

Казначейское сопровождение: понятие, сущность, нормативно-правовое регулирование

Магомед Хасанович Далаков

Бакалавр

Институт бизнеса и делового администрирования РАНХиГС

Москва, Россия

dalakov@ibda.ranepa.ru

Поступила 21.03.2023

Принята 09.04.2023

Аннотация

Статья обуславливает необходимость разработки подхода к оценке прозрачности местных бюджетов в РФ, который, с одной стороны, будет соответствовать мировым тенденциям по определению ключевых критериев прозрачности местных бюджетов, а с другой стороны, обеспечит отражение отечественной специфики в сфере бюджетов как с точки зрения учета положений бюджетного законодательства, так и с позиции особенностей функционирования органов власти, которые осуществляют деятельность по управлению бюджетами. Таким образом, была разработана методика оценки бюджетной прозрачности на местном уровне в РФ, которая предусматривает расчет Индекса прозрачности местных бюджетов, состоящий из пяти блоков показателей, по каждому из которых предполагается балльное оценивание качественных или количественных параметров доступности информации в сфере бюджетов. Первым и наиболее важным шагом для формирования бюджетной прозрачности выступает обеспечение публичной доступности информации о бюджетных показателях, для чего необходим действующий сайт органов местного самоуправления, где в свободном доступе раскрывается соответствующая информация. При этом значимым аспектом бюджетной прозрачности является удобство и простота доступа к информации в сфере бюджетов, которую целесообразно оценить количеством шагов, которые пользователь сайта должен сделать в процессе поиска такой информации.

Ключевые слова

бюджетный менеджмент, уровень, процветание государства, обеспечение, система.

Введение

Первым этапом в обеспечении публичного раскрытия бюджетного процесса на местном уровне является раскрытие информации об утверждении соответствующего бюджета. Положениями ст. 77 Бюджетного кодекса РФ определен предельный срок утверждения местного бюджета – 25 декабря года, предшествующего плановому. При этом необходимо учитывать тот факт, что окончательный вариант проекта местного бюджета зависит от закона о Государственном бюджете РФ, сроки принятия которого неоднократно нарушались, что обуславливает наличие положений, определяющих приведение местных бюджетов в соответствие с государственным в части межбюджетных трансфертов в двухнедельный срок со дня официального опубликования закона о Государственном бюджете РФ (Гаврилов, 2017).

Именно поэтому срок публикации утвержденного местного бюджета предлагается оценивать с момента его утверждения, а оптимальное оценивание предусмотрено при публикации такого документа в двухнедельный период (Дьяконов, 2016).

В ст. 59 Бюджетного кодекса РФ определено формирование и представление месячных отчетов относительно сводного, государственного и местных бюджетов органами, которые контролируют взимание поступлений бюджета, в срок не позднее 15 числа месяца, следующего за отчетным, а также передачу со стороны Федеральной казначейской службы РФ соответствующим местным финансовым органам отчетности об исполнении местных бюджетов. Учитывая сказанное, приемлемый срок публикации месячных отчетов об исполнении местного бюджета в контексте обеспечения бюджетной прозрачности определен периодом до двух месяцев, при этом оптимальная оценка бюджетной прозрачности предусмотрена при выполнении критерия публикации месячных отчетов об исполнении местного бюджета в течение одного месяца, следующего за отчетным (Новикова, 2017).

Положениями ст. 80 Бюджетного кодекса РФ определено представление квартальных и годового отчетов о выполнении местного бюджета в органы местного самоуправления в двухмесячный срок после завершения соответствующего бюджетного периода. Таким образом, для оценивания определены два варианта приемлемых сроков публикации соответствующих отчетов в течение трех месяцев, следующих за отчетным кварталом (годом), и от трех до шести месяцев, следующих за отчетным кварталом (годом).

Зарубежной практикой повышения качества бюджетного менеджмента на местном уровне доказана эффективность проведения аудита расходов местных бюджетов по итогам бюджетного года и публикации соответствующих аудиторских отчетов (Тарасов, 2014).

Именно поэтому в разрезе предлагаемой методики оценивания транспарентности местных бюджетов в РФ перспективным направлением определены критерии публикации аудиторских отчетов, приемлемые сроки для обнародования которых определены в соответствии с международным опытом.

