

Чебышев Илья Ильгизович
аспирант, ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Финуниверситет), г. Москва, Российская Федерация
ORCID: 0000-0002-4153-6472
e-mail: iliyaposter94@gmail.com

МОНИТОРИНГ КАССОВОГО ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ И ВЫБОРЕ НАПРАВЛЕНИЙ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

Аннотация. Подчеркнута значимость финансового мониторинга, как элемента контроля за реализацией национальных проектов и, в частности, кассового исполнения. Проведен анализ мониторинга исполнения федерального бюджета в части бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов за первое полугодие 2019 г. Выявлены тенденции кассового исполнения. Выявлено отставание в темпах исполнения расходов на реализацию национальных проектов от расходов, не относящихся к национальным проектам. Изучена структура расходов федерального бюджета и выявлена специфика, оказывающая влияние на отставание в темпах реализации государственных расходов. Приведен перечень конкретных факторов, которые оказывают свое влияние на отставание в исполнении федерального бюджета. Рассмотрены области для развития и необходимые дальнейшие действия для устранения выявленных проблем.

Ключевые слова: мониторинг, контроль, аудит, национальный проект, национальная программа, средства контроля, исполнение бюджета, реализация государственных программ

Для цитирования: Чебышев И.И. Мониторинг кассового исполнения государственного бюджета при реализации национальных проектов и выборе направлений развития экономики // Вестник университета. 2021. № 5. С. 134–140.

Илья I. Chebyshev
Postgraduate student, Financial University, Moscow, Russia
ORCID: 0000-0002-4153-6472
e-mail: iliyaposter94@gmail.com

MONITORING OF CASH EXECUTION OF THE STATE BUDGET DURING THE IMPLEMENTATION OF NATIONAL PROJECTS AND THE CHOICE OF ECONOMIC DEVELOPMENT DIRECTIONS

Abstract. The article emphasizes the importance of financial monitoring as an element of control over the implementation of national projects and, in particular, cash execution. The paper carries out the analysis of monitoring of the federal budget execution in terms of budget allocations for the implementation of national projects for the first half of 2019. The study reveals trends of cash execution. The author identifies a lag in the rate of execution of expenditures for the implementation of national projects from expenditures that are not related to national projects. The article studies the structure of federal budget expenditures and identifies the specifics that affect the lag in the pace of implementation of public expenditures. The paper gives the list of specific factors that have an impact on the backlog in the implementation of the federal budget. The author considers the areas for development and the necessary further actions to eliminate the identified problems.

Keywords: monitoring, control, audit, national project, national program, means of control, budget execution, implementation of state programs

For citation: Chebyshev I.I. (2021) Monitoring of cash execution of the state budget during the implementation of national projects and the choice of economic development directions. *Vestnik universiteta*, no. 5, pp. 134–140. DOI: 10.26425/1816-4277-2021-5-134-140

Введение

Руководствуясь принципом одного из наиболее значимых ученых мировой истории Рене Декарта: «определите значение слов, и вы избавите человечество от половины проблем», дадим определение методу программно-целевого планирования, как инструменту взаимной увязки целей государства и его экономических субъектов со способами их достижения и ресурсами. В общем случае этот метод включает в себя систему действий, которые должны обеспечить достижение поставленной цели. По нашему мнению, его отличительной особенностью

