

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение
высшего образования
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Пенчук Анна Витальевна

РАЗВИТИЕ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ РАСХОДАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономической наук

Научный руководитель

доктор экономических наук
Силуанов Антон Германович

Москва – 2020

Диссертация представлена к публичному рассмотрению и защите в порядке, установленном ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в соответствии с предоставленным правом самостоятельно присуждать учёные степени кандидата наук, учёные степени доктора наук согласно положениям пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Публичное рассмотрение и защита диссертации состоится 16 сентября 2020 г. в 10:00 часов на заседании диссертационного совета Финансового университета Д 505.001.109 по адресу: Москва, Ленинградский проспект, д. 51, корп. 1, аудитория 1001.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125993, Москва, ГСП-3, Ленинградский проспект, д. 49, комн. 200 и на официальном сайте Финансового университета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: www.fa.ru.

Персональный состав диссертационного совета:

председатель – Гончаренко Л.И., д.э.н., профессор;
заместитель председателя – Попков С.Ю., д.э.н., доцент;
учёный секретарь – Тюрина Ю.Г., д.э.н., доцент;

члены диссертационного совета:

Засько В.Н., д.э.н.;
Караев А.К., д.техн.н., профессор;
Киреева Е.Ф., д.э.н., профессор;
Куцури Г.Н., д.э.н., доцент;
Ларина С.Е., д.э.н., профессор;
Мандрощенко О.В., д.э.н., доцент;
Пансков В.Г., д.э.н., профессор;
Пинская М.Р., д.э.н., доцент;
Цепилова Е.С., д.э.н., доцент.

Автореферат разослан 23 марта 2020 г.

Учёный секретарь
диссертационного совета Д 505.001.109,
д.э.н., доцент

Тюрина Юлия Габдрашитовна

I ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблема эффективного и качественного управления бюджетными расходами всегда считалась одной из важнейших в любом государстве независимо от уровня его экономического развития или типа государственного управления. Определяя и регулируя состав, структуру и объемы бюджетных расходов, государство регулирует уровень и темпы социально-экономического развития, от качества такого регулирования зависит функционирование экономики в целом и качество жизни граждан в частности.

В настоящее время в условиях жестких бюджетных ограничений остро стоит вопрос поиска результативных инструментов управления расходами бюджетов публично-правовых образований, которые позволят, с одной стороны, решать сложившиеся социально-экономические проблемы с максимальной оперативностью и ответственностью за принимаемые управленческие решения, а с другой – обеспечить значительный прогресс в социально-экономическом развитии за счет внедрения и использования уникальных продуктов и технологий.

Замечено, что все большее распространение в государственном секторе управления получают инструменты, широко используемые и доказавшие свою эффективность в коммерческом секторе, в связи с чем в настоящее время в бюджетный процесс многих стран мира, России в том числе, внедряются элементы проектного управления.

Актуальность темы исследования также подчеркивается решениями Президента Российской Федерации в части необходимости развития проектного подхода в государственном секторе. В частности, Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах Российской Федерации на период до 2024 года» обозначен новый стратегический курс государственной политики, успешность выполнения которого определяется результативностью реализации проектного подхода.

Степень разработанности темы исследования. Вопросы, связанные с управлением расходами бюджетов бюджетной системы, рассматривались как

зарубежными экономистами, такими как Маршал А., Милль Дж., Пигу А., Портер М., Тейлор Ф., Фоллет М.П. и др., так и отечественными учеными, такими как Бабич А.М., Павлова Л.Н., Витте С.Ю., Дробозина Л.А., Поляк Г.Б., Родионова В.М., Романовский М.В., Сперанский М.М. и др. Программно-целевые и проектные принципы управления бюджетными расходами исследовались в работах Райзберга Б.А., Лаврова А.М., Бегчина Н.А., Соколова И.А., Беленчук А.А., Афанасьева М.П., Шаш Н.Н., Куцури Г.Н., Попкова С.Ю. и др.

Теоретические и практические разработки проблем проектного управления в целом рассматриваются в трудах Разу М.Л., Воропаева В.И., Мазур И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г., Алешина А.В., Аньшина В.М., Багратиони К.А., Константиныди Х.А., Балашова А.Н., Леонова О.В., Мироненко Н.В. и др.

Однако в этих научных исследованиях не определены содержание и специфика проектного управления применительно к бюджетным расходам, а также не рассматриваются вопросы оценки качества проектного управления бюджетными расходами.

Необходимость совершенствования методологии проектного управления расходами федерального бюджета с учетом оценки его качества, а также существование ряда иных неразрешенных и дискуссионных вопросов, значимых для решения задачи повышения результативности управления средствами бюджетов бюджетной системы, обусловили постановку цели исследования и способствовали определению его задач.

