

УДК 336.14 DOI: 10.14451/1.239.415

# Актуальные проблемы выбора модели бюджетного управления

© 2024 **Крупнов Юрий Александрович**

Доктор экономических наук, доцент. Государственный Университет Просвещения, Москва, Россия.

E-mail: Yukrupnov@mail.ru

**Ключевые слова:** бюджет, дефицит бюджета, бюджетная политика, модель бюджетного управления, золотовалютные резервы, государственный долг.

Рассматриваются модели бюджетного управления в рамках бюджетной политики государства. Объектом исследования является бюджетное управление, а предметом – выбор его модели. Актуальность обусловлена изменениями внешних и внутренних условий бюджетирования в России. Автором предложены показатели, позволяющие принимать решения по выбору модели бюджетного управления. Результаты могут быть использованы при разработке бюджетной политики.

## Введение

Бюджетная модель является основой бюджетной политики и содержит концептуальные подходы к бюджетированию, устанавливает приоритеты бюджета и описание структуры основных показателей. Ее выбор является обоснованным ответом органов бюджетного управления на влияние внутренних и внешних факторов, а также складывающуюся конъюнктуру. Выбор модели является сложным и динамичным процессом, в котором участвуют органы законодательной и исполнительной власти, общественные организации и прочие субъекты. Ее важность состоит в том, что она служит инструментом достижения целей и национальных приоритетов на основе обеспечения финансовой, экономической и социальной устойчивости, а также создания предпосылок для социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. В ходе выбора модели бюджетного управления «выявляются пути совершенствования управле-

ния государственными и муниципальными финансами» [1, с. 1].

## Цель исследования

Обосновать ключевые показатели, позволяющие принимать решения по выбору модели бюджетного управления

## Методы исследования

При проведении исследования использовались методы статистического анализа, сопоставления и сравнения.

## Результаты исследования и их обсуждение

Бюджетный цикл состоит из нескольких этапов. На этапе подготовки исполнительная власть разрабатывает и вносит проект бюджета, отвечающий прогнозам доходов и условиям социально-экономического развития на плановый период. Законодатели в рамках своих полномочий рассматривают, вносят поправки, принимают и одобряют бюджет. Бюджетная политика формируется на основе выбранной модели бюд-

жетного управления с учетом принятых компромиссных решений, то есть является результатом компромиссов между конкурирующими целями и интересами, достигаемых в рамках координации и сотрудничества между многочисленными заинтересованными сторонами.

Модель бюджетного управления представляет собой динамичный и адаптивный алгоритм управленческой деятельности, выстраиваемый

сообразно меняющимся обстоятельствам, вызовам и рискам. В ответ на возникновение новых факторов кризиса [8, с. 17] органы управления переходят к реализации новой (уточненной) модели бюджетного управления. В целом, бюджетная политика является ключевым инструментом достижения общественных интересов. Она оказывает существенное, если не определяющее, влияние на экономику, государственные услуги и социальную сферу [15, с. 207] (табл. 1).

**Таблица 1.** Примеры влияния бюджетной политики в различных сферах.

Сфера	Бюджетная модель / приоритет	Результаты и последствия
Экономика	Экспансионистская	увеличение государственных расходов или снижение налогов; стимулирование экономики в краткосрочной перспективе; рост инфляции или государственного долга в долгосрочной перспективе
	Сдерживающая	ограничение государственных расходов или увеличение налогов; сокращение дефицита бюджета или государственного долга; замедление экономики или увеличение безработицы в краткосрочной перспективе
Государственные услуги	Образование и здравоохранение	наращивание человеческого капитала; рост благосостояния населения; возникновение необходимости повышения налогов; ограничение расходов на другие нужды
	Оборона и инфраструктура	повышение уровня безопасности; рост связности страны и регионов; возникновение необходимости повышения налогов; отвлечение ресурсов из социальных секторов или увеличение дефицита бюджета или государственного долга
Социальное обеспечение	Увеличение налогового бремени на богатых и корпорации	увеличение социальных расходов на бедных и уязвимых; уменьшение неравенства в доходах и уровне жизни; сокращение стимулов для инвестиций и инноваций
	Уменьшение налогового бремени на богатых и корпорации	сокращение социальных расходов на бедных и уязвимых; увеличение неравенства в доходах и уровне жизни; рост стимулов для инвестиций и инноваций

Источник: составлено автором с использованием [15, с. 207].