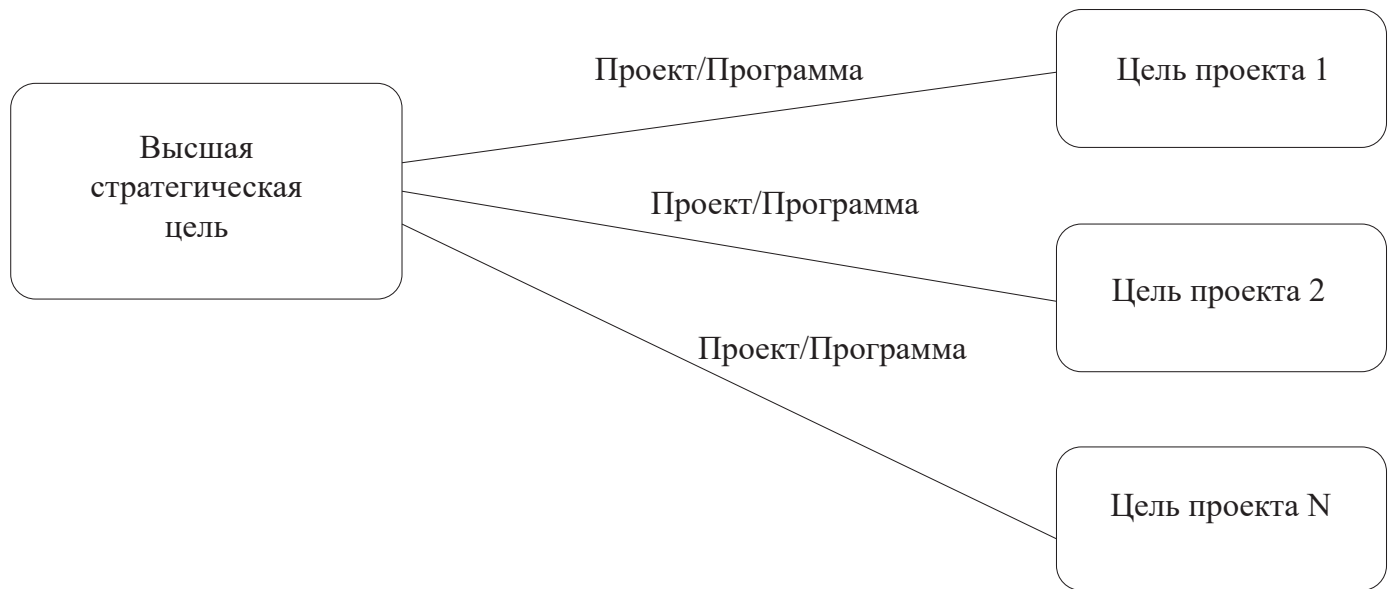
© Чебышев И.И., 2021.

Статья доступна по лицензии Creative Commons «Attribution» («Атрибуция») 4.0. всемирная (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

© Chebyshev I.I., 2021.

This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).





Составлено автором по материалам исследования

Рис. 1. Авторская интерпретация сущности метода программно-целевого планирования

является связь высшей стратегической цели с целями проектов по средствам программ (см. рис. 1).

Еще во времена СССР государственные программы и проекты служили реализации государственных задач. В наши дни они не утрачивают свою актуальность и имеют большое значение. Их активно используют как инструмент увеличения эффективности бюджетных расходов, достижения прорывного научно-технологического и социально-экономического развития, повышения уровня жизни, создания благоприятных условий во многих направлениях жизни государства и составляют фундамент структуры расходов бюджета.

Программно-целевой метод планирования на сегодняшний день играет одну из ключевых ролей в развитии Российской Федерации (далее – РФ). При этом продуктивность и эффективность данного метода базируется на качестве контроля реализации этапов выполнения установленного плана. Государственные программы стратегического развития, как и национальные проекты, кроме основной задачи достижения стратегических целей государства, активно используются как инструмент увеличения эффективности бюджетных расходов и составляют фундамент структуры расходов бюджета. При этом существуют резервы развития этого инструмента и способы совершенствования контроля.

Спустя шесть лет после начала реализации государственных программ на Международном экономическом форуме в Санкт-Петербурге Правительство РФ в лице председателя Счетной палаты Татьяны Голиковой публично признало, что треть государственных программ неэффективны, существующие механизмы принятия решений в области определения приоритетов и формирования бюджетов нуждаются в совершенствовании. Также была поставлена под сомнение возможность решения задач страны путем государственных программ. На том же форуме министр финансов Антон Силуанов озвучил свою позицию следующим образом: «Ведомства не знают всех показателей своих госпрограмм. Мы сейчас переходим на проектное планирование. Здесь важно целеполагание. Мы хотим лучше управлять деньгами» и назвал государственные программы «мертворожденными» [13].

