое направление способствовало сближению бюджетной классификации Российской Федерации с требованиями международных стандартов с учётом изменений структуры и функций федеральных органов исполнительной власти.

Второе и третье направления обеспечили увеличение надёжности среднесрочного прогнозирования объёма ресурсов, доступных для администраторов бюджетных средств в рамках принятых бюджетных ограничений и приоритетов государственной политики.

Четвёртое направление позволило непосредственно сформировать и включить в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов, переход к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов.

Пятое направление улучшило процедуру составления и рассмотрения бюджета в соответствии с требованиями и условиями среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результаты.

Непосредственно исследуя нормативно-методическую базу проведения бюджетной реформы, нами было определено, что её составил Федеральный закон № 174-ФЗ от 23 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» и «Бюджетный кодекс Российской Федерации». Кроме того, в рамках реформирования бюджетного процесса были внесены изменения в Порядок разработки и реализации федеральных и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация.

Ключевым инструментом обеспечения целевого характера деятельности субъектов бюджетного планирования явились ежегодные доклады министерств и ведомств о результатах и основных направлениях деятельности. В докладах непосредственно отражены:

- основные цели и задачи субъекта бюджетного планирования, взаимоувязанные с приоритетами государственной политики;
- расходные обязательства в соответствующей сфере деятельности и оценка объёма доходов федерального бюджета, которыми управляют соответствующие субъекты бюджетного планирования;
- достигнутые в отчётном периоде и планируемые на среднесрочную перспективу (на период до 3 лет) измеримые результаты, а также ориентированные на их достижение бюджетные программы;
- распределение бюджетных расходов по целям, задачам и программам в отчётном и планируемом периоде.

Цели работы министерств и ведомств, представляемые в докладах о результатах и основных направлениях деятельности (сокращённо ДРОНДы), непосредственно оформляются в виде Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации. Сводный доклад состоит из следующих разделов:

1. анализ результатов, определение целей, задач и показателей деятельности Правительства Российской Федерации и субъектов бюджетного планирования;
2. комплекс мер, направленных на их реализацию;

3. перечень планируемых реформ, проектов развития инфраструктуры и отдельных секторов экономики (проекты развития);
4. оценка объёмов необходимых финансовых, материальных и иных ресурсов, а также факторов, препятствующих достижению целей и решению поставленных задач.

Кроме вышеприведённых разделов в Сводном докладе имеется и специальный раздел. В специальном разделе непосредственно отражается следующая информация:

1. описание деятельности субъектов бюджетного планирования в текущем году и в плановом периоде, направленной на достижение целей деятельности Правительства Российской Федерации;
2. оценка затрат на реализацию целей деятельности субъектов бюджетного планирования, в том числе в рамках бюджетных целевых программ и иных мероприятий, не предусмотренных данными программами;
3. определение основных количественных и качественных характеристик планируемых реформ и проектов развития, а также их ожидаемые результаты, финансово-экономические последствия и оценку степени их влияния на результат деятельности Правительства Российской Федерации в плановом периоде и на перспективу.

Сводный доклад рассматривается на заседании Правительства РФ, которое на его основе принимает решение о выделении финансирования. В свою очередь, комиссия по повышению результативности бюджетных расходов рассматривает доклады и принимает по ним соответствующие решения, делает их доступными для общественности, и в том числе для парламента РФ.

При проведении реформы Правительство РФ столкнулось с рядом проблем:

во-первых, система показателей, по которой субъекты бюджетного планирования предполагали оценивать конечные результаты, не всегда соответствовала государственной статистике. Подобные расхождения в цифрах обусловлены либо различием между содержанием показателя и методологией, либо разным кругом объектов учёта. Так, например, в статистике Министерства здравоохранения не учитываются инвалиды, которые проходят по Министерству обороны [12];

во-вторых, сформулированные задачи субъектов бюджетного планирования часто не соответствовали той системе полномочий, которая была закреплена в положениях о ведомствах. В результате потребовалась дополнительная работа по приведению системы целей и задач в соответствие с системой полномочий, которыми обладают соответствующие министерства;

в-третьих, для синхронизации докладов министерств, агентств или служб с докладами территорий, потребовалось разработать региональный разрез среднесрочного планирования.

