

УДК 336.1

**Морозова Полина Юрьевна**

Бакалавр направления подготовки  
«Государственное и муниципальное  
управление»  
Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации  
Россия, Москва  
pavlinamoroz@mail.ru

**Polina Yu. Morozova**

Bachelor of training in "State and  
Municipal Administration"  
Financial University under the Government of the  
Russian Federation  
Russia, Moscow  
pavlinamoroz@mail.ru

**ЧИЛИЙСКИЙ ОПЫТ В ОРГАНИЗАЦИИ  
БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА И  
ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В  
РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКЕ <sup>1</sup>**

**CHILEAN EXPERIENCE IN ORGANIZATION  
OF THE BUDGET PROCESS AND THE  
POSSIBLY TO USE IT IN RUSSIAN PRACTICE**

**Аннотация**

В статье поэтапно описан бюджетный процесс в Республике Чили, указаны его временные границы, а также детализированы обязанности главных участников бюджетного процесса. На основе проведённого анализа приводится обоснование целесообразности использования отдельных аспектов чилийского опыта в российской практике организации бюджетного процесса.

**Ключевые слова:**

бюджетный процесс, бюджетная политика, бюджетная система, Республика Чили

**Abstract**

The article describes Chilean budget process, specifies its time limits and illustrates the responsibilities of the main participants. On the basis of the analysis the author explains the utility of using certain organizational aspects in the national budget process.

**Keywords:**

budget process, budget policy, budget system, Republic of Chile

Чилийская бюджетная политика хорошо зарекомендовала себя на международном уровне в сферах регулирования финансовой ответственности, управления бюджетным профицитом и обеспечения макроэкономической стабильности. Однако не всегда ситуация обстояла именно таким образом. До 1986 года в Чили наблюдались периодические бюджетные дефициты, поскольку в то время финансовая устойчивость достигалась путем концентрации большей части полномочий по распоряжению государственным бюджетом в руках Президента. Роль Конгресса в регулировании бюджетного процесса была второстепенной, что стало следствием осуществления основных фискальных полномочий исполнительной властью.

Новая Конституция 1980 года наделила Президента всей полнотой ответственности за все направления финансовой политики государства, но

<sup>1</sup> Научный руководитель: Куцури Георгий Николаевич, профессор, д.э.н., профессор Департамента общественных финансов, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

полномочия по распоряжению государственными финансами были делегированы Министерству финансов (Ministerio de Hacienda) и подведомственному ему Бюджетному управлению (La Dirección de Presupuestos – DIPRES). Более того, закон «О финансовом управлении» предусматривает, что Министерство финансов совместно с Бюджетным управлением отвечают за разработку, обсуждение и исполнение государственного бюджета.

Бюджетное управление наделено широким рядом полномочий и признано одним из самых уважаемых и авторитетных государственных агентств. Оно возглавляется Бюджетным директором, назначаемым и отстраняемым Президентом. Эта должность сопоставима по значимости с министерскими должностями в Правительстве. Роль Конгресса в бюджетном процессе по-прежнему крайне ограничена, так как он не принимает прямого участия в управлении государственными доходами и расходами, поэтому Министерство финансов декларирует государственный долг, в том числе и долг бюджетных учреждений, при условии, что бюджет муниципальных образований не может быть дефицитным, если отсутствует специальный законодательный акт, обосновывающий объективность причин возникновения дефицита [4].

Бюджетный процесс в Чили строго иерархичен и подконтролен Бюджетному управлению. Отраслевые министерства и независимые комиссии участвуют в бюджетном процессе, но большинство обязанностей и задач сконцентрировано в отдельных департаментах Бюджетного управления (табл. 1).

Таблица 1 – Участники бюджетного процесса в Чили

<b>Президент Республики</b>	<b>устанавливает</b> цели финансовой политики; <b>обращается</b> с ежегодным бюджетным посланием к Конгрессу
<b>Аппарат Президента</b>	<b>устанавливает</b> приоритеты в соответствии с государственной программой управления общественными финансами
<b>Министерство финансов (за искл. DIPRES)</b>	<b>определяет</b> календарные рамки для закона о бюджете; <b>прогнозирует</b> объем налоговых поступлений, налоговых расходов, фискальных рисков и уровень процентной ставки, согласованный с Центральным банком; <b>обозначает</b> финансовые ориентиры (совместно с DIPRES)