Как видно из таблицы 1, в экономической сфере бюджетная политика воздействует на уровень государственных расходов, налогообложения, заимствований и долга, которые, в свою очередь, влияют на экономический рост, инфляцию, безработицу, процентные ставки и обменные курсы страны. В сфере государственных услуг

выбранная модель бюджетирования определяет распределение государственных ресурсов между различными секторами:

- образование и здравоохранение;
- оборона и инфраструктура.

Структура, качество и количество государственных

ных услуг зависят от большого числа факторов. Например, в проекте федерального бюджета Российской Федерации на 2025 год акценты сделаны на услугах по повышению обороноспособности и технологической модернизации экономики (модель обретения технологического лидерства). Это означает, что власти и общество, аккумулируя ресурсы, намереваются решать комплекс задач, связанных с ведением специальной военной операции и укреплением технологического суверенитета при одновременном недопущении снижения уровня жизни россиян и роста конфликтного потенциала в стране [4, с. 25].

Велико также значение адекватности и эффективности распределения и исполнения бюджета [2, с. 36–37]. Особенно отчетливо это проявляется в социальной сфере, где бюджетная политика состоит в распределении доходов среди различных слоев общества, которые дифференцируются по территориально-географическому, гендерному, возрастному и другим признакам [3, с. 123]. Социальная ориентация бюджетной политики обусловлена прозрачностью налогообложения и прогрессивным характером налоговой системы [14, с. 465]. Бюджетная модель должна предполагать решение проблемы сокращения численности населения и его экономически активной части на основе выполнения факторного анализа параметров рабочей силы [9, с. 1123].

Бюджетная политика это всегда компромисс и она не бывает идеальной, то есть отвечающей требованиям всех субъектов бюджетирования, хозяйственной деятельности и общества в целом. При разработке проекта бюджетной модели Минфин России и другие органы управления руководствуются совокупностью факторов (табл. 2) и стремятся не допустить или минимизировать бюджетный дефицит и предотвратить увеличение внешнего и государственного долга.

Под общим внешним долгом понимается задолженность перед нерезидентами, подлежащая погашению в валюте, товарах или услугах. Он включает суммы государственного, гарантиро-

ванного государством и частного негарантированного долгосрочного долга, кредитов МВФ и краткосрочного долга. Краткосрочный долг включает все долги с первоначальным сроком погашения один год или менее и проценты по просроченной задолженности по долгосрочному долгу.

Как видно из таблицы 2, Российская Федерация располагает внушительными золотовалютными резервами. Уровень задолженности оценивается как минимальный среди рассмотренных стран. Дефицит бюджета (разница между доходами и расходами правительства) оценивается как умеренный. Чрезмерное увеличение бюджетного дефицита и государственного долга (накопленный дефицит) ограничило бы способность властей направлять средства на нужды общества, стимулировало инфляционные процессы и ослабило финансовую устойчивость экономики. Снижение рисков эскалации вышеуказанных процессов обеспечивается, в том числе, путем выбора адекватной модели бюджетного управления.

Интересно, что большинство стран мира реализует собственные специфичные модели бюджетного управления. Способ распределения национальных ресурсов обусловлен социально-экономическими и политическими предпочтениями и приоритетами, которые складываются под влиянием институциональных, исторических и конъюнктурных факторов. Очевидно, что бюджетная политика и ее конкретная модель, принятые в мировой или региональной державе, оказывают значительное влияние на уровень благосостояния граждан, а также косвенно влияют на другие страны региона и мира. Бюджетная дестабилизация крупных стран способна инициировать дисбалансы во всем мировом хозяйстве.

Несмотря на вышеуказанную специфичность моделей бюджетного управления в разных странах, имеется возможность проведения их сравнительного анализа на основе совокупности релевантных показателей. Анализ совокупности показателей позволяет принимать обоснованные

**Таблица 2.** Сравнительный анализ факторов выбора модели бюджетной политики (2023) [6].

Страны	Факторы			
	Резервы (млрд. долл. США)	Внешний долг, (% от ВВП)	Государственный долг (% от ВВП)	Дефицит бюджета (%)
Китай	3449,54	13,44	77,09	4,2
Япония	1294,64	94	236,58	5,9
Швейцария	863,89	288,44	36,92	2,8
США	773,43	34,85	116,86	5,8
Индия	627,79	18,42	81,68	2,3
Россия	597,22	17,15	17,2	1,9

Источник: составлено на основе [6].

решения по выбору (идентификации) модели бюджетного управления, адекватной сложившимся условиям в конкретной стране.