Проведённый в 2006 г. эксперимент по внедрению методов БОР, в федеральных органах исполнительной власти (сокращённо ФОИВ) явился фундаментом для выстраивания эффективной системы долгосрочного бюджетного планирования. Основное содержание проведённого эксперимента состояло в осуществлении распределения средств на конкурсной основе в зависимости от степени использования ФОИВами методов БОР, качества финансового менеджмента, а также разработки и реализации мер по повышению качества управления бюджетными средствами. Условием предоставления указанных средств участникам эксперимента по внедрению методов БОР, являлось выполнение ими плана мероприятий по

повышению результативности бюджетных расходов и качества управления бюджетными средствами в предыдущем году не менее чем на 90 %. Ведомства, которые лучше всего справились с поставленными целями и подготовили свои отчёты и планы, поощрялись материально.

Ключевую роль в модифицированном бюджетном процессе играют федеральные и ведомственные бюджетные программы. Именно данные программы позволяют наиболее эффективным и целесообразным способом расходовать выделенные из бюджета средства, в частности, чётко привязать программно-целевое планирование к функциональной и ведомственной классификации, упрощая тем самым процедуры планирования и отчётности, сосредотачивая ответственность за результаты и полномочия по реализации у одного администратора [9].

В рамках модификации бюджетного процесса также была проведена работа по формированию целей и индикаторов деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, взаимоувязке бюджетных ассигнований с конкретными, количественно измеримыми результатами их использования. В министерствах и ведомствах был проведён эксперимент по осуществлению перехода на обязательное перспективное финансовое планирование, т. е. БОР.

Произошедший переход на многолетнее бюджетное планирование (Правительством были подготовлены поправки в Бюджетный кодекс РФ, предусматривающие переход к трёхлетнему бюджетному планированию) позволил непосредственно устанавливать чёткие правила изменения объёма и структуры ассигнований и повысить предсказуемость объёмов ресурсов, управляемых администраторами бюджетных средств.

Следует подчеркнуть, что трёхлетний бюджет позволил правительству более чётко планировать расходы в среднесрочной перспективе. В настоящее время бюджет принимают в процедуре ежегодных изменений. Это означает что в первый год трёхлетнего цикла фиксируются обновленные основные параметры первого года, а затем изменения второго и третьего годов. Другими словами, государство обеспечив принятое на себя ранее обязательства, определяет ещё и дополнительный объём средств, который появляется в каждом периоде и который оно может потратить. Поэтому, приняв первый трёхлетний бюджет 11 лет назад (в 2008 г.), Россия вошла в переходный период. В настоящее время дальнейшее развитие законодательства, в сфере формирования расходных полномочий и обязательств, идёт по пути их более чёткого определения, то есть на весь период действия, а не абстрактно, со ссылкой на бюджет какого-то периода, как было ранее.

Исследуя зарубежный опыт бюджетных реформ, необходимо отметить, что БОР требует перехода на современные методы расчёта затрат в бюджетной сфере. Для того, чтобы определить реальную стоимость бюджетных программ, услуг необходимо внедрение в бюджетный сектор принципов управленческого учёта. В таблице 1 представлена сравнительная характеристика расчёта затрат в бухгалтерском и управленческом учётах.

Таблица 1

**Сравнительная характеристика расчёта
затрат в бухгалтерском и управленческом учётах [12]**

Бухгалтерский учёт (Расчёт затрат по ресурсам)	Управленческий учёт (Расчёт затрат по результатам)
Жёстко закреплённая система счетов, процедур и правил учёта	Многовариантность методов расчёта затрат
Полный учёт использованных ресурсов	Различные методы группировок затрат
Бухгалтерский подход	Выбор метода расчёта затрат в зависимости от решаемых управленческих задач
	Управленческий подход (экономический подход)

В настоящее время основными методами расчёта затрат являются:

- расчёт затрат по ресурсам (расчёт затрат на единицу непосредственного результата);
- расчёт затрат по нормативам (система применения стандартизированных затрат на единицу результата);
- расчёт затрат на выполнение заданий. Как правило, подобные задания (заказы, работы) значительны по объёмам, и сроки их выполнения могут выйти за рамки годового бюджетного цикла;
- расчёт затрат на осуществление процессов. Применяется в тех случаях, когда число производимых единиц велико, все единицы однородны и их удельная себестоимость невысока;
- расчёт затрат на осуществление видов деятельности (ABC-костинг) – наиболее точный метод, однако, метод требующий развитой системы сбора информации.