<b>DIPRES</b>	<b>рассчитывает</b> лимит расходов в соответствии с президентскими бюджетными целями и макроэкономическими показателями; <b>обновляет</b> базовые показатели расходов; <b>готовит</b> подробные инструкции по составлению бюджета для отраслевых министерств; <b>обсуждает</b> секторальные ассигнования с отраслевыми министерствами; <b>составляет</b> законопроекты о бюджете; <b>консультирует</b> Министерство финансов во время бюджетных дебатов, проводимых в Конгрессе; <b>готовит</b> отчет о государственных финансах; <b>устанавливает</b> годовые правила исполнения бюджета: <b>предлагает</b> министру финансов программу исполнения бюджета и <b>составляет</b> проект расходов; <b>проводит</b> оценки программ при поддержке внешних экспертов
<b>Отраслевые министерства</b>	<b>подготавливают</b> соответствующие разделы закона о бюджете согласно инструкциям DIPRES; <b>определяют</b> целевые индикаторы; <b>исполняют</b> бюджет
<b>Министерство социального развития</b>	<b>дает</b> предварительные оценки выполнения социальных программ и уровня инвестирования в них
<b>Финансовый консультативный совет</b>	<b>оценивает</b> возможные методологические изменения в правилах, предложенных властями; <b>проверяет</b> среднесрочные прогнозы структурных результатов, включенных в отчет о государственных финансах
<b>Конгресс</b>	<b>утверждает</b> закон о бюджете и <b>следит</b> за его исполнением
<b>Управление Генерального аудитора</b>	<b>публикует</b> информацию об исполнении бюджета, в том числе и для граждан; <b>осуществляет</b> мониторинг и оценку

При составлении государственного бюджета учитывается мнение всех заинтересованных сторон, включая учреждения и гражданское общество. Бюджетный процесс в Чили состоит из четырех взаимосвязанных этапов: формирования (с апреля по сентябрь), обсуждения (с октября по декабрь), исполнения (финансовый год совпадает с календарным годом) и оценки (с марта по май). По окончании финансового года Бюджетное управление составляет обзор результатов исполнения бюджета за предыдущий период и оценивает основные показатели текущего года. В целях получения детальной информации для составления обзора DIPRES консультируется с руководителями отраслевых министерств, а затем на основе полученных данных Бюджетное управление корректирует базовые статьи бюджетных расходов в соответствии с прогнозируемыми социально-экономическими показателями для формирования бюджета на следующий финансовый год (табл. 2).

Таблица 2 – Временные границы этапов бюджетного процесса

<b>Апрель</b>	обзор результатов исполнения прошлогоднего бюджета
<b>Апрель-май</b>	обновление базовых данных
<b>Июнь</b>	разработка бюджетных программ и инструкций, направляемых DIPRES в отраслевые министерства
<b>Июнь-июль</b>	отраслевые министерства готовят соответствующие разделы закона о бюджете; согласование их с DIPRES
<b>Июль-август</b>	департаменты DIPRES изучают проекты министерств; создание технических комиссий из представителей DIPRES и министерств
<b>Конец августа</b>	технические комиссии предоставляют итоговый проект бюджета Руководителю DIPRES и Министру финансов
<b>Август-сентябрь</b>	изучение показателей ВВП и экспорта меди
<b>Начало сентября</b>	Министр финансов обсуждает проект бюджета с Президентом
<b>Конец сентября</b>	завершение подготовки проекта бюджета
<b>Последний день сентября</b>	законопроект бюджета направляется в Конгресс
<b>Октябрь-ноябрь</b>	бюджетные слушания в Конгрессе
<b>Последний день ноября</b>	одобрение законопроекта о бюджете
<b>Декабрь</b>	DIPRES подготавливает закон исполнения бюджета
<b>Январь</b>	окончание бюджетного года
<b>Март-май</b>	оценка исполнения бюджета

Согласно последним данным, представленным на сайте Министерства финансов Чили, в 2015 году закон о бюджете Республики Чили, вышедший 6 декабря 2014 года, состоял из порядка 800 страниц, 26 разделов (*partidas*), 200 статей (*capitulos*), более 500 программ (*programas*), более 4000 пунктов (*items*) и более 2000 разъяснений (*glosas*) [3]. Для того чтобы понять, на какие именно аспекты нужно обратить особое внимание при сопоставлении российской и чилийской практик, необходимо описать основные этапы и участников бюджетного процесса в России.