Важнейшим показателем является размер бюджета, измеряемый в абсолютных показателях (в национальной валюте), и относительных показателях (в процентах от валового внутреннего продукта или валового национального дохода). Последний показывает, какая часть национального дохода аккумулируется и расходуется правительством, а также как он распределяется между различными получателями (по статьям расходов и разделам функциональной классификации).

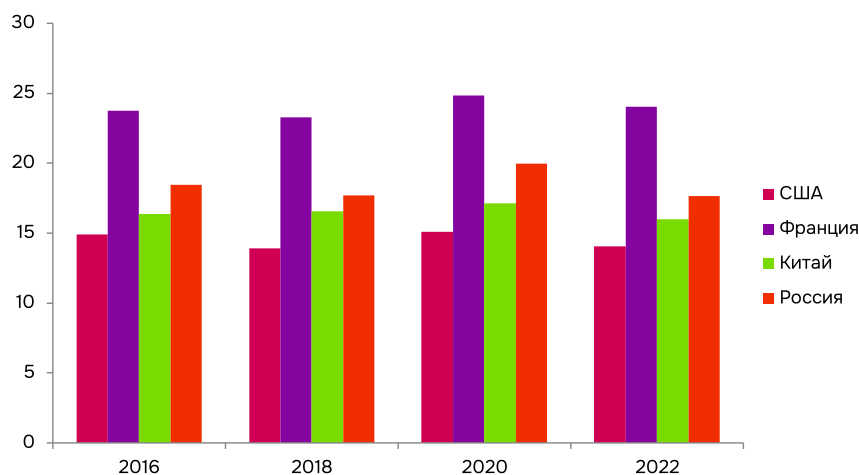
По данным The Global Economy [5] средний показатель доли бюджетных расходов от ВВП по странам мира за 2022 год составил 16,25 процентов. Наибольший показатель составил 38,24 процентов (Украина), наименьший – 3,95 процентов (Чад) (рис. 1).

Как видно из рисунка 1, отечественный показатель ни разу за рассматриваемый период не превысил 20 процентов, и может быть оценен как умеренный. Правда, наиболее развитые и крупные экономические державы, США и Китай, привлекают в бюджет менее значительные доли ВВП, оцениваемые примерно в 14% и 16% соответственно. Высокий процентный уровень бюджетных расходов демонстрирует, что государство привлекает больше средств для обеспечения работы органов управления, обеспечения

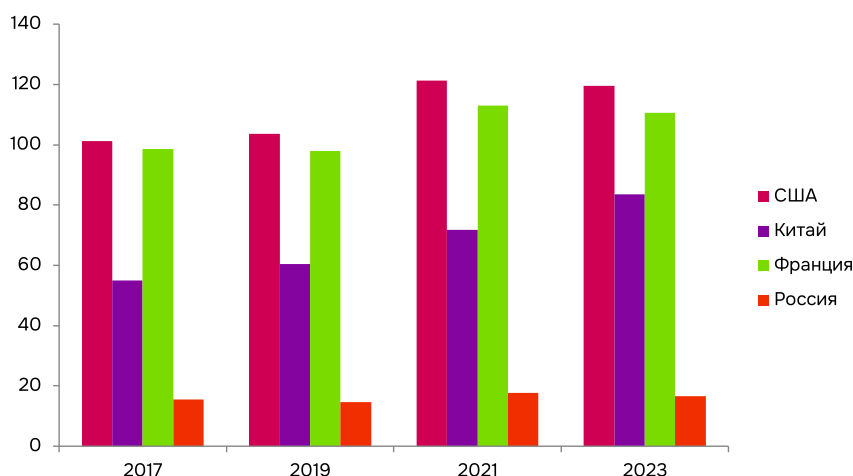
безопасности, развития инфраструктуры и социальной поддержки граждан. Одновременно это может свидетельствовать о сокращении доли ресурсов, оставляемых в распоряжении домохозяйств и негосударственных корпоративных структур, что создает предпосылки для снижения частной инвестиционной активности и ограничения платежеспособного потребительского спроса населения.

Другой важной группой показателей является баланс бюджета и долг, которые указывают на разницу между доходами и расходами правительства и накопленным запасом государственных обязательств. Размер государственного долга имеет даже большее значение, так как представляет собой совокупность накопленных дефицитов национального бюджета за длительный период времени [6] (рис. 2).