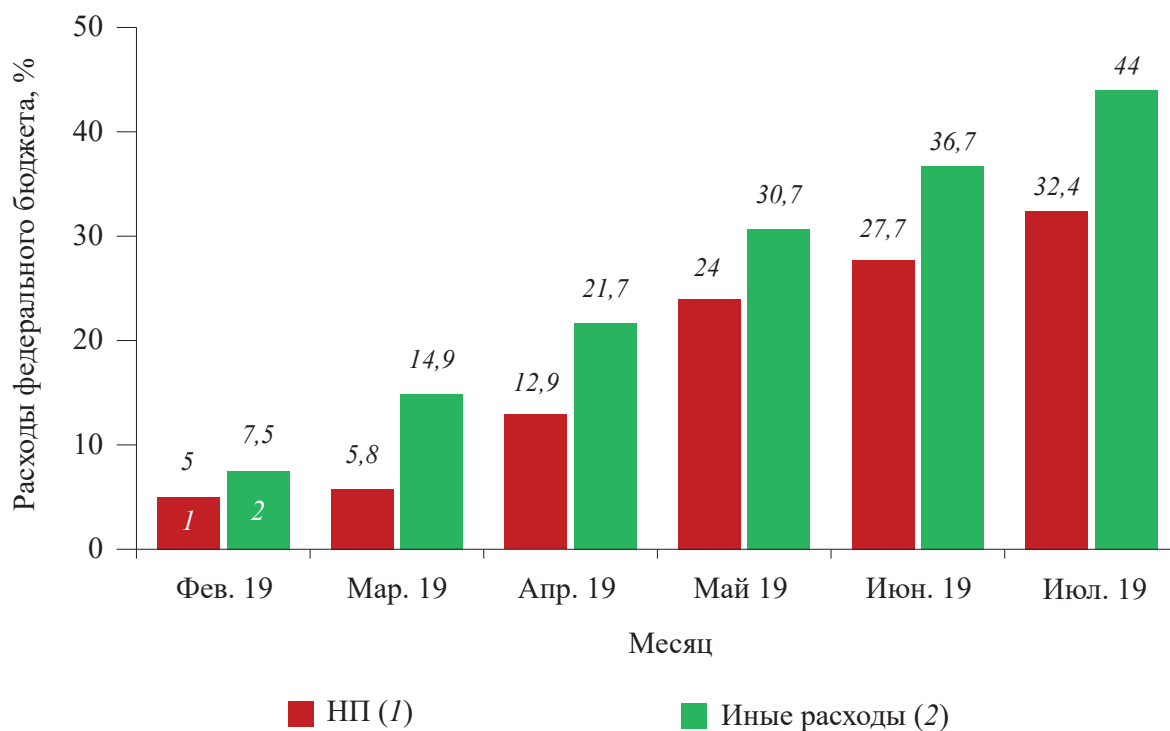
В 2018 г. в рамках Майского указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. были приняты новые национальные проекты (далее – НП) федерального масштаба [1; 3]. Данные проекты должны обеспечить прорыв научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации. Из этого вытекает их значимость, а также необходимость в контроле. Мониторинг, как система постоянного оперативного наблюдения, является актуальным средством контроля. В данный момент мониторинг в отношении НП осуществляется со стороны большого количества направлений, в том числе со стороны Министерства финансов РФ, Федерального Казначейства РФ и Счетной палаты РФ.

Постановка проблемы

Министерством финансов РФ осуществляется еженедельный мониторинг исполнения федерального бюджета в части бюджетных ассигнований на реализацию НП. Результаты мониторинга направляются в адрес кураторов национальных и федеральных проектов, а также руководителям проектов.

