УДК 336.144

Г.Н. Куцури, А.В. Полунина
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва,
email: nimageo@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПРОЗРАЧНОСТИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Ключевые слова: программно-целевое управление, финансово-бюджетная прозрачность, программно-целевое планирование, оперативное управление финансами, общественные финансы.

Основной целью данной статьи является оценка соответствия инструментов программно-целевого управления финансами общественного сектора принципу финансово-бюджетной прозрачности. Для этого были выделены этапы управления общественными финансами (программно-целевое планирование, оперативное управление и финансовый контроль) и проанализированы нормативная правовая база и информационные ресурсы информационно-коммуникационной сети «Интернет» на соответствие обозначенному принципу и выявление проблемных областей. В результате исследования обнаружены проблемы раскрытия информации, публикации данных и необходимости привлечения граждан к участию в бюджетном процессе для повышения роли общественного контроля и партисипативного бюджетирования, для чего обеспечение финансово-бюджетной прозрачности является крайне необходимым. В конце данной статьи сформированы предложения по оптимизации процесса обеспечения прозрачности (открытости) программно-целевого управления общественными финансами.

G.N. Kutsuri, A.V. Polunina
Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
email: nimageo@mail.ru

PROBLEMS OF ENSURING FINANCIAL AND BUDGETARY TRANSPARENCY OF PROGRAM-TARGETED MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES

Keywords: program-target management, financial and budgetary transparency, program-target planning, operational financial management, public finance.

The main purpose of this article is to assess the compliance of the tools of program-targeted financial management of the public sector with the principle of financial and budgetary transparency. For this purpose, the stages of public finance management (program-target planning, operational management, and financial control) were identified, and the regulatory legal framework and information resources of the Internet were analyzed for compliance with the designated principle and identification of problem areas. As a result of the study, there are the problems of information disclosure and the need to involve citizens in the budget process to increase the role of public control and participatory budgeting, for which ensuring financial and budgetary transparency is extremely necessary. At the end of this article, proposals have been formed to optimize the process of ensuring transparency of program-targeted management of public finances.

Основной стратегией современного развития Российской Федерации является реализация национальных целей, особую важность из которых приобретает реализация программно-целевого управления общественными финансами с применением проектного метода управления расходами бюджета, в результате чего должно происходить снижение государственных (муниципальных) расходов и повышение качества предоставляемых гражданам государственных (муниципальных) услуг [1].

Согласно Федеральному закону «О стратегическом планировании в Российской Федерации», государственные программы являются документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках планирования и программирования, и должны разрабатываться, утверждаться и реализовываться в соответствии с принципом прозрачности (открытости) [2]. В этой связи важным является исследование оценки соответствия инструментов программно-целевого управления финан-

сами общественного сектора принципу финансово-бюджетной прозрачности. Сложность данного исследования предполагает декомпозицию поставленной цели на несколько направлений:

− этапы программно-целевого управления общественными финансами;

− анализ нормативной правовой базы и информационных ресурсов сети Интернет;

− выявление проблемных областей в парадигме прозрачности (открытости) программно-целевого управления на каждом его этапе;

− формирование предложений по оптимизации процесса обеспечения прозрачности (открытости) программно-целевого управления общественными финансами.

Объекты и методы исследования

Объектом исследования является программно-целевое управление общественными финансами, предметом – соответствие данного метода управления принципу прозрачности. В статье выявлены проблемы обеспечения прозрачности на основе анализа учебной литературы (учебник под ред. Е.В. Маркиной «Финансы»), научных диссертаций (Пенчук А.В., Тимкин Т. Р.), периодических изданий отечественных и зарубежных исследователей, а также информационных ресурсов сети Интернет. В частности были исследованы Единый портал бюджетной системы Российской Федерации, Официальный портал госпрограмм Российской Федерации и Официальный сайт Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации, на котором изучен проект федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, а также прилагаемый к нему пакет документов, а именно: паспорта государственных программ, проект основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики и бюджетный прогноз.

Зарубежные страны имеют большой опыт применения программно-целевого метода планирования, что в полной мере отражено в периодических изданиях иностранных авторов (К. Кларк). В России по данной теме периодических изданий не много, однако содержательно область рассмотрена не менее детально (Солянникова С. П., Бегчин Н.А., Дорофеев М. Л.).

Для исследования были использованы следующие методы: анализ и синтез информации из нормативной правовой базы и официальных сайтов, дедукция, а также визуализация данных в схематичном виде.

Результаты и их обсуждение

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, среди принципов бюджетной системы Российской Федерации выделяется принцип прозрачности (открытости), предполагающий обязательное опубликование в средствах массовой информации (далее – СМИ) утвержденных бюджетов, отчетов об их исполнении и иных сведений о бюджетах, проектов бюджетов, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, опубликование информации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации, а также поддержание стабильности и преемственности бюджетной классификации Российской Федерации [3]. Реализация финансово-бюджетной прозрачности обусловлена необходимостью сделать управление финансами общественного сектора открытым для оценки деятельности органов власти и, в частности, эффективности использования ими бюджетных средств [4].