Целью исследования является решение научной задачи развития методологии проектного управления бюджетными расходами, что имеет существенное значение для развития теории государственных финансов и повышения результативности расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Исходя из цели диссертации, основными **задачами исследования** являются:

1) определить принципы, особенности и границы применения проектного подхода при управлении расходами бюджетов бюджетной системы;

2) разработать концептуальные подходы к организации и оценке качества проектного управления бюджетными расходами в рамках бюджетного процесса;

3) проанализировать международный и российский опыт использования элементов проектного подхода в общественном секторе и оценить возможности его применения в российской практике;

4) проанализировать опыт проектного управления расходами федерального бюджета;

5) разработать и апробировать инструментарий оценки качества проектного управления бюджетными расходами;

6) разработать и обосновать направления совершенствования системы управления бюджетными расходами с использованием элементов проектного подхода.

Объектом исследования являются расходы федерального бюджета.

Предметом исследования являются теоретические, организационно-правовые и методические аспекты проектного управления бюджетными расходами.

Методология и методы исследования. Диссертационное исследование основывается на методологических подходах и теоретических положениях, изложенных в трудах российских и зарубежных ученых в сфере организации финансов сектора государственного управления, управления расходами бюджетов публично-правовых образований.

Методологическая база диссертации сформирована на основе философских и общенаучных принципов (объективности, системности, всесторонности, единства теории и практики) и опирается как на общенаучные методы (сбор данных, их преобразование посредством анализа, синтеза, обобщения, группировки, классификации и графической обработки), так и на специальные (экономико-статистические). Используются рейтинговый и балльный методы при оценке качества проектного управления бюджетными расходами.

Научная новизна исследования заключается в развитии методологии проектного управления бюджетными расходами.

Новыми являются следующие научные результаты:

1. Уточнены принципы, особенности и границы применения проектного подхода при управлении бюджетными расходами. Исходя из теоретических и методологических основ проектного подхода цель проектного управления бюджетными расходами в современных условиях связана с достижением срочных изменений в экономике и социальной сфере за счет внедрения уникальных результатов в процесс бюджетного финансирования при заданных ресурсных ограничениях. Указанная цель трансформирует принципы управления бюджетными расходами, к числу которых в диссертации отнесены: комплексность, обоснованность, гибкость, оперативность, направленность на изменение, ограниченность, персонализация, координация. Сущностные признаки бюджетного программирования характерны и для проектного подхода, однако специфика проектного подхода обуславливает его обособление в рамках бюджетного программирования, а также позволяет разграничить проектное и программно-целевое управление бюджетными расходами. При этом границы проектного управления, реализуемого в рамках программно-целевого управления, распространяются на бюджетные расходы, целью осуществления которых является внедрение инноваций и получение уникальных результатов деятельности, оказывающих влияние на обеспечение прогресса в социальной сфере и экономике.

2. Сформулированы на основе изучения анализа зарубежного и российского опыта современные тенденции развития проектного управления бюджетными расходами. Среди них: а) реализация проектного подхода в рамках программно-целевого управления бюджетными расходами; б) использование проектных принципов в управлении преимущественно бюджетными инвестициями, а также бюджетными расходами на внедрение качественно новых продуктов, услуг; в) высокая вариативность организационной структуры проектного управления бюджетными расходами; г) наличие стандартов по проектному управлению бюджетными проектами

3. Разработаны и апробированы критерии и показатели оценки качества проектного управления расходами бюджетов, в том числе:

– на этапе планирования бюджетных ассигнований предлагается оценивать качество управления с использованием таких показателей, как объем бюджетных расходов на осуществление бюджетных инвестиций, развитие IT-технологий и инноваций, НИОКР в структуре бюджетных расходов; объем зарезервированных бюджетных ассигнований на начало финансового года; объем изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета; консолидация средств публично-правовых образований и внебюджетных источников; планирование целей, результатов и показателей использования бюджетных средств;

– на этапе исполнения бюджетных расходов для оценки качества проектного управления бюджетными расходами предложены показатели уровня кассового исполнения расходов, доведения лимитов бюджетных обязательств, принятия бюджетных обязательств, распределения межбюджетных трансфертов;

– на этапе формирования отчетности для оценки качества целесообразно использовать следующие показатели: корректность данных о бюджетных расходах, степень достижения показателей и результатов осуществления бюджетных расходов.

4. Обоснованы рекомендации по совершенствованию системы управления бюджетными расходами на принципах проектного управления и повышению качества проектного управления бюджетными расходами. Разработанный комплекс мер включает разработку стандарта управления бюджетными расходами, гармонизацию действующих инструментов управления бюджетными расходами, а также повышение оперативности осуществления бюджетных процедур, обеспечение прослеживаемости движения денежных средств на всех уровнях бюджетной системы, организацию внешнего мониторинга исполнения бюджетных расходов, расширение функций Минфина России как субъекта проектного управления бюджетными расходами, повышение уровня информатизации проектного управления бюджетными расходами.

Положения, выносимые на защиту:

1) уточненные принципы, особенности, границы применения проектного подхода в управлении бюджетными расходами (С. 25-33);

2) сформулированные на основе анализа зарубежного опыта современные тенденции развития проектного управления бюджетными расходами (С. 33-41);

3) разработанные и апробированные критерии и показатели оценки качества проектного управления бюджетными расходами (С. 59-61);

4) обоснованные рекомендации по совершенствованию системы управления бюджетными расходами на принципах проектного управления и повышению качества проектного управления бюджетными расходами (С. 104-130).