Обязательное требование бюджетного учёта в России – отражение всех активов и обязательств публичного образования в бухгалтерском балансе конкретного ведомства. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (пункт 3, ст. 87), Постановлением Правительства РФ от 07.07.2014 № 621 (ред. от 09.08.2016) «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» в целях совершенствования системы управления финансовыми ресурсами, направленного на установление баланса между суммарным объёмом обязательств, установленных действующим законодательством и возможностями бюджетов по их выполнению, на ликвидацию «необеспеченных мандатов» бюджеты всех уровней, включая федеральный бюджет, субъекты бюджетного планирования составляют и утверждают бюджеты действующих обязательств на основе реестра расходных обязательств¹. Отметим, что упомянутыми актами, договорами и соглашениями предусмотрено возникновение расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих (в соответствии с законодательством РФ) исполнению за счёт средств бюджета субъекта бюджетного планирования с указанием объёма средств федерального бюджета, необходимых для исполнения соответствующих расходных обязательств.

Таким образом была сформирована новая система бюджетной отчётности, которая действует в настоящее время:

1. отчётность субъектов и бюджетных учреждений консолидирована;
2. финансовые результаты деятельности можно оценивать по методу начисления;
3. интеграция классификации и плана счетов предоставляет наиболее полную информацию для пользователя.

Именно реестр² предоставляет новую информацию к бюджету, которая позволяет увидеть, сколько стоит тот или иной закон. Составленный Министерством финансов РФ

¹ Реестр расходных обязательств – свод указанных законов, нормативных правовых актов и договоров, соглашений и/или их отдельных положений, который должны вести органы исполнительной власти каждого уровня.

² Реестр расходных обязательств. Письмо Минфина России от 26.02.2016 № 09-02-05/10922 «О форме реестра расходных обязательств Российской Федерации и содержащихся в нём сведений о правовых основаниях для возникновения расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счёт федерального бюджета».

первый свод реестров расходных обязательств охватил около 83 % расходов федерального бюджета.

Бюджетная реформа получила соответствующую информационную поддержку. Данная поддержка является необходимой в условиях постоянного возрастания объёма циркулирующей, между участниками бюджетного процесса, информации и потребности в её быстрой обработке. Разработка и внедрение программного обеспечения системы электронного документооборота (сокращённо СЭД) с применением средств электронной цифровой подписи (сокращённо ЭЦП) обеспечили условия для организации полного электронного документооборота органов Федерального казначейства со всеми клиентами Федерального казначейства. В настоящее время разработаны необходимые регламенты документооборота, методики эксплуатации программного обеспечения СЭД, нормативно-правовая база (типовой договор об электронном взаимодействии) для обеспечения возможности электронного документооборота в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Следующий, не менее важный, этап совершенствования государственного финансового менеджмента ознаменовался принятием федерального закона о контрактной системе в сфере государственных закупок – Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 28.03.2017) (далее в тексте Закон 44-ФЗ). Именно данный закон непосредственно наиболее чётко регламентирует процедуры проведения торгов, создаёт условия для расширения круга поставщиков и эффективного использования бюджетных средств.

Следует обратить внимание на то, что процессу регламентации закупок товаров (работ) и услуг во всех странах уделяется огромное внимание. В Преамбуле Типового закона «О закупках товаров (работ) и услуг», принятого Комиссией по Праву Международной Торговли ООН (ЮНСИТРАЛ) отмечается, что непосредственными целями подобной регламентации является:

во-первых, обеспечение максимальной экономичности и эффективности закупок;

во-вторых, расширение и стимулирование участия в закупках поставщиков (подрядчиков), особенно, где это возможно, поставщиков (подрядчиков), независимо от государственной принадлежности, содействуя тем самым международной торговле;

в-третьих, развитие конкуренции между поставщиками (подрядчиками) в отношении закупаемых товаров (работ) или услуг;

в-четвёртых, обеспечение справедливого и беспристрастного отношения ко всем поставщикам (подрядчикам);

в-пятых, содействие объективности и беспристрастности процесса закупок и общественному доверию к нему;

в-шестых, обеспечение открытости процедур закупок.