Доминирующую роль при оценке уровня бюджетной транспарентности необходимо уделить наполнению бюджетных документов в части раскрытия информации о бюджетных показателях в разрезе основных направлений – доходов, расходов, финансирования, а также трансфертов и задолженности, что соответствует разделам, по которым построены бюджетные документы в отечественной практике (Гребенюк, 2014).

При этом считаем нецелесообразным в этом контексте применять сравнение показателей отчетного периода с предыдущими как индикатор бюджетной транспарентности, что нашло место в мировой практике, поскольку такой подход отражает в большей степени эффективность, а не прозрачность бюджетного менеджмента. Для обеспечения целостности предлагаемой методики оценки бюджетной транспарентности с точки зрения полноты раскрытия бюджетных показателей необходимо проводить в разрезе основных бюджетных документов: утвержденного местного бюджета, месячных, квартальных и годовых отчетов об исполнении местного бюджета (Казначейское сопровождение, 2013).

При этом, несмотря на тот факт, что публикацию аудиторского отчета по расходам местного бюджета внесли как один из критериев бюджетной транспарентности в предыдущем блоке, оценки уровня его информационной наполненности не предусмотрено, поскольку, во-первых, на современном этапе подобная практика отсутствует в РФ, а во-вторых, содержание и структура отчета определяются непосредственно организацией, которая проводит аудит, что в текущих условиях не дает возможности предложить адекватные и пригодные для применения критерии.

Материалы и методы исследования

В свою очередь, И. Ф. Комарницкий считает, что бюджетная система представляет собой достаточно сложный механизм, который отражает специфику страны, особенности ее социально-экономического развития, государственного устройства, то есть эта система формируется на основе совокупности социально-экономических, правовых и других особенностей того или другого государства.

В то же время М. М. Артус дает более общее определение, а именно рассматривают бюджетную систему как взаимосвязанный комплекс политических, юридических, социальных и экономических отношений, обеспечивающий функционирование всех его звеньев с выполнением задач, определенных бюджетной политикой государства (Рябова, 2015).

В свою очередь, Н. Д. Чала, Л. В. Лазоренко также отмечают, что бюджетное устройство определяется с учетом государственного устройства и административно-территориального деления страны.

А. С. Дроздовская под бюджетным устройством понимает виды бюджетов, взаимосвязи между бюджетами и межбюджетные взаимоотношения, их принципы, правовой статус бюджетов в соответствии с правовым статусом административно-территориальных единиц и государственных образований (Махин, 2016).

Н. В. Савчук также трактует бюджетное устройство как совокупность бюджетов и взаимосвязь между ними и дает такое определение: бюджетное устройство – это взаимосвязь участников бюджетного процесса (отдельных звеньев бюджетной системы), которая основывается на правовых нормах и ориентирована на рост доли общественно значимых расходов в структуре консолидированного бюджета государства.

Таким образом, можем отметить, что практически все отечественные ученые соглашались с трактовкой бюджетного устройства, приведенной в Бюджетном кодексе РФ. Однако, по нашему мнению, определение С. И. Юрия и В. М. Федосова несколько шире и больше соответствует экономической сущности этой дефиниции (Государственный, 2018).

Разные ученые по-разному трактуют такую финансовую дефиницию, как бюджетный механизм. Так, группа исследователей – Ю. В. Пасечник, А. Г. Романенко, С. Я. Огородник и А. А. Славина – рассматривают сущность бюджетного механизма как совокупность средств, которые применяет государство с целью организации бюджетных отношений и обеспечения надлежащих условий для экономического и социального развития. В свою очередь, М. М. Артус, Н. М. Хищная, А. М. Ковалюк, С. И. Юрий и В. М. Федосов под бюджетным механизмом понимают систему или совокупность финансовых форм, методов, рычагов, инструментов, стимулов и санкций по поводу мобилизации и использования бюджетных средств (Казначейское сопровождение, 2013).

Также отмечается, что с практической точки зрения бюджетный механизм можно рассматривать как налаженную экономическую структуру, отражающую последовательность и способы действий соответствующих государственных органов в процессе мобилизации и использования бюджетных средств.

Проанализировав все предложенные подходы, по нашему мнению, под бюджетным механизмом необходимо понимать совокупность финансовых форм, методов организации бюджетных отношений, рычагов, инструментов, стимулов и санкций, нормативно-правового и информационного обеспечения по поводу привлечения и использования бюджетных средств для обеспечения выполнения бюджетной политики государства (Черкасов, 2017).