Процесс составления федерального бюджета начинается с того, что Министерство экономического развития РФ предоставляет в Правительство и Министерство финансов предварительные версии годового доклада о

реализации государственных программ (1 апреля). Затем Правительство утверждает основные показатели прогноза социально-экономического развития на текущий финансовый год и на плановый период, а также устанавливает направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики (20 апреля), после чего уточняется сводный годовой доклад о реализации и оценке эффективности государственных программ (12 мая). Для формирования объема бюджетных ассигнований субъекты бюджетного планирования направляют в Министерство финансов и Министерство экономического развития соответствующие предложения (15 мая). На основе полученных данных Правительство утверждает основные параметры федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год и на плановый период, а также одобряет распределение максимального объема бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств (до 15 июня). В свою очередь, Министерство финансов доводит до субъектов бюджетного планирования проектировки объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета на выполнение действующих и принимаемых расходных обязательств и разрабатывает методические указания (начало июля). Субъектам РФ даётся возможность внести изменения в распределение бюджетных ассигнований в Минфин (июль). В конце сентября Министерство финансов вносит законопроект о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период в Правительство. До 1 октября Правительство рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов и впоследствии направляет законопроект в Государственную Думу, где он рассматривается в трех чтениях, одобряется в Совете Федерации и подписывается Президентом.

Отличительные особенности чилийского бюджетного процесса можно адаптировать под российскую специфику организации бюджетного процесса с целью повышения эффективности управления общественными финансами. Подходы к организации бюджетного процесса, в реализации которых Чили проявляет себя с наиболее выгодной стороны, представлены в табл. 3.

Таблица 3 – Специфика бюджетной политики в России и Чили

Критерий	Россия	Чили
<b>Использование фискального правила на уровне центрального (федерального) правительства</b>	В 2004 году были введены «бюджетные правила», дополненные в 2008, 2013 и 2017 годах. По большей части они обеспечивают снижение зависимости федерального бюджета от нефтяной конъюнктуры	С 2001 года в Чили действует бюджетное правило, согласно которому ежегодно бюджет должен сводиться с профицитом в размере 1% от ВВП. Это правило не закреплено в законодательстве, однако оно провозглашается в качестве политической приверженности правительства
<b>Использование фискального правила на субнациональном уровне</b>	Бюджетный кодекс РФ устанавливает ограничения на дефицит бюджета субъекта РФ	Фискальное правило на национальном уровне не распространяется на муниципальные образования. Однако законом запрещено муниципалитетам самостоятельно осуществлять заимствования. В 2013 году создан Финансовый консультативный совет
<b>Наличие связи показателей результативности с финансированием министерств</b>	Отсутствует	Чили является первопроходцем в составлении показателей результативности и оценки выполнения программ и увязании этих показателей с процессами принятия бюджетных решений в ходе подготовки и исполнения бюджета
<b>Вид бюджетного планирования</b>	Трехлетнее бюджетное планирование, метод «скользящей трехлетки»	Годовое бюджетное планирование, сопровождаемое подготовкой подробных макроэкономических и бюджетных прогнозов на следующие три года
<b>Наличие ежегодных бюджетных посланий</b>	Отменены с 2014 года	Бюджетное послание Президента содержит перечень политических задач, в соотв. с которыми должен формироваться государственный бюджет
<b>Орган исполнительной власти, наделенный полномочиями составления бюджета, и полнота его компетенции</b>	Министерство Финансов	Министерство финансов и Бюджетное управление
<b>Метод учета</b>	Кассовый	Начислений

В бюджетной системе Чили действующие правила по составлению государственного бюджета направлены не только на снижение уровня зависимости от колебаний конъюнктуры медного рынка (Чили является крупнейшим в мире экспортером меди), но и всей экономики в целом. Для этого в 2013 год был создан Финансовый консультативный совет, предоставляющий дополнительные рекомендации в Минфин и DIPRES с целью учета более широкого ряда факторов при составлении и реализации бюджета. Законодательный запрет муниципальным образованиям сводить свои бюджеты с дефицитом стимулирует муниципалитеты грамотно разрабатывать муниципальные программы социально-экономического развития и эффективно использовать финансовые ресурсы, что, в свою очередь, является очень актуальной проблемой для нашей страны, так как большинство местных бюджетов характеризуются хроническим дефицитом.