Закон 44-ФЗ регулирует отношения, направленные на:

1. обеспечение государственных и муниципальных нужд с целью повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг;
2. обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок;
3. предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок.

Исследуя положения Закона 44-ФЗ необходимо отметить, что государственные закупки непосредственно осуществляются только на основе открытого конкурса (если только нет

специальных обстоятельств) – т. е. такого вида конкурса, в котором могут участвовать любые поставщики, удовлетворяющие установленным требованиям к правоспособности и квалификации. Предквалификационный отбор поставщиков – процедура, в ходе которой отбираются поставщики, удовлетворяющие установленным требованиям к гражданской правоспособности и квалификации – позволявший ранее предопределять итоги торгов, прямо запрещён.

Закон 44-ФЗ непосредственно содержит и требование обеспечения публичного доступа к правовым документам, касающимся процедур закупок и к информации о размещении заказов. Поставщикам предоставляется также конкурсная документация, разрабатываемая организаторами конкурса – пакет документов, содержащих правила проведения конкурса.

В целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок создана единая информационная система (сокращённо ЕИС). ЕИС содержит (представлен сокращённый перечень, более подробный содержится в ст. 4 п. 3 №44-ФЗ):

1. планы закупок;
2. планы-графики;
3. информацию о реализации планов закупок и планов-графиков;
4. информацию об условиях, о запретах и об ограничениях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, перечень иностранных государств, групп иностранных государств, с которыми Российской Федерацией заключены международные договоры о взаимном применении национального режима при осуществлении закупок, а также условия применения такого национального режима;
5. информацию о закупках, предусмотренных законом 44-ФЗ, и об исполнении контрактов;
6. реестр контрактов, заключённых заказчиками;
7. реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
8. библиотеку типовых контрактов, типовых условий контрактов;
9. реестр банковских гарантий;
10. реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний;
11. иные информацию и документы, размещение которых в единой информационной системе, предусмотрено Законом 44-ФЗ.

Информация, содержащаяся в ЕИС, размещается на официальном сайте – <http://zakupki.gov.ru>.

Одним из достижений Закона 44-ФЗ, считаются закупки на электронных аукционах, которые делают технологически невозможной коррупцию и становятся одним из самых действенных методов борьбы с «откатами».

Функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», непосредственно осуществляет

Федеральное казначейство³. Необходимо отметить, что полномочия и организация деятельности Федерального казначейства содержатся в Положении о Федеральном казначействе, утверждённом Постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 (ред. от 01.07.2016) «О Федеральном казначействе».

Счётная палата РФ и контрольно-счётные органы субъектов Федерации за последние годы создали систему контроля законности и целевого использования бюджетных средств и государственной собственности, соответствующую принципам БОР. Для определения степени достижения запланированных социально-экономических результатов Счётная палата РФ перешла к аудиту эффективности, который широко используется в зарубежных странах в течение последних десятилетий как один из видов государственного финансового контроля. Россия присоединилась к Декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году (Лимской декларации).

Федеральной антимонопольной службой России, Счётной Палатой России и Комиссией Госдумы Российской Федерации по противодействию коррупции был одобрен проект «Национальный Рейтинг Прозрачности Закупок», инициаторами которого стала Национальная Ассоциация Участников Электронной Торговли (НАУЭТ) и Межрегиональное Общественное Движение «Против Коррупции»). Рейтинг Прозрачности создаётся с целью формирования системы непрерывного мониторинга за состоянием и тенденциями национального рынка закупок и формируется при поддержке ФАС России, Минэкономразвития России, Счётной палаты РФ, профильных комитетов Государственной Думы РФ.

Проект «Национальный Рейтинг Прозрачности Закупок» является независимым негосударственным исследовательским центром, специализирующимся в области экономического и правового анализа российского рынка государственных и корпоративных закупок. Ежегодно, начиная с 2006 года, аналитический центр осуществляет сопоставительный анализ крупнейших государственных и корпоративных структур. Целями подобного анализа являются:

1. оценка текущего уровня прозрачности и эффективности систем закупок крупнейших государственных и корпоративных закупщиков;
2. установление причин различий в оценках;
3. выявление и распространение лучших практик управления закупочной деятельностью.