В отечественной практике в современное время используются такие инструменты программно-целевого управления общественными финансами как государственные программы, национальные проекты, федеральные целевые программы и ведомственные целевые программы. Каждый из этих инструментов позволяет отразить финансовое обеспечение, предусмотренное для его реализации, достигнутые показатели и результаты, что прямо не влияет на непосредственное опубликование информации, однако косвенно является методом для формирования представления о программно-целевом управлении общественными финансами, а также для оценки эффективности использования бюджетных средств. Это способствует созданию общего представления и оценке деятельности органов власти, что от-

ражает степень финансово-бюджетной прозрачности [5, 6].

Для оценки степени финансово-бюджетной прозрачности в зарубежной практике предусмотрен такой показатель как индекс открытости бюджета (Open Budget Index), и Россия (индекс 74 из 100) по данному показателю разделяет 13–14 места с Францией, согласно обзору от Международного бюджетного партнерства (International Budget Partnership, IBP) за 2020 год.

Программно-целевое управление общественными финансами раскрывается в трех функциональных элементах: программно-целевое планирование, оперативное управление общественными финансами, финансовый контроль [7].

Программно-целевое планирование предполагает целеполагание, обозначение целевых показателей, в т.ч. показателей и результатов, определение необходимого объема финансовых ресурсов. В рамках государственных программ планируется доведение субсидий для финансового обеспечения выполнения государственных (муниципальных) заданий бюджетными и автономными учреждениями с учетом показателей государственных (муниципальных) заданий; бюджетных данных до получателей бюджетных средств; бюджетных инвестиций юридическим лицам для вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы; бюджетных ассигнований на социальное обеспечение населения (пособия; пенсионное обеспечение), обслуживание государственного (муниципального) долга; бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов, в т.ч. на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [8, 9].

Оперативное управление общественными финансами предполагает составление двух оперативных финансовых планов: сводной бюджетной росписи (составляется и ведется финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом)) и кассового плана (составляется и ведется Федеральным казначейством на федеральном уровне и финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) на региональном и местном уровнях). Исполнение бюджетов бюджетной системы Российской Федерации происходит с казначейским обслуживанием (с учетом принципа единства кассы): органы Федерального казначейства открывают единые счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а Банк России открывает единый казначейский счет Федеральному казначейству. Таким образом, формируется пул ликвидности для минимизации кассовых разрывов бюджетов публично-правовых образований (далее – ППО) за счет дефицита бюджетных средств на единых счетах других бюджетов. Оперативное управление общественными финансами предполагает администрирование доходов главными администраторами доходов бюджетов, их зачисление на казначейский счет для учета средств и дальнейшее распределение на единые счета бюджетов в соответствии с нормативами распределения, а также санкционирование расходов «под потребность» [10].

Финансовый контроль, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, делится на внутренний и внешний, осуществляемый органами Федерального казначейства и Счетной палатой (контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) соответственно. Однако в действительности осуществляются также такие виды контроля, как президентский (осуществляется через Контрольное управление), парламентский (реализуется профильными комиссиями Государственной Думы и Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации), общественный (публичные слушания на региональном и муниципальном уровнях).

Самостоятельный анализ финансово-бюджетной прозрачности в рамках программно-целевого планирования позволил выявить несколько проблемных областей реализации, которые представлены ниже.

В узком смысле обеспечение финансово-бюджетной прозрачности в рамках программно-целевого управления финансами общественного сектора в отечественной практике реализуется

за счет опубликования проекта закона о федеральном бюджете вместе с пакетом необходимых документов на сайте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (в том числе актуальных паспортов государственных программ), решений бюджетных комиссий и заключений по каждой стадии чтения законопроекта, нормативной правовой базы о программно-целевом управлении общественными финансами в системе «Консультант плюс», законов о бюджетах и об исполнении бюджетов, за счет создания в информационно-коммуникационной сети «Интернет» единого портала бюджетной системы Российской Федерации, а также формирования «Бюджета для граждан».

В широком смысле обеспечение финансово-бюджетной прозрачности в рамках программно-целевого управления финансами общественного сектора заключается в возможности контроля гражданами за каждой стадией управления общественными финансами на всех уровнях бюджетной системы [11].

Финансово-бюджетная прозрачность при программно-целевом планирование предусматривает «обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов, <…> а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти». В Российской Федерации по состоянию на 2021 год реализовывалось 15 национальных проектов (среди которых национальная программа, комплексный план и комплексная программа), однако нормативная правовая база, в том числе паспорт, комплексной программы «Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2024 года» в открытом доступе отсутствовал до начала 2022 года, хотя должно было произойти утверждение данной программы в трехмесячный срок с 16 апреля 2020 года, согласно Указу Президента Российской Федерации № 270 «О развитии техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации», а затем опубликование в СМИ.