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что его основные выводы и положения способствуют развитию методологических аспектов управления расходами публично-правовых образований, повышению качества управления общественными финансами на основе проектных принципов.

Практическая значимость исследования состоит в том, что разработанные в диссертации теоретические положения и предложенные подходы и критерии оценки качества проектного управления бюджетными расходами, а также комплекс мероприятий по дальнейшему развитию проектного управления бюджетными расходами могут быть использованы федеральными органами государственной власти при уточнении организационно-правовых основ, инструментов и процедур управления расходами бюджетов бюджетной системы.

Самостоятельное практическое значение имеют следующие положения:

1) критерии и показатели оценки качества проектного управления бюджетными расходами;

2) практические рекомендации по совершенствованию системы управления бюджетными расходами с использованием проектных принципов, а также разработанный шаблон стандарта управления бюджетными расходами.

Область исследования. Содержание диссертации соответствует п. 2.8. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов» Паспорта научной специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки).

Степень достоверности, апробация и внедрение результатов исследования. Достоверность результатов подтверждается использованием общенаучных методов, анализом широкого круга источников информации. Исследование базируется на официальных данных Росстата, Минфина России, Федерального Казначейства, финансовых органов субъектов Российской Федерации; сведениях единого портала бюджетной системы Российской Федерации, официального интернет-портала правовой информации.

Основные результаты и положения диссертационного исследования докладывались, обсуждались и были одобрены: на VIII Международном научном студенческом конгрессе «Россия от кризиса к устойчивому развитию. Ресурсы, ограничения, риски» (Москва, ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», 12 апреля 2017 г.); на IX Международном научном студенческом конгрессе «Цифровая экономика: новая парадигма развития» (Москва, ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», 19 апреля 2018 г.); на XIX Международной научно-практической конференции «Фундаментальные и прикладные научные исследования: актуальные вопросы, достижения и инновации» (г. Пенза, МЦНС «Наука и Просвещение», 15 января 2019 г.).

Материалы диссертации используются в практической деятельности Департамента программно-целевого планирования и эффективности бюджетных расходов Министерства финансов Российской Федерации. В частности, разработанные в диссертации предложения по повышению качества и оперативности проектного управления бюджетными расходами федерального бюджета были учтены при подготовке Минфином России проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил принятия решений о внесении изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета в части бюджетных ассигнований, предусмотренных на финансовое обеспечение реализации национальных проектов (программ) и комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» (принято 7 августа 2019 г. № 1030) и реализуются в деятельности Департамента программно-целевого планирования и эффективности бюджетных расходов

Минфина России. Указанные предложения способствуют повышению оперативности проектного управления расходами федерального бюджета.

Предложенные в диссертации рекомендации по стандартизации проектного управления бюджетными расходами нашли свое отражение в подготовленных при участии Минфина России Методических указаниях по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов, утвержденных Председателем Правительства Российской Федерации 22 марта 2019 г. № 2523п-Пб.

Материалы диссертации используются Департаментом общественных финансов Финансового университета в учебном процессе в преподавании учебных дисциплин «Государственные и муниципальные финансы», «Программно-целевые методы управления государственными финансами», при проведении научно-исследовательского семинара по магистерской программе «Управление общественными финансами».

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждается соответствующими документами.

Публикации. Результаты исследования опубликованы в 4 работах общим объемом 2,97 п.л. (весь объем авторский) в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

Структура и объем диссертации. Цель, задачи и методы исследования определили структуру и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, детализированных на 6 параграфов, заключения, списка литературы, включающего 167 наименований, 10 приложений. Текст диссертации изложен на 178 страницах, содержит 17 таблиц, 4 рисунка.

II ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В соответствии с поставленными целью и задачами исследования в диссертации рассмотрены четыре группы вопросов.

Первая группа вопросов связана с определением цели, принципов, особенностей и границ применения проектного подхода в управлении бюджетными расходами.

Основы проектной методологии обуславливают изменение цели управления бюджетными расходами, которая при проектном подходе направлена на достижение срочных изменений в экономике и социальной сфере в условиях ограниченности ресурсов, что приводит к необходимости уточнения принципов управления и, соответственно, модификации процедур бюджетного процесса, характеристика которых представлена в таблице 1.

При этом при реализации проектного подхода в управлении бюджетными расходами проявляются такие сущностные признаки бюджетного программирования, как: проблемно-ориентированный подход; наличие целей осуществления бюджетных расходов, их декомпозиция до мероприятий и установление измеримых показателей, позволяющих оценить успешность их достижения; планирование бюджетных расходов в увязке с иными ресурсами. Однако специфика проектного подхода обуславливает его обособление в рамках бюджетного программирования, а также позволяет разграничить проектное и программно-целевое управление с учетом выявленных в диссертации особенностей проектного управления расходами бюджетов публично-правовых образований.