Рейтинг непосредственно разделён на пять секций участников по типу осуществления размещения заказов (рисунок 2).

Каждая секция представляет собой рейтингование участников по пяти уровням прозрачности (рисунок 3). В свою очередь каждый уровень характеризует зрелость и качество закупочных процессов.

Так, например, уровни гарантированной и высокой прозрачности непосредственно образуют область положительных оценок, а уровни базовой и низкой прозрачности – область отрицательных оценок.

³ Указ Президента РФ от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере».

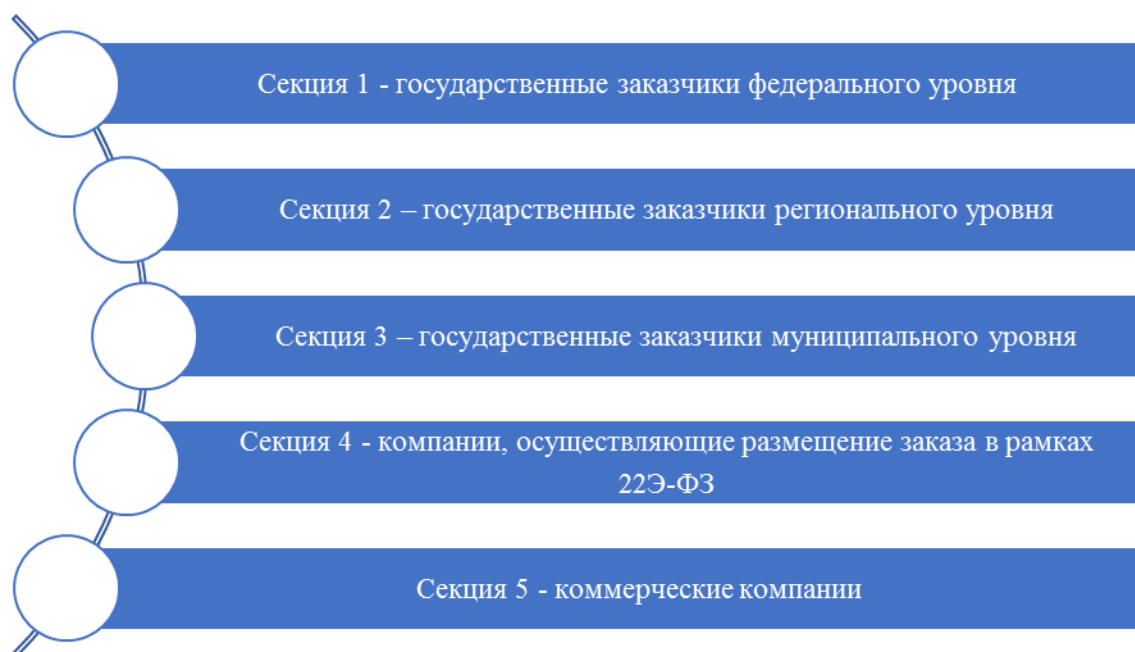


Рисунок 2. Секции участников рейтинга прозрачности закупок (тип осуществления размещения заказов) (составлен авторами)



Рисунок 3. Уровни прозрачности участников закупок (составлен авторами)

Источниками данных для проведения исследования являются не только Единая информационная система в сфере закупок (www.zakupki.gov.ru) и официальные сайты заказчиков, а также анкеты, заполняемые непосредственно участниками.

Таким образом, подводя итог проведённому исследованию эволюционному преобразованию бюджетного процесса в России можно сделать следующие выводы:

во-первых, в настоящее время органами власти РФ проведена реформа бюджетного процесса, результатом которой явилось успешная реализация современной модели

организации бюджетного процесса – система бюджетирования, ориентированного на результат (сокращённо БОР);

во-вторых, бюджетная реформа получила соответствующую информационную поддержку, в результате которой были разработаны необходимые регламенты документооборота, методики эксплуатации программного обеспечения СЭД, нормативно-правовая база для обеспечения возможности электронного документооборота;

в-третьих, в рамках совершенствования государственного финансового менеджмента был разработан и успешно применяется Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 28.03.2017).