В течение первого полугодия в Правительстве РФ состоялся целый ряд совещаний, на которых рассматривалась ситуация с исполнением расходов федерального бюджета на реализацию НП. Обсуждался этот вопрос и у Президента РФ, в том числе на заседании Совета по стратегическому развитию и НП 8 мая 2019 г. [8]. Руководителям проектов были даны поручения принять меры по скорейшему устранению препятствий для исполнения бюджета.

Тем не менее, на сегодняшний день сохраняется существенное отставание темпов исполнения федерального бюджета по расходам на реализацию НП от расходов, не относящихся к НП (см. рис. 2). По состоянию на июль 2019 г. разница в темпах исполнения составляет 11,5 п.п. (32,4 % по НП против 44 % по иным расходам). Это эквивалентно более чем месячному отставанию. Намечившаяся было в мае тенденция по ускорению исполнения НП (тогда отставание сократилось до 6,7 п.п.), к сожалению, уже в июне полностью сошла на нет. Таким образом, встает вопрос о причинах такой динамики.

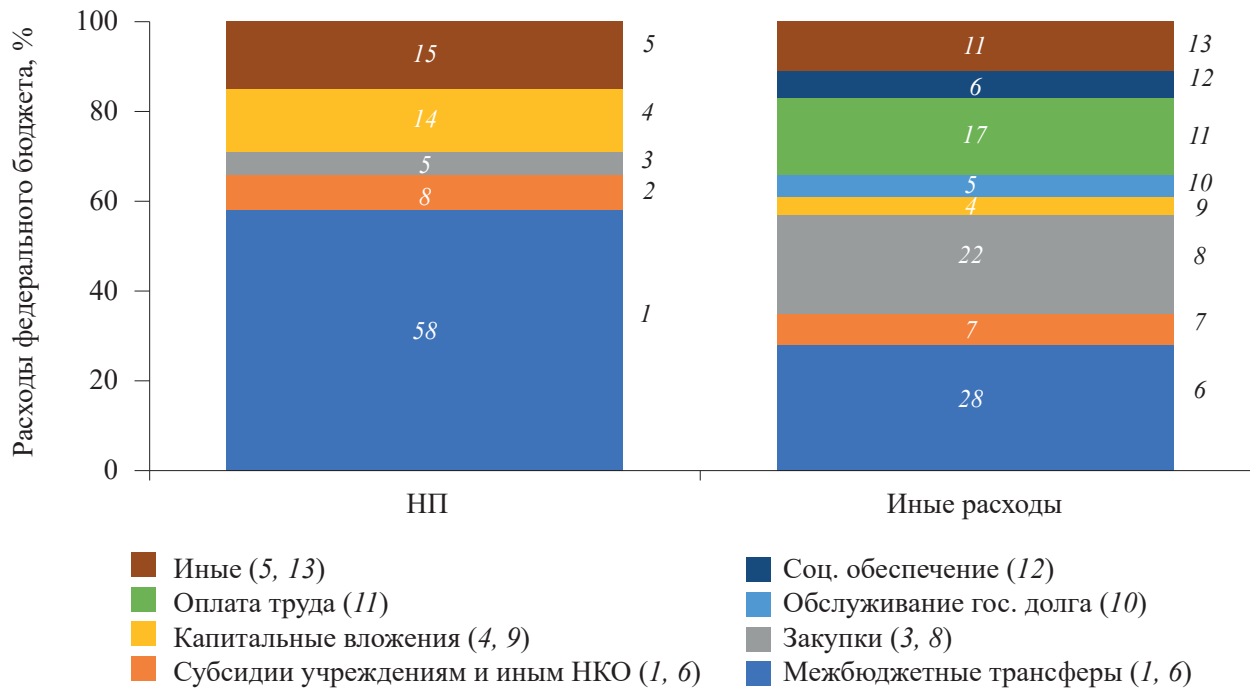


Источники: [8; 10]

Рис. 2. Динамика исполнения расходов федерального бюджета во втором полугодии 2019 г.