Первая особенность проектного подхода – высокая степень конкретизации целей осуществления бюджетных расходов, их соответствие критериям SMART, и как следствие, преобладание количественных показателей, характеризующих достижение целей.

Вторая особенность проектного подхода связана с соблюдением срочности достижения заданных целей осуществления бюджетных расходов, что обуславливает необходимость повышения оперативности процесса управления бюджетными расходами, в том числе на основе их мониторинга в целях своевременного реагирования на возникающие в процессе управления риски.

Таблица 1 - Принципы проектного управления бюджетными расходами

Принцип управления бюджетными расходами	Инструменты реализации	Изменения в бюджетном процессе
Комплексность – управление бюджетными расходами осуществляется в увязке с конечными результатами их осуществления и иными ограниченными ресурсами	бюджетный проект	внедрение в бюджетный процесс бюджетного проекта как основного инструмента планирования и исполнения бюджетных расходов
Обоснованность – увязка объемов бюджетных расходов и конкретных, измеримых и приоритетных для государства и общества результатов	- бюджетная классификация расходов; - запросы на изменения бюджетных проектов; - сводная бюджетная роспись	- отражение в законе о бюджете и бюджетной отчетности конкретных измеримых результатов бюджетных расходов; - увязка предложений по перераспределению бюджетных ассигнований с предложениями по изменению значений результатов и показателей бюджетного проекта
Гибкость – возможность перераспределения бюджетных средств в течение финансового года	- запросы на изменение бюджетных проектов; - сводная бюджетная роспись	расширение перечня оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон о бюджете за счет включения в них изменений в бюджетных проектах
Ограниченность – консолидация финансовых источников всех публично-правовых образований и внебюджетных источников	«безденежные» соглашения с публично-правовыми образованиями	- установление количественно измеримых параметров оценки результативности бюджетных расходов в качестве условий предоставления мер государственной поддержки за счет бюджетных средств; - заключение «безденежных» соглашений с публично-правовыми образованиями, подтверждающих обязательство уполномоченных органов исполнительной власти на всех уровнях управления по достижению установленных такими соглашениями показателей и результатов

Продолжение таблицы 1

Принцип управления бюджетными расходами	Инструменты реализации	Изменения в бюджетном процессе
Направленность на изменение - цели осуществления бюджетных расходов должны обеспечивать прогресс в социально-экономическом развитии государства	формализованный отбор и экспертиза инициатив на соответствие проектным принципам	проведение оценки целесообразности решения социально-экономических проблем на основе проектного подхода до начала этапа планирования
Оперативность – необходимость достижения запланированных результатов осуществления бюджетных расходов в сжатые сроки	- правовое регулирование процедур управления бюджетными расходами; - независимый мониторинг, охватывающий все аспекты управления бюджетными расходами	- упрощение и оптимизация действующих процедур управления бюджетными расходами, необходимых для достижения результатов (в том числе сроков утверждения правил предоставления межбюджетных трансфертов, заключения соглашений с публично правовыми образованиями, контрактов с юридическими лицами); - наделение финансовых органов полномочиями по осуществлению регулярного мониторинга исполнения бюджетных расходов
Персонализация - установление персональной ответственности за достижение запланированных целей и результатов осуществления бюджетных расходов	правовое закрепление ответственности субъектов управления бюджетными расходами	применение мер административной ответственности в случае недостижения субъектами управления заданных результатов осуществления бюджетных расходов
Координация – обеспечение оперативного взаимодействия всех участников проектной управления бюджетными расходами (в том числе на разных уровнях бюджетной системы)	установление ключевых ролей для субъектов проектного управления бюджетными расходами	- формирование, согласование, утверждение и представление информации и документов, необходимых для проектного управления бюджетными расходами, осуществляется в информационной системе на основе единых подходов; - перераспределение полномочий и сфер ответственности между различными уровнями принятий решений, создание прозрачного механизма урегулирования разногласий, исключение двойных контуров управления, мониторинга и контроля

Источник: составлено автором.

Третья особенность проектного подхода обусловлена его назначением – обеспечение ускоренного развития социальной сферы и экономики за счет внедрения инноваций и достижения уникальных результатов, способствующих прогрессивным изменениям в указанных сферах. Эта особенность ограничивает сферу применения проектного подхода рамками управления бюджетными инвестициями, расходами на осуществление закупок в сфере информационно-коммуникационных технологий, НИОКР и позволяет повысить уровень обоснованности выбора направлений бюджетных расходов.

Четвертая особенность проектного подхода определяет его реализацию не только в условиях ограниченности бюджетных расходов, но и обязательность соблюдения бюджетных ограничений, в т.ч. в рамках конкретного бюджетного проекта на весь период его реализации.

Пятая особенность проектного подхода – наличие временных организационных структур, осуществляющих управление бюджетными расходами.

Таким образом, проектный подход реализуется в рамках программно-целевого управления бюджетными расходами, цели осуществления которых связаны с внедрением инноваций и достижением уникальных результатов. Специфика проектного подхода обуславливает модификацию принципов, инструментов, процедур, функций и организационной структуры управления бюджетными расходами.