При анализе проекта федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, внесенного в Государственную Думу 30 сентября 2021 года, выявлено, что в рамках практически каждой государственной программы реализуется большое количество федеральных проектов, которые на самом деле таковыми не являются. Например, Федеральный проект «Оказание государственной поддержки гражданам в обеспечении жильем и оплате жилищно-коммунальных услуг», согласно приложению 16 к проекту федерального закона, по КБК вовсе не является инструментом программно-целевого управления финансами. Некоторые «федеральные проекты», в соответствии с заключениями профильных комитетов на проект федерального закона, можно идентифицировать как федеральные проекты, не входящие в состав национальных проектов, или комплексы процессных мероприятий. При этом все «федеральные проекты», которые, согласно КБК, не являются структурными частями национальных проектов, не имеют нормативной правовой базы, хотя и встречаются и в проекте федерального бюджета, и в Едином плане по достижению национальных целей (например, федеральный проект «Придумано в России»). Таким образом, в открытом доступе нет информации о нормативной правовой базе указанных выше инструментов, что делает их аналитику и оценку общественностью невозможной.

При программно-целевом планировании финансово-бюджетная прозрачность обеспечивается не только публикацией закона (решения) о бюджете, информации о стадиях рассмотрения и утверждения бюджета в законодательных (представительных) органах власти, но и публикацией документов профильных комиссий, подтверждающих проведение предварительного парламентского контроля [12]. Более того, необходимо публиковать в открытом доступе информацию о публичных слушаниях региональных и местных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Оперативное управление общественными финансами предполагает предоставление оперативных данных об исполнении бюджета, государствен-

ных (муниципальных) программ, национальных проектов, о размещении средств единого казначейского счета и единых счетов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и «обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-коммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации», что следует понимать как фактический доступ к какой-либо информации, размещенной на портале. Конкретный перечень данных, необходимых для опубликования, не регламентируется, что приводит к сложности нахождения оперативной информации [13]. Например, Единый портал бюджетной системы Российской Федерации отражает оперативную информацию по исполнению госпрограмм только по 2 направлениям. Информация о реализации национальных проектов отсутствует. При этом нет и отчетности об исполнении федерального бюджета по целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности).

В информационно-коммуникационной сети «Интернет» одним из официальных источников информации о государственных программах является портал госпрограмм Российской Федерации, хотя, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, реализация принципа прозрачности должна происходить через единый портал бюджетной системы Российской Федерации. В сводной аналитике на портале не раскрывается оперативная информация о ходе реализации госпрограмм, отсутствуют также их последние редакции, что вызывает затруднения при аналитике и ставит под сомнение необходимость дальнейшего ведения данного сайта и эффективность использования средств на его обслуживание. Более того, в открытых данных информация представлена в виде ссылки на файл *.XML, что затрудняет просмотр данных файла.

Оперативное управление общественными финансами не должно ограничиваться опубликованием данных – оно должно способствовать участию граждан в бюджетном процессе, что будет способствовать повышению качества предоставляемых государственных (муниципальных) услуг, уточнению адресности предоставляемой социальной поддержки поистине нуждающимся в ней и дополнительному общественному контролю, в том числе за целевым использованием средств. Это возможно за счет внедрения партисипативного бюджетирования, организации опросов на портале Государственных услуг и создания центра обработки обращений граждан.

Финансовый контроль предполагает проведение Счетной палатой (контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) аудита эффективности исполнения государственных программ с опубликованием отчетов о проведении соответствующих экспертно-аналитических мероприятий [14]. Также проводятся контрольные мероприятия и публикуются отчеты о результатах и выявленных нарушениях. Однако не все контрольно-счетные органы публикуют информацию об этом. Органами Федерального казначейства также проводятся мероприятия по предварительному контролю с целью предотвращения нарушений путем санкционирования расходов с учетом 4 групп риска: низкая, средняя, высокая и особой важности. При последующем контроле органами Федерального казначейства осуществляются контрольные мероприятия и публикуется в открытом доступе «Отчет о выполнении Плана контрольных мероприятий Федерального казначейства на очередной год». Также публикуются показатели, характеризующие эффективность управления государственным имуществом, но без какой-либо детализации. Президентский контроль анализирует степень исполнения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Финансовый контроль приводит к опубликованию законов (решений) об исполнении бюджетов, обзоров бюджетных расходов, Бюджета для граждан, которые содействуют аналитике гражданами и экспертами [15-17].