Годовое бюджетное планирование, используемое в Чили, является более эффективным способом планирования, так как сокращается непосредственный срок планирования и повышается маневренность в распоряжении бюджетными средствами благодаря составлению отдельных макроэкономических прогнозов. Более того, наличие института бюджетных посланий повышает интерес и власти, и населения к бюджетному процессу, от которого во многом зависит успешность всех направлений государственной политики.

Главенствующая роль Бюджетного управления в бюджетном процессе Чили обусловлена тем, что существование специализированного органа, обладающего существенным объёмом полномочий в бюджетной сфере, позволяет более компетентно подойти к вопросу бюджетного планирования и вывести данный процесс за рамки документационного диалога между министерствами. Важно подчеркнуть, что используемый при составлении государственного бюджета метод начислений отражает экономическую эффективность бюджетных расходов. В отличие от кассового метода учета, который позволяет лишь отследить потоки денежных средств, метод начислений предоставляет возможность оценивать результат исполнения программ, а также сопоставлять себестоимость производимых государством услуг и затраты на возможное приобретение указанных услуг на рынке.

Описанные выше элементы бюджетной политики Республики Чили, а именно: 1) фискальные правила, учитывающие широкий круг экономических процессов; 2) зависимость бюджетной результативности от финансово-хозяйственной деятельности

министерств; 3) узкоспециализированный и компетентный орган, ответственный исключительно за бюджетную сферу; 4) годовое бюджетное планирование и макроэкономические прогнозы, служащие базой для формирования бюджета на следующий финансовый год; 5) используемый при учете бюджетных средств метод начислений – могут быть внедрены в систему бюджетного процесса нашей страны, так как они, во-первых, не зависят от форм государственно-территориального устройства (достаточно универсальны), а во-вторых – позволят решить ряд проблем в бюджетной сфере, которые непременно перекликаются с проблемами реализации социально-экономической политики.

Важно отметить, что необходимость более глубокого анализа зарубежных практик, особенно в бюджетной сфере, активно обсуждается не только в научных кругах, но и в самих властных структурах нашей страны. Так, в 2017 году Министерством финансов Российской Федерации был выпущен сборник методических рекомендаций «Управление общественными финансами: международный опыт реализации принципов лучшей практики» в рамках совместного проекта Российской Федерации и Международного банка реконструкции и развития «Содействие совершенствованию системы государственных финансов Российской Федерации». В этом сборнике приведены подробные сведения об особенностях бюджетного устройства и организации всех этапов бюджетного процесса стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), членом которого также является Республика Чили [1]. Таким образом, чилийский опыт в организации бюджетного процесса будет полезен как для анализа, так и для применения в российской практике, поскольку именно сильная бюджетная система этой страны стала важным фактором в достижении финансовой устойчивости, экономического роста и сокращении масштабов нищеты.

### **Список использованных источников**

1. Куцури Г.Н. Развитие механизма межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований / Г.Н. Куцури // Мировая экономика: проблемы безопасности. – 2019. – № 2. – С. 88-99

2. Куцури Г.Н. Эволюция методологических подходов к определению сбалансированности бюджета / Г.Н. Куцури // Воспроизводство в XXI веке: диалектика регулируемого развития. – 2017. – С.156-161

3. Управление общественными финансами: международный опыт реализации принципов лучшей практики [сборник методических материалов] – М., 2017 г. – 600 с.

4. DIPRES. Presupuesto Abierto. [Электронный ресурс]. URL: <https://presupuestoabierto.gob.cl/about-budget> (Дата доступа: 09.10.2019 г.)

5. Ministerio de Hacienda. Documentos. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hacienda.cl/documentos.html> (Дата доступа: 09.10.2019 г.)

6. OECD Journal on Budgeting, Volume 2016 Issue 3 Budgeting in Chile. DOI:<https://doi.org/10.1787/budget-16-5jfw22b3c0r3> (Дата доступа: 08.10.2019 г.)

7. The Global Competitiveness Report 2018. The GCI 4.0 Framework: сайт WEF. [Электронный ресурс]. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/chapter-3-benchmarking-competitiveness-in-the-fourth-industrial-revolution-introducing-the-global-competitiveness-index-4-0/> (Дата доступа: 07.10.2019 г.)