Вторая группа вопросов связана с изучением международного и российского опыта проектного управления бюджетными расходами с целью определения современных тенденций развития проектного управления бюджетными расходами.

Анализ зарубежного и отечественного опыта проектного управления бюджетными расходами, проведенный в диссертации, свидетельствует о наличии ряда современных трендов его развития, в частности:

1) включенность проектных инструментов в управление бюджетными расходами. Управление бюджетными расходами осуществляется на основе бюджетных проектов, которые встроены в целевые программы. В частности, в нашей стране в настоящее время реализуются федеральные проекты в составе государственных программ Российской Федерации, показатели и результаты таких проектов также декомпозируются на уровень субъектов Российской Федерации, которые осуществляют формирование и реализацию региональных проектов. Интеграция таких проектов в структуру государственных программ обеспечивает комплексность управления бюджетными расходами, поскольку достичь результатов только за счет проектных мероприятий без учета иных мер, в том числе обеспечивающих поддержание достигнутого уровня в экономике и социальной сфере невозможно;

2) использование проектных принципов при управлении преимущественно бюджетными инвестициями, а также бюджетными расходами на внедрение качественно новых продуктов, услуг. Например, в Канаде реализуется порядка 33 тыс. инфраструктурных проектов, в Великобритании наибольшие объемы бюджетных средств предусмотрены на реализацию инфраструктурных проектов и проектов в военно-промышленном секторе (в 2018 году объемы бюджетных средств составили 210 млрд и 138 млрд фунтов стерлингов соответственно);

3) высокая вариативность организационной структуры проектного управления бюджетными расходами, когда правовое, методическое, информационное сопровождение проектного управления бюджетными расходами может осуществляться специализированными организациями (например, в Малайзии функционирует проектный офис по эффективности деятельности и реализации реформ PEMANDU, в Великобритании – Управление инфраструктуры и проектов), финансовыми органами (например, в Сингапуре в структуре Министерства финансов функционирует Центр управления государственными проектами, в Новой Зеландии – подотчетное Казначейству Национальное агентство по инфраструктуре), ответственными исполнителями целевых

программ (в США, Канаде). В России преобладает смешанная модель проектного управления бюджетными расходами, в рамках которой на базе органов исполнительной власти создаются ведомственные проектные офисы, а сопровождение проектной деятельности в целом осуществляется правительственным проектным офисом;

4) наличие стандартов по проектному управлению бюджетными проектами (в США – PMBoK, в Китае - сPMBoK, в Великобритании - PRINCE, и др.), что позволяет: формализовать управленческие процедуры, тем самым сделав процесс управления более систематизированным и прозрачным; оптимизировать временные затраты на осуществление управления, в том числе за счет использования универсальных методик, инструментария; исключить риски повторения управленческих ошибок; провести оценку качества проектного управления. Соответствие рекомендациям стандарта свидетельствует о достаточном уровне качества управления бюджетными расходами.

Третья группа вопросов посвящена разработке критериев и показателей оценки качества проектного управления бюджетными расходами. Сформулированные в диссертации особенности проектного управления бюджетными расходами позволили определить критерии и показатели оценки качества проектного управления, которые представлены в таблице 2 и определены с учетом особенностей бюджетного процесса и накопленного Министерством финансов Российской Федерации опыта мониторинга финансового обеспечения реализации национальных проектов.

Таблица 2 - Критерии и показатели качества проектного управления бюджетными расходами

Критерии	Параметры оценок	Рекомендуемое значение	Допустимое значение	Результаты оценки
<i>На этапе планирования бюджетных расходов</i>				
Уникальность, неповторимость планируемых направлений осуществления бюджетных расходов, %	доля бюджетных инвестиций, расходов на развитие IT-технологий и инноваций в общем объеме расходов на реализацию бюджетного проекта	более 80% от общего объема бюджетных расходов на реализацию бюджетного проекта	не менее 50% от общего объема расходов на реализацию бюджетного проекта	допустимый уровень отмечается по 1 национальному проекту (далее – НП), ниже допустимого уровня - остальные НП
Соответствие целей осуществления бюджетных расходов критериям SMART	цели конкретны, измеримы, значимы, достижимы и ограничены по времени	соответствие целей указанным критериям	соответствие целей указанным критериям	по всем НП отмечается соответствие рекомендуемому уровню
Наличие измеримых показателей осуществления бюджетных расходов и прозрачность методик расчета	методики расчета всех показателей утверждены;	методики расчета всех показателей утверждены	методики расчета 95% показателей утверждены	рекомендуемый уровень по 6 НП, допустимый уровень по 1 НП, ниже допустимого уровня по 6 НП
	достоверность данных расчета	расчет данных на основе данных Росстата или международных методик	расчет данных на основе данных Росстата и ведомственных методик	по всем НП соблюдается допустимый уровень качества
Консолидация средств публично-правовых образований и внебюджетных источников	учет средств из разных источников	консолидация бюджетных и внебюджетных источников	привлечение внебюджетных источников на отдельный период реализации	рекомендуемый уровень по 7 НП, допустимый уровень по 2 НП, ниже допустимого уровня по 4 НП