Как видно из рисунка 2, государственный долг Российской Федерации оценивается как значительный, так как не превышает 16–17% ВВП. Параметры государственного долга остальных рассмотренных стран находятся в интервале 80–120% национальных ВВП, и оцениваются как высокие. Значительные дефициты и долги ограничивают свободу правительств в выборе модели бюджетной политики и даже несут риски дефолта или инфляции. Бюджетный баланс и параметры задолженности позволяют делать обоснованные оценки финансовой и экономической устойчивости страны. Положительный



**Рис. 1.** Государственные (бюджетные) расходы, процент от ВВП. Источник: [5].



**Рис. 2.** Государственный долг (процент от ВВП). Источник: [6].

баланс бюджета с сокращающимся долгом означает, что правительство собирает больше, чем тратит. А отрицательный баланс с растущим государственным долгом означает обратное, что существенно ограничивает возможности правительств в выборе адекватной намеченным приоритетам бюджетной политики.

Дефицит может финансироваться не только за счет заимствований из внутренних или внешних источников, но и из фондов накопления, поэтому еще одним важным показателем является наличие и размер суверенных фондов. Формирование государственных сбережений получило распространение лишь с конца XX в. преимущественно в странах – экспортерах товаров, цены на которые были подвержены

циклическим колебаниям. Государственные финансовые резервы начали передавать фондам, которые с 2005 г. именуются как «суверенные фонды благосостояния» [11, с. 31]. В условиях обострения накопленных проблем и рисков, ознаменовавших 2022 г. и последующие годы, происходит дальнейшее расширение их роли как эффективного инструмента государственной экономической политики [10, с. 17].

Невозможно переоценить роль отечественного Фонда Национального благосостояния для решения проблемы дефицита бюджета, обусловленного резким ростом государственных расходов на проведение специальной военной операции, интеграции новых территорий и инфраструктурных преобразований экономики, свя-

**Таблица 3.** Крупнейшие суверенные фонды благосостояния (2023 г.).

№ п/п	Страна	Название фонда	Активы, (млрд долл США)
1	Норвегия	Government Pension Fund Global, SWF	1300
2	США	Vanguard Total Stock Market Index Fund	1300
3	Китай	China Investment Corporation, SWF	1200
4	Кувейт	Kuwait Investment Authority, SWF	693
5	ОАЭ	Abu Dhabi Investment Authority	649
6	Гонконг	Hong Kong Monetary Authority Investment Portfolio, SWF	581
7	Сингапур	Government of Singapore Investment Corporation, SWF	545
8	Сингапур	Temasek, SWF	484
9	Китай	National Council for Social Security Fund, SWF	447
10	Саудовская Аравия	Public Investment Fund of Saudi Arabia, SWF	430
...			
	Россия	Фонд национального благосостояния	150

Источник: Т-Банк, Минфин Российской Федерации, Банк России.

занных с «разворотом на Восток» [12, с. 5]. По данным Минфина России [13] и Банка России по состоянию на 31 декабря 2023 года Фонд национального благосостояния Российской Федерации насчитывал 13 432 млрд рублей, что при курсе 89,69 рублей за один доллар США эквивалентно 149,76 млрд долл США. Сравнительный анализ активов в крупнейших фондах [7] представлен в таблице 3.

Третьим важным аспектом модели бюджетного управления является процедурная настройка бюджетного процесса и полномочия субъектов бюджетного управления, что оказывает существенное влияние на качество, эффективность государственных расходов и распределение и влияния между субъектами бюджетного менеджмента. Так, для процесса с большей централизацией характерна доминирующая роль исполнительной власти на федеральном уровне, что существенно сокращает время на принятие и имплементацию необходимых управленческих решений.

### Выводы

В целом, бюджетная политика фиксирует избранную модель бюджетного управления и со-

держит инструменты ее воплощения. Она отражает ценности, приоритеты и компромиссы органов управления и поэтому требует увязки и координации между вовлеченными субъектами. Речь идет о мощном инструменте для достижения социальных и экономических целей и решения потребностей и проблем общества. Адекватная бюджетная модель может содействовать росту, развитию и поддержанию устойчивости экономики. Она может и должна приниматься с учетом текущих и прогнозируемых кризисов и чрезвычайных ситуаций. Однако любая модель имеет свою цену, так как влечет затраты и риски, которые нуждаются в балансировании.

На бюджетную политику оказывают влияние внутренние и внешние факторы, которые могут создавать возможности или ограничения. К этим факторам относятся политическая система и культура, экономическая ситуация и перспективы, социальные и демографические тенденции, правовые и институциональные рамки, а также международный и региональный контекст. Выбранная модель бюджетного управления характеризуется ключевыми показателями и призвана содействовать решению проблем

государственного долга и бюджетного дефицита, сокращения численности населения и его экономически активной части, технологической зависимости и снижения темпов экономического развития.