В заключение необходимо отметить, что проведённая реформа бюджетного процесса в России была связана со всеми стадиями бюджетного процесса: составления проекта бюджета, исполнение бюджета, составление отчётности и оценку достигнутого результата. Полагаем, что эффективность бюджетных расходов будет тем больше, чем чётче будут определены функции и разработаны соответствующие инструменты оценки достигнутых результатов в сфере управления общественными финансами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.02.2019).
2. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 27.12.2018 с изм. и доп. вступ. в силу с 07.01.2019) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.02.2019).
3. Федеральный закон № 174-ФЗ от 23 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» и «Бюджетный кодекс Российской Федерации» (ред. от 26.04.2007) // <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.02.2019).
4. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (ред. от 23.04.2018) // <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.02.2019).
5. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 22Э-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.03.2017).
6. Указ Президента РФ от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» (ред. от 15.05.2018) // <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.02.2019).
7. Постановление Правительства РФ от 07.07.2014 № 621 (ред. от 09.08.2016) «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.02.2019).
8. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 (ред. от 29.12.2017) «О Федеральном казначействе» // <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.02.2019).

9. Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 (ред. от 15.02.2017) «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд») <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.02.2019).
10. Письмо Минфина России от 26.02.2016 № 09-02-05/10922 «О форме реестра расходных обязательств Российской Федерации и содержащихся в нём сведений о правовых основаниях для возникновения расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счёт федерального бюджета».
11. Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята в г. Лиме 17.10.1977–26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) // <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.03.2017).
12. Лукьянова, А.В. Совершенствование системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы [Текст]: дис. ... док. экон. наук: 08.00.10: защищена 02.10.2012 / Лукьянова Анна Васильевна [Место защиты: Российская академия предпринимательства]. – Москва, 2012. – 356 с.
13. Осадчий, Г.Н. Направления совершенствования бюджетного процесса в системе государственного управления Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. экон. наук: 05.13.10: защищена 03.07.2008 / Осадчий Григорий Николаевич; [Место защиты: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ]. – Москва, 2008. – 164 с.: ил. РГБ ОД, 61:08-8/1162.
14. Финансы: становление и развитие государственных финансов: учеб. пособие [Текст] / А.Ю. Анисимов [и др.]. – М.: Изд. Дом МИСиС, 2016. – 180 с. – ISBN 978-5-906846-17-4.
15. Государственные и муниципальные финансы: курс лекций [Текст] / О.О. Скрябин, Е.Ю. Бурова, А.Ю. Анисимов. – М.: Изд. Дом МИСиС, 2014. – 103 с. – ISBN 978-5-87623-803-0.
16. Государственные и муниципальные финансы: практикум [Текст] / О.О. Скрябин [и др.]. – М.: Изд. Дом МИСиС, 2015. – 82 с. – ISBN 978-5-87623-908-2.
17. Официальный сайт Минфина РФ. Режим доступа: <http://minfin.ru/ru/>.
18. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru>.

Anisimov Alexander Yur'yevich

Institute of world civilizations, Moscow, Russia
E-mail: Anisimov_au@mail.ru

Panasyuk Artur Anatolyevich

Institute of world civilizations, Moscow, Russia
E-mail: panasykartur@mail.ru

The evolution of the budget process in the Russian Federation

Abstract. The article examines the issues of reforming the budget process in the Russian Federation. The authors of the article determined the directions for reforming the budget process, as well as a key tool for ensuring the targeted nature of the activity of subjects of budget planning. Having studied the foreign experience of budget reforms, the authors of the article came to the conclusion that it is necessary to introduce the principles of management accounting in the budget sector, which will make it possible to determine the real cost of budget programs. In conclusion, the article emphasizes that the reform of the budget process in Russia was associated with the stage of drafting the budget and did not extend to such stages as: budget execution, reporting and evaluation of progress. In turn, the efficiency of budget expenditures will increase only if the reforms in the whole chain of public finance management are consistently implemented.