Продолжение таблицы 2

Критерии	Параметры оценок	Рекомендуемое значение	Допустимое значение	Результаты оценки
Объем зарезервированных бюджетных средств, подлежащих распределению в течение финансового года, %	% зарезервированных бюджетных ассигнований, в общем объеме бюджетных ассигнований на реализацию бюджетного проекта	не более 1%	не более 3%	рекомендуемый уровень по 11 НП, допустимый уровень по 2 НП, ниже допустимого уровня по 1 НП
<i>На этапе исполнения бюджетных расходов</i>				
Уровень кассового исполнения бюджетных расходов, %	отношение фактических параметров бюджетных расходов к плановым	свыше 98%	свыше 93%	по всем НП на отчетную дату отмечается несоответствие допустимому уровню
Доведение лимитов бюджетных обязательств (ЛБО), %	уровень доведения ЛБО на очередной финансовый год и плановый период (% от показателей сводной бюджетной росписи)	100% на очередной финансовый год, свыше 95% на плановый период	95% на очередной финансовый год, 90% на плановый период	рекомендуемый уровень по 1 НП, допустимый уровень по 3 НП, ниже допустимого уровня по 9 НП
Принятие бюджетных обязательств (БО), %	уровень принятых БО на очередной финансовый год и плановый период (% от утвержденных ЛБО)	свыше 95% на очередной финансовый год; свыше 90% на плановый период	свыше 90% на очередной финансовый год; свыше 80% на плановый период	по всем НП на отчетную дату отмечается несоответствие допустимому уровню
<i>На этапе составления бюджетной отчетности по расходам</i>				
достижение социально-экономических эффектов, %	степень достижения показателей, результатов бюджетных проектов, %	100%	выше 90%	отсутствуют данные для расчета в связи с более поздним сроком представления официальной статистической информации
	наличие положительной динамики в изменении показателей, результатов бюджетных проектов, %	100%	выше 90%	

Источник: составлено автором.

Предложенная система критериев и показателей была апробирована для оценки качества реализуемых на федеральном уровне национальных проектов по данным за 2019 г. При обобщении итоговой оценки ни один национальный проект не получил максимального количества баллов (39 баллов). Наивысшие баллы отмечаются по национальным проектам «Наука» (28 баллов), «Здравоохранение», «Образование» (по 26 баллов), «Культура» (25 баллов).

По результатам проведенной оценки можно отметить:

1) низкую долю инновационной составляющей (в том числе расходов на осуществление капитальных вложений) в структуре бюджетных расходов на реализацию национальных проектов, которая не превышает 25%, что свидетельствует о недостаточно прорывном характере запланированных результатов осуществления бюджетных расходов. При этом стоит отметить неоднородность структуры бюджетных расходов федерального бюджета в разрезе конкретных национальных проектов. В частности, в структуре бюджетных расходов на реализацию Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры доля бюджетных инвестиций составляет свыше 60%, в то время как по остальным национальным проектам не превышает 20%;

2) соответствие целей осуществления бюджетных расходов на реализацию национальных проектов критериям проектной методологии, в том числе наличие измеримых показателей, характеризующих их достижение и рассчитываемых по утвержденным методикам;

3) сбалансированность финансового обеспечения реализации национальных проектов, в рамках которых обеспечена консолидация финансовых ресурсов их всех источников. Так, в 2019 году на долю бюджетных источников финансового обеспечения национальных проектов (в том числе средства федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов) приходится порядка 75%, около 25% - средства из внебюджетных источников. Вместе с тем, по 4 национальным проектам «Культура», «Здравоохранение», «Демография», «Международная

кооперация и экспорт» следует изыскивать возможности привлечения частных инвестиций;

4) недостаточное качество бюджетного планирования по отдельным национальным проектам, что подтверждается высоким уровнем зарезервированных бюджетных ассигнований. В частности, в рамках национального проекта «Экология» в 2019 году резерв составил порядка 20%;

5) неравномерность кассового исполнения бюджетных расходов. В частности, крайне низкий уровень кассового исполнения отмечается по национальной программе «Цифровая экономика Российской Федерации» - 25,8%, национальным проектам «Экология» и «Международная кооперация и экспорт» - 37,2% и 46,3%, а наиболее высокий уровень кассового исполнения бюджетных расходов (свыше 80%) отмечается всего лишь по 4 национальным проектам: «Демография», «Наука», «Здравоохранение», «Культура»;