Модель бюджетного управления должна отвечать требованиям адекватности и реализуемости. Она должна выстраиваться с учетом текущей конъюнктуры и среднесрочного стратегического прогнозирования на основе применения современных методов моделирования.

### Библиографический список

1. Аветисян И. А. Управление бюджетным процессом в Российской Федерации как главное звено бюджетного менеджмента // Вопросы территориального развития. – 2017. – 2 (37). – С. 1–26.
2. Альнамер М. А. А., Шелестова Д. А. Актуальные проблемы формирования и исполнения бюджета Российской Федерации // Форум молодых ученых. – 2021. – 12 (64). – С. 35–41. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=47757610>.
3. Басиева М. А., Чакалиди М. Г., Калаев А. И. Анализ распределения доходов консолидированного бюджета в Российской Федерации // Социально-экономические исследования, гуманитарные науки и юриспруденция: теория и практика. – 2015. – № 2. – С. 21–24. – URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_24122266\\_10547616.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_24122266_10547616.pdf).
4. Валова Ю. И. Современный мировой экономический кризис: вероятность и возможные последствия // Банковское дело. – 2023. – № 6. – С. 24–31.
5. Государственные расходы, процент ВВП – Классация стран / The Global Economy. – URL: [https://ru.theglobaleconomy.com/rankings/Government\\_size](https://ru.theglobaleconomy.com/rankings/Government_size).
6. Государственный долг – Классация стран / The Global Economy. – URL: [https://ru.theglobaleconomy.com/rankings/Government\\_debt](https://ru.theglobaleconomy.com/rankings/Government_debt).
7. Крупнейшие в мире суверенные фонды благосостояния / Т-Банк. – 2023. – URL: <https://www.tbank.ru/invest/social/profile/MegaStrategy/bce82019-9fca-441d-8246-8e0f97436c8f/?ysclid=m1xxb6ug6z959519754>.
8. Крупнов Ю. А. Специфические факторы экономического кризиса // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Экономика. – 2021. – № 4. – С. 6–
18. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/spetsificheskie-factory-ekonomicheskogo-krizisa/viewer>.
9. Крупнов Ю. А., Рубинштейн Е. Д. Факторный анализ изменения параметров рабочей силы // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2024. – Т. 20, № 6. – С. 1099–1124. – DOI: [10.24891/ni.20.6.1099](https://doi.org/10.24891/ni.20.6.1099).
10. Стрелец И., Чебанов С. Макроэкономические шоки 2022 г. и суверенные фонды // Мировая экономика и международные отношения. – 2023. – Т. 67, № 4. – С. 17–28. – DOI: [10.20542/0131-2227-2023-67-4-17-28](https://doi.org/10.20542/0131-2227-2023-67-4-17-28).
11. Сухарев А. Н. Суверенные фонды благосостояния: международный и российский опыт // Финансы и кредит. – 2010. – 17 (401). – С. 31–37. – URL: [https://www.elibrary.ru/download/elibrary\\_13568569\\_75582559.pdf](https://www.elibrary.ru/download/elibrary_13568569_75582559.pdf).
12. Торкунов А. В., Стрельцов Д. В. Российская политика поворота на Восток: проблемы и риски // Мировая экономика и международные отношения. – 2023. – Т. 67, № 4. – С. 5–16. – DOI: [10.20542/0131-2227-2023-67-4-5-16](https://doi.org/10.20542/0131-2227-2023-67-4-5-16).
13. Фонд национального благосостояния / Минфин России. – URL: <https://minfin.gov.ru/performance/nationalwealthfund>.
14. Чубова В. Ф., Сырвакова И. О. Налоговая система Российской Федерации: текущее состояние и перспективы развития в условиях финансовой устойчивости // Наукосфера. – 2023. – № 4–2. – С. 463–467. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=53956760>.
15. Drumaux A. Strategic management and budget reforms // Strategic management in government organisations: European issues, practices and perspectives / ed. by P. Joyce, A. Drumaux. – New-York : Routledge, 2014. – P. 207–225. – URL: [https://www.researchgate.net/publication/301699709\\_Strategic\\_management\\_and\\_budget\\_reforms\\_a\\_meta-analysis](https://www.researchgate.net/publication/301699709_Strategic_management_and_budget_reforms_a_meta-analysis).