Keywords: budget; budget process; budget expenditures; PB; cost calculation methods; model of budget process organization

REFERENCES

1. The Budget Code of the Russian Federation of 31.07.1998 No. 145-FZ (as amended on 12/27/2018) // <https://www.consultant.ru> (circulation date: 02/28/2019).
2. Federal Law of 05.04.2013 No. 44-FZ (as amended on 12/27/2018, as amended and added. Entered into force on January 7, 2019) "On the contractual system in the field of procurement of goods, works, services for the provision of state and public municipal needs" // <https://www.consultant.ru> (appeal date: February 28, 2019).
3. Federal Law No. 174-ФЗ of December 23, 2004 "On Amendments to the Federal Law "On the Budget Classification of the Russian Federation" and "Budget Code of the Russian Federation" (as amended on April 26, 2007) // <https://www.consultant.ru> (appeal date: 02/28/2019).
2. Federal Law of 30 December 2008 No. 307-ФЗ "On Auditing Activity" (as amended on 23.04.2018) // <https://www.consultant.ru> (circulation date: 28.02.2019).
3. Federal Law of July 18, 2011 No. 22E-FZ "On the procurement of goods, works, services by certain types of legal entities" // <https://www.consultant.ru> (circulation date: 03/05/2017).
4. Presidential Decree of 02.02.2016 No. 41 "On some issues of state control and supervision in the financial and budgetary sphere" (ed. 05.15.2018) // <https://www.consultant.ru> (appeal date: 28.02.2019).
5. Decree of the Government of the Russian Federation of 07.07.2014 No. 621 (as amended on 09.08.2016) "On the procedure for maintaining the register of expenditure commitments of the Russian Federation and declaring certain acts of the Government

- of the Russian Federation invalid" // <https://www.consultant.ru> (date references: 02.28.2019).
6. Decree of the Government of the Russian Federation of 01.12.2004 No. 703 (as amended on December 29, 2017) "On the Federal Treasury" // <https://www.consultant.ru> (circulation date: February 28, 2019).
 7. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 594 dated June 26, 1995 (as amended on February 15, 2017) "On the implementation of the Federal Law "On the supply of products for federal state needs" (together with the "Procedure for developing and implementing federal target programs and interstate targeted programs, the implementation of which the Russian Federation participates", "the procedure for the purchase and supply of products for federal state needs", "the procedure for the preparation and conclusion of state contracts for the purchase and supply of products for federal state needs") <https://www.consultant.ru> (appeal date: 02/28/2019).
 8. Letter of the Ministry of Finance of Russia dated February 26, 2016 No. 09-02-05 / 10922 "On the form of the register of expenditure commitments of the Russian Federation and the information contained therein on the legal basis for the occurrence of expenditure commitments of the Russian Federation to be fulfilled at the expense of the federal budget".
 9. Lima Declaration of Control Guidelines (Adopted in Lima 10/17/1977–10.26.1977 by the IX Congress of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) // <https://www.consultant.ru> (appeal date: 03/05/2017).
 10. Lukyanova, A.V. Improving the system of budget planning expenditures for the development of the social sphere [Text]: dis. ... doc econ Sciences: 08.00.10: Protected on 02.10.2012 / Lukyanova Anna Vasilevna [Place of protection: Russian Academy of Entrepreneurship]. – Moscow, 2012. – 356 p.
 11. Osadchy, G.N. Directions of improvement of the budget process in the system of government of the Russian Federation [Text]: dis. ... Cand. econ Sciences: 05.13.10: It is protected 03.07.2008 / Osadchiy Grigoriy Nikolaevich; [Place of protection: Ros. Acad. state services under the President of the Russian Federation]. – Moscow, 2008. – 164 p.: il. RSL OD, 61:08-8/1162.
 12. Finance: the formation and development of public finance: textbook. manual [Text] / A.Yu. Anisimov [and others]. – M.: Izd. House MISiS, 2016. – 180 p. – ISBN 978-5-906846-17-4.
 13. State and municipal finance: a course of lectures [Text] / O.O. Scriabin, E.Yu. Burova, A.Yu. Anisimov. – M.: Izd. MISiS House, 2014. – 103 p. – ISBN 978-5-87623-803-0.
 14. State and municipal finance: workshop [Text] / O.O. Scriabin [et al.]. – M.: Izd. House MISiS, 2015. – 82 p. – ISBN 978-5-87623-908-2.
 15. Official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Access mode: <http://minfin.ru/ru/>.
 16. The official website of the Unified Procurement Information System. Access mode: <http://zakupki.gov.ru>.