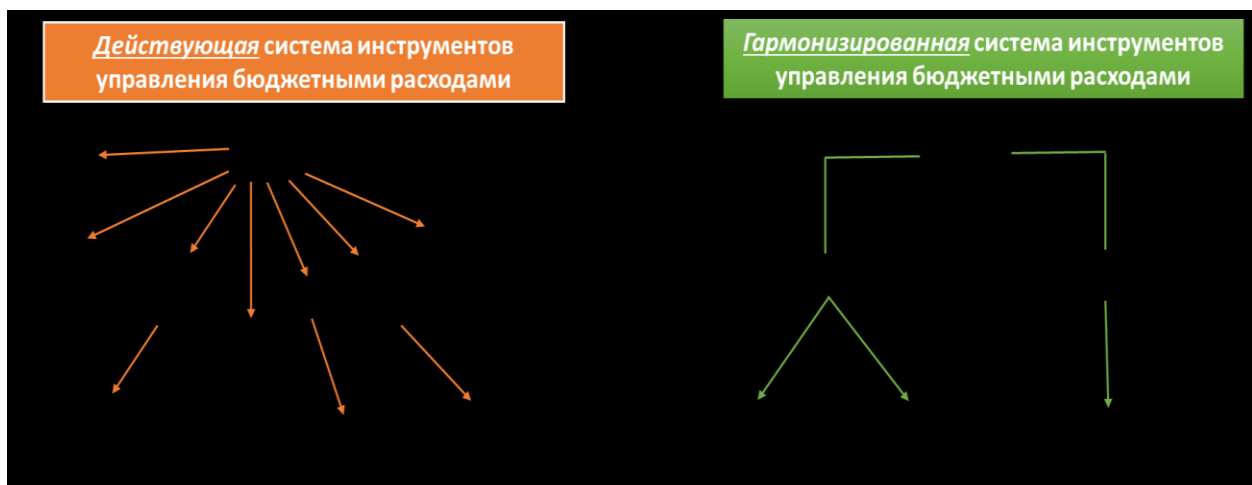
б) недостаточный уровень доведения лимитов бюджетных обязательств и принятия бюджетных обязательств на среднесрочную перспективу, что обуславливает низкий уровень кассового исполнения в отчетном финансовом году, а также снижает оперативность управления в среднесрочной перспективе. Лимиты бюджетных обязательств в полном объеме на 2019-2021 годы доведены в полном объеме только по национальному проекту «Производительность труда и поддержка занятости».

Крайне низкий уровень принятия бюджетных обязательств по национальным проектам «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Международная кооперация и экспорт», «Производительность труда и поддержка занятости» (не более 12%) обусловлен в том числе отсутствием заключенных соглашений (контрактов) с субъектами Российской Федерации, юридическими лицами. В этой связи ограничение сроков заключения таких соглашений и контрактов – важное направление повышения оперативности проектного управления бюджетными расходами.

Четвертая группа вопросов связана с разработкой рекомендаций по совершенствованию системы управления и повышению качества проектного управления бюджетными расходами. Разработанный в диссертации комплекс мер направлен на обеспечение системности управления бюджетными расходами, а также повышение качества проектного управления бюджетными расходами.

Системность управления бюджетными расходами обеспечит реализация следующих мероприятий:

1. Гармонизация действующих инструментов проектного и программно-целевого управления. В настоящее время в России на федеральном уровне предусмотрена одновременная реализация порядка 10 видов инструментов программно-целевого и проектного управления бюджетными расходами. Наличие значительного количества зачастую несогласованных между собой инструментов ведет к распылению средств, и как следствие, к потере контроля, а также к размыванию ответственности за достижение результатов использования бюджетных средств, как показано на рисунке 1.



Источник: составлено автором.

Рисунок 1 – Гармонизация инструментов управления бюджетными расходами

В этой связи, а также учитывая особенности инструментов управления бюджетными расходами, в диссертации предлагается оптимизировать систему управления бюджетными расходами, предусмотрев использование в рамках

бюджетного процесса исключительно федеральных и ведомственных проектов (проектная часть) и ведомственных целевых программ (процессная часть).

2. Обеспечение интеграции проектного подхода в действующую систему программно-целевого управления бюджетными расходами, что позволит исключить двойное нормативное правовое регулирование процессов разработки и реализации «пилотных» и «не пилотных» государственных программ, тем самым оптимизировать деятельность субъектов управления бюджетными расходами.

3. Стандартизация проектного управления бюджетными расходами. Успешность формирования эффективной системы управления бюджетными расходами во многом определяется наличием единых правил управления, понятных и удобных для всех участников управленческого процесса. В этой связи в диссертации предложен алгоритм управления бюджетными расходами, который позволяет систематизировать различные аспекты управленческого процесса (в том числе упростить бюджетные процедуры в рамках проектного подхода, уточнить требования к содержательным параметрам бюджетных проектов и др.) в едином документе - стандарте, что особенно важно в условиях наличия значительного количества правовых актов и методических документов, затрагивающих те или иные аспекты управления бюджетными расходами. Единый стандарт управления бюджетными расходами будет служить хорошей основой для принятия управленческих решений в области бюджетных расходов.

В структуру стандарта управления бюджетными расходами предлагается включить следующие разделы:

1. Общие положения; раздел содержит информацию о назначении стандарта, ключевые термины.

2. Организация проектного управления бюджетными расходами. В данном разделе описываются участники управленческого процесса, их функции и порядок взаимодействия, особенности планирования, исполнения бюджетных расходов (в том числе порядок и сроки осуществления процедур в рамках планирования и исполнения бюджета и др.), особенности формирования отчетности.