Анализ сложившейся ситуации

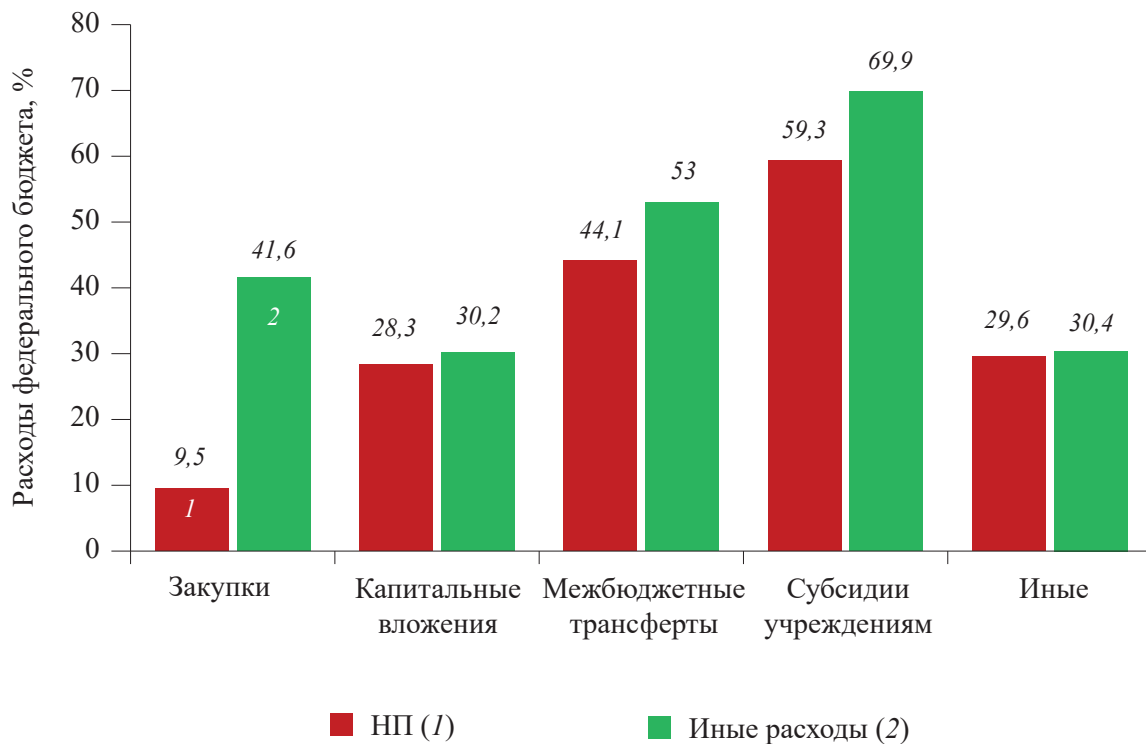
Изучив структуру расходов федерального бюджета, представленную на рисунке 3, мы видим, что одним из факторов, обуславливающих ситуацию месячного отставания расходов на реализацию НП, можно считать специфику структуры бюджетных расходов. В НП отсутствуют такие ритмично исполняемые в течение года статьи расходов, как оплата труда, социальные выплаты и обслуживание государственного долга. В то же время значительна доля межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ и бюджетам государственных внебюджетных фондов. Сравнительно высок удельный вес бюджетных ассигнований на закупки, осуществление капитальных вложений и предоставление субсидий юридическим лицам (в рамках иных бюджетных ассигнований), более активное исполнение по которым традиционно приходится на второе полугодие.



Источники: [8; 9]

Рис. 3. Структура расходов федерального бюджета по видам, %

Анализ темпов исполнения расходов федерального бюджета в разрезе видов расходов свидетельствует: отставание есть по каждой из позиций (см. рис. 4).