Необходимо отметить, что отличительной чертой стран с высоким рейтингом Open Budget Index является публикация отчетов об исполнении бюджета по состоянию на середину финансового года, что позволило бы в отечественной практике внести оперативные изменения

в планируемые бюджетные ассигнования в рамках реализации государственных программ и, в частности, федеральных проектов. Такая информация была бы полезна для обеспечения финансово-бюджетной прозрачности в рамках программно-целевого управления общественными финансами.

Выводы

Системно для обеспечения финансово-бюджетной прозрачности программно-целевого управления общественными финансами необходимо совершенствовать систему общественного контроля, ведь притязания граждан являются лучшим методом побуждения органов власти к опубликованию информации. Локально необходимо:

1. Обеспечить включение в пакет документов, вносимый вместе с проектом федерального бюджета в Государственную Думу, паспортов национальных проектов, так как аналитика национальных проектов актуальна, необходима, но крайне затруднена при отсутствующих нормативных правовых актах;

2. Привести в соответствие федеральные проекты, входящие и не входящие в состав национальных проектов, а также комплексы процессных мероприятий и внести в паспорта государственных программ корректные наименования;

3. Предусмотреть обязанность для органов государственной власти и органов местного самоуправления опубликование оперативной информации о планировании, рассмотрении, утверждении, исполнении и контроле в рамках программно-целевого управления общественными финансами на всех трех уровнях бюджетной системы;

4. Сформировать перечень информации, подлежащей к обязательному опубликованию в информационно-коммуникационной сети «Интернет» и консолидировать абсолютно всю информацию о бюджете, бюджетной системе и бюджетном процессе на едином портале бюджетной системы Российской Федерации и обеспечить оперативное внесение изменений органами власти;

5. Предусмотреть обязанность предоставлять данные в легко открываемых форматах, например, Excel или PDF и использовать интерактивную визуализацию бюджетных данных;

6. Ввести персональную ответственность за не полное обеспечение информацией граждан и внедрить систему материального стимулирования для повышения заинтересованности и ответственности в корректном опубликовании данных.

7. Внедрение партисипативного бюджетирования, организация опросов на портале Государственных услуг и создание центра обработки обращений граждан.

8. Публиковать отчет об исполнении бюджета по состоянию на середину финансового года.

Предложенные меры по оптимизации процесса опубликования информации в рамках программно-целевого управления общественными финансами на современном этапе позволят обеспечить реализацию принципа финансово-бюджетной прозрачности, предоставление необходимых для аналитиков учёных нормативных правовых актов и данных, повышенный контроль за эффективностью использования средств и доступность информации для инициативного бюджетирования на региональном и местном уровнях, что будет способствовать корректной оценке работы органов власти.

Библиографический список

1. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения 21.01.2022).

2. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/(дата обращения 21.01.2022).

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения 21.01.2022).

4. Clark C., Menifield C.E., Stewart L.M. Policy Diffusion and Performance-based Budgeting, International Journal of Public Administration. 2018. vol. 41, no. 7. P. 528-534.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 №786 ««О системе управления государственными программами Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/(дата обращения 21.01.2022).

6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/(дата обращения 21.01.2022).

7. Финансы: учебник / коллектив авторов; под ред. Е. В. Маркиной. 3-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2021. 424 с.

8. Куцури Г.Н. Некоторые вопросы зависимости сбалансированности федерального бюджета от качества бюджетного планирования // Вестник университета. 2020. № 6. С. 94–101.

9. Тимкин Т.Р. Концепция программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение: дис. … канд. экон. наук. Москва, 2013. 184 с.

10. Ненюк Е.В. Особенности программно-целевого метода управления расходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации // Экономика и предпринимательство. 2020. № 5. С. 1293–1297.

11. Дорофеев М.Л. Проблемы реализации программно-целевого метода бюджетных расходов в Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. Серия экономика и право. 2020. Т. 30. № 1. С. 13–21.

12. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения 21.01.2022).

13. Тютюнник И.Г. Совершенствование государственных программ как основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов // Экономические стратегии. 2016. № 5. С. 154–159.

14. Горохова С.С. Национальные проекты Российской Федерации как инструмент достижения стратегических целей и задач государства // Российская юстиция. 2020. № 6. С. 41–44.

15. Бегчин Н.А., Богачева О.В., Смородинов О.В. Обзоры расходов как инструмент управления общественными финансами в странах ОЭСР: теоретический аспект // Финансовый журнал. 2018. № 3. С. 49–63.

16. Пенчук А.В. Гармонизация инструментов БОР в условиях внедрения проектного управления бюджетными расходами // Экономика и предпринимательство. 2019. № 1. С. 220–223.

17. Солянникова С.П., Бондаренко Н.О. Зарубежный опыт проведения обзоров бюджетных расходов и возможности его использования в российской практике // Финансовая жизнь. 2020. № 3. С. 86–90.