3. Организация процессного управления. Структура указанного раздела включает аналогичные вышеуказанному разделу параграфы.

4. Сводная оценка качества управления бюджетными расходами. В этом разделе регламентируется периодичность и порядок проведения внешнего мониторинга бюджетных расходов, представления и реализации его результатов.

5. Приложения; содержат разъяснения по заполнению документов на различных этапах бюджетного процесса, пошаговые инструкции по работе в информационной системе «Электронный бюджет», а также образцы и шаблоны документов.

Повышение качества проектного управления бюджетными расходами может обеспечить реализация таких мероприятий, как:

1. Повышение оперативности проектного управления бюджетными расходами на основе оптимизации сроков осуществления управленческих процедур, необходимых для исполнения бюджетных расходов. В частности, в диссертации предлагается внести в действующую нормативную правовую базу следующие изменения:

- требование о заключении соглашений о предоставлении межбюджетного трансферта на срок не меньше периода, на который утверждено распределение соответствующих межбюджетных трансфертов по субъектам Российской Федерации;

- установление предельного срока заключения правил предоставления и распределения межбюджетных трансфертов до начала финансового года;

- установление предельного срока завершения конкурсных процедур распределения бюджетных средств между бюджетами субъектов Российской Федерации и учреждениями;

- установление предельного срока заключения соглашений с государственными учреждениями о предоставлении субсидии на иные цели.

2. Организация регулярного внешнего мониторинга исполнения бюджетных расходов и наделение Минфина России полномочиями по его проведению. Учитывая оперативный характер управления, полагаем целесообразным

проведение такого мониторинга на ежемесячной основе с представлением результатов такого мониторинга высшему руководству страны.

3. Оптимизация состава участников проектного управления бюджетными расходами. Следует отметить значительную роль Минфина России в организации проектного управления бюджетными расходами. В частности, Минфин России осуществляет нормативное и методическое обеспечение развития проектной методологии в части вопросов планирования и исполнения бюджетных расходов, а также является оператором системы «Электронный бюджет», в рамках функционирования которой осуществляются процессы проектного управления. Однако до настоящего момента Минфин России не был включен в функциональную структуру проектной деятельности Правительства Российской Федерации. В этой связи предлагается внести изменения в действующую нормативную правовую базу, закрепляющие соответствующие функции Минфина России;

4. Повышение мотивации и ответственности участников проектного управления бюджетными расходами в случае недостижения запланированных целей, показателей и результатов.

5. Развитие информационного сопровождения проектного управления бюджетными расходами на основе:

а) рассмотрения информационной системы «Электронный бюджет» как основной информационной платформы управления общественными финансами, что позволит обеспечить единство подходов к информационному обеспечению проектной деятельности, в том числе однократность ввода необходимой информации по установленным формам и требованиям, и будет способствовать повышению качества и оперативности управления бюджетными расходами;

б) разработки мобильных приложений, позволяющих осуществлять проектное управление бюджетными расходами в режиме реального времени.

III ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках исследования уточнены и теоретически обоснованы цели, принципы, особенности и границы применения проектного управления бюджетными расходами, учет которых позволит обеспечить достоверность и обоснованность результатов оценки качества проектного управления.

Анализ зарубежного и отечественного опыта позволил выявить современные тенденции проектного управления расходами бюджетов, которые позволили определить комплекс мер по развитию и повышению качества управления общественными финансами.

Предложенные и апробированные в диссертации критерии и показатели оценки качества проектного управления бюджетными расходами позволяют обеспечить: а) увязку бюджетных расходов с оценкой изменения состояния объекта управления; б) проведение комплексной оценки качества управления расходами бюджетов; в) локализацию проблем как по группам расходов, так и по процедурам управления.

Сформулированный комплекс практических рекомендаций позволит создать основу для повышения качества, в том числе прозрачности и оперативности проектного управления бюджетными расходами, обеспечив эффективное выполнение возложенных задач и функций органов государственной власти.

IV СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации в рецензируемых научных изданиях,

определенных ВАК при Минобрнауки России

1. Пенчук, А.В. Проектное управление расходами федерального бюджета: проблемы и перспективы / А.В. Пенчук // Инновационное развитие экономики. – 2017. – № 4 (40). – С. 151-158. – ISSN 2223-7984.

2. Пенчук, А.В. Проектный подход: понятие и роль в системе планирования бюджетных расходов / А.В. Пенчук // Экономика. Налоги. Право. – 2018. – № 4. – С. 68-77. – ISSN 2619-1474.

3. Пенчук, А.В. Гармонизация инструментов БОР в условиях внедрения проектного управления бюджетными расходами / А.В. Пенчук // Экономика и предпринимательство. – 2019. – № 1. – С. 220-223. – ISSN 1999-2300.

4. Пенчук, А.В. Развитие проектного управления в общественном секторе за рубежом: тенденции, возможности и ограничения применения в российской действительности / А.В. Пенчук // Экономика и предпринимательство. – 2019. – № 3. – С. 1016-2021. – ISSN 1999-2300.