Источники: [8; 9]

Рис. 4. Темпы исполнения расходов федерального бюджета по видам, %

Среди видов расходов, представленных в НП, можно выделить три, отставание которых можно охарактеризовать как критическое. Это межбюджетные трансферты (44,1 % исполнения по НП против 53,0 % по иным расходам), субсидии государственным учреждениям и некоммерческим организациям (59,3 % против 69,9 %). При этом самое значимое отставание наблюдается по расходам на осуществление закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд – здесь мы имеем более чем четырехкратное отставание – 9,5 % против 41,6 %.

Причинами такого положения является цепочка факторов от доведения лимитов бюджетных обязательств до последующего принятия бюджетных обязательств. Недостаточный уровень в части доведения лимитов в 2019 г. наблюдается по национальному проекту «Экология», национальной программе «Цифровая экономика» [12].

По ряду НП («Наука», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Международная кооперация и экспорт»), национальной программе «Цифровая экономика», Комплексному плану модернизации и расширения магистральной инфраструктуры отстают темпы принятия бюджетных обязательств (заключения контрактов, соглашений с юридическими лицами, регионами и т. п.) [12].

Приведение причин сложившейся ситуации и значимости повышения качества кассового исполнения бюджета

Следствием всего вышеуказанного является низкий уровень кассового исполнения по расходам федерального бюджета в части реализации НП. Стоит также отметить параметры планового периода – в случае если не обратить пристальное внимание на озвученные проблемы, аналогичная ситуация в части кассового исполнения сложится и в 2020–2021 гг.

Попытаемся выделить конкретные факторы, которые могут влиять на ход исполнения расходов на реализацию НП.

1. Причины блокировки лимитов бюджетных обязательств:

- отсутствие утвержденных правовых актов, являющихся условием предоставления средств из бюджета (правила предоставления субсидий юридическим лицам, распределение иных межбюджетных трансфертов и т. п.);
- наличие ограничений по объектам капитального строительства, включенным в Федеральную адресную инвестиционную программу, отсутствие проектно-сметной документации;
- отсутствие согласования с Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ расходов на информатизацию. Относятся к национальной программе «Цифровая экономика»;
- необходимо распределение зарезервированных бюджетных ассигнований либо сформированы предложения по уточнению распределения бюджетных ассигнований в рамках сводной бюджетной росписи [8; 9].

2. Причины, по которым не приняты бюджетные обязательства:

- отсутствие соглашений с субъектами Российской Федерации о предоставлении межбюджетных трансфертов;
- отсутствие соглашений с юридическими лицами;
- не заключены соглашения с бюджетными и автономными учреждениями о выполнении государственного задания и предоставлении субсидий на иные цели;
- не заключены госконтракты на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг).

В рамках рассматриваемого вопроса хотелось бы обратить особое внимание на распределение межбюджетных трансфертов по регионам и заключение соглашений об их предоставлении, особенно в части планового периода. Без своевременного (заблаговременного) доведения до субъектов РФ бюджетных средств невозможно реализовать мероприятия национальных проектов на региональном уровне. В связи с этим считаем необходимым активизировать начатую работу по максимальному распределению межбюджетных трансфертов по регионам, а также разработать необходимые инструменты оперативного и стратегического контроля, которые позволили бы не только эффективно получать информацию об отклонении от факта, но и более оперативно выделять причины и воздействовать на элементы процесса с целью решения возникающей проблемы.

Кроме того, необходимы изменения в нормативные правовые акты, устанавливающие требования о заключении соглашений с регионами на срок, не меньший периода, на который утверждено распределение субсидий по субъектам РФ, а также развитие более высокого уровня контрольной среды и средств контроля с целью своевременного запуска изменений в существующие нормативные правовые акты.

Библиографический список

1. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/ (дата обращения: 12.03.2021).
2. Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» // Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/rugovclassifier/614/events/> (дата обращения: 12.03.2021).
3. 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.
4. Добрина, Л. Р. Реализация национальных проектов как новый этап в управлении проектами в органах государственной власти // Евразийское Научное Объединение. – 2019. – № 8-3. – С. 164–166.
5. Захаров, К. Е. Оценка эффективности бюджетных целевых программ в реализации государственного финансового контроля // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. – 2010. – № 3 (5). – С. 117–126.
6. Кришталева, Т. И. Алферова, Е. Ю. Формирование контрольно-ориентированной системы бухгалтерского учета: монография. – М.: Дашков и К, 2020. – 172 с.
7. Плескачев, Ю. А., Пономарев, Ю. Ю. Анализ подходов к мониторингу реализации стратегических и программных документов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ssrn.com/abstract=3663114> (дата обращения: 12.03.2021). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3663114>
8. Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам // Официальный сайт Администрации Президента России. – 2019. – 8 мая [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60485> (дата обращения: 12.03.2021).
9. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/> (дата обращения: 12.03.2021).
10. Общие вопросы реализации национальных проектов // Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/rugovclassifier/660/events/> (дата обращения: 12.03.2021).
11. Национальные проекты: ключевые цели и ожидаемые результаты // Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/projects/selection/741/35675/>, (дата обращения: 12.03.2021).
12. Ведомости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/society/news/2019/12/21/819342-v> (дата обращения: 12.03.2021).
13. МОО «Майский указ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://майскийуказ.рф> (дата обращения: 12.03.2021).

References

1. Decree of the President of the Russian Federation No. 204 dated on May 7, 2018 (as amended, dated on July 19, 2018) “On National Goals and Strategic Objectives of the Development of the Russian Federation for the Period up to 2024”, *Legal reference system “ConsultantPlus”*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/ (дата обращения: 12.03.2021).
2. National Program “Digital Economy of the Russian Federation”, *Official website of the Government of the Russian Federation*. Available at: <http://government.ru/rugovclassifier/614/events/> (accessed 12.03.2021).
3. Afanas`ev M. P., Shash N. N. Russian budgetary reforms: from programs of social and economic development to state programs of the Russian Federation, *Public Administration Issues*, 2014, no. 2, pp. 48–64. (In Russian).
4. Dobrina L. R. The implementation of the national projects as a new stage in project management in public authorities, *Eurasian Scientific Association*, 2019, no. 8-3, pp. 164–166. (In Russian).
5. Zakharov K. E. State special purpose budget planning programs and the state financial control: the efficiency assessment issue, *Academy of Budget and Treasury of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Financial Journal*, 2010, no. 3 (5), pp. 117–126. (In Russian).
6. Krishtaleva T. I., Alferova E. Yu. *Formation of a control-oriented accounting system: monograph*, Moscow, Dashkov and K, 2020, 172 p. (In Russian).
7. Pleskachev Yu. A., Ponomarev Yu. S. *Analysis of approaches to monitoring the implementation of strategic and program documents of the Russian Federation*. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3663114> (accessed 12.03.2021). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3663114> (In Russian).

8. Meeting of the Strategic Development and National Projects Council, *Official website of the Presidential Administration of Russia*. Available at: <http://www.kremlin.ru/> (accessed 12.03.2021).
9. *Official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation*. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60485> (accessed 12.03.2021).
10. General issues in the implementation of national projects, *Official website of the Government of the Russian Federation*. Available at: <http://government.ru> (accessed 12.03.2021).
11. National projects: key goals and expected results, *Official website of the Government of the Russian Federation*. Available at: <http://government.ru/projects/selection/741/35675/> (accessed 12.03.2021).
12. *Vedomosti*. Available at: <https://www.vedomosti.ru/society/news/2019/12/21/819342-v> (accessed 12.03.2021). (In Russian).
13. *МОО "Maiskii ukaz"*. Available at: <https://майскийуказ.рф> (accessed 12.03.2021).