Результаты и обсуждение

Определение понятия «бюджетный менеджмент» в практике рассматривается с двух точек зрения. Так, Л. Е. Клец рассматривает это понятие как совокупность мероприятий, форм и методов деятельности органов государственного

управления по формированию, распределению, расходованию бюджетных средств с применением контрольных действий на всех стадиях бюджетного процесса. Однако, по нашему мнению, бюджетный менеджмент не ограничивается деятельностью исключительно государственных органов власти.

В свою очередь, группа ученых – Л. В. Панкевич, Н. А. Зварыч, П. Я. Могилева и Б. И. Хомичак – под бюджетным менеджментом понимают совокупность взаимосвязанных действий (управленческих функций), приемов, методов, направленных на руководство бюджетными ресурсами и отношениями, возникающими в процессе движения бюджетных потоков. Также указано, что бюджетный менеджмент должен дать ответ на вопрос: как эффективно управлять этим движением и отношениями. С точки зрения этих ученых бюджетный менеджмент является одним из направлений финансового менеджмента, с чем мы в полной мере соглашаемся.

Подобным является подход таких ученых: Т. Л. Миронова, А. П. Добровольская, С. Ю. Колодий, которые рассматривают бюджетный менеджмент как совокупность взаимосвязанных действий, приемов и методов, направленных на управление бюджетными ресурсами и отношениями, возникающими в процессе движения бюджетных потоков.

Мы считаем, что бюджетный менеджмент целесообразно рассматривать как совокупность мероприятий, форм, методов и взаимосвязанных действий со стороны государственных органов власти и распорядителей бюджетными средствами, направленных на принятие взвешенных управленческих решений по аккумулированию, распределению и использованию бюджетных ресурсов, возникающих в процессе движения бюджетных средств (Казначейское управление, 2019).

Вторая группа исследователей во главе с Н. Д. Чалой, Л. В. Лазоренко, Ю. В. Пасечником и А. Г. Грязновой рассматривает бюджетную политику как совокупность мероприятий государства по организации и использованию бюджетных ресурсов для обеспечения ее экономического и социального развития. Также отмечается, что бюджетная политика разрабатывается органами власти – законодательной, исполнительной соответствующего уровня с привлечением специалистов – ученых, практиков, как отечественных, так и зарубежных.

В то же время Н. Г. Иванова под бюджетной политикой понимает совокупность целей, задач, решений и мер, принимаемых и осуществляемых органами власти в сфере бюджетных отношений.

Ц. Г. Огонь и В. С. Загорский трактуют понятие бюджетной политики как целенаправленный комплекс действий государства (в лице органов государственной власти и местного самоуправления) по формированию, реализации и управления бюджетным процессом, управления бюджетным дефицитом, а также использованию бюджетной системы для реализации задач экономической политики в стране.

Трактовка С. А. Булгакова, Н. В. Базанова, Л. В. Ермошенко и Н. И. Сушко близка к вышеприведенному определению, они трактуют понятие бюджетной политики с позиции целенаправленной деятельности государства (в лице органов государственной власти и местного самоуправления) по регулированию бюджетного процесса, управлению бюджетным дефицитом, а также использованию бюджетной системы для реализации задач экономической политики в стране (Самошкина, 2018).

Наиболее широкое и общее определение, по нашему мнению, дает Л. В. Лысяк. Так, этот автор определяет бюджетную политику как главный рычаг определения основных направлений влияния государственных и региональных (местных) органов власти на достижение сбалансированного развития общества, что отражает общественно-экономические отношения между людьми в процессе распределения и перераспределения ВВП, распределения и потребления общественных благ и услуг и регулирования социально-экономических процессов с целью удовлетворения потребностей и решения различных проблем общества на основе устойчивого развития.

Важной составляющей бюджетного менеджмента является бюджетный процесс, а потому целесообразно сосредоточить внимание на трактовке указанной категории.

Зарубежные ученые Роберт Смит и Томас Линч под бюджетным процессом понимают процесс, с помощью которого правительство создает и утверждает бюджет.

Необходимо также отметить оригинальный подход С. И. Юрия, В. Г. Демьянишина и А. П. Кириленко, которые трактуют понятие «бюджетный процесс» как универсальное экономическое явление, в котором отражаются все бюджетные отношения, выявляются их положительные и отрицательные качества, уровень влияния этих отношений на развитие экономики, социально-культурной сферы, благосостояние населения.

Комплексный анализ понятий, касающихся проблематики управления бюджетами, является основой для его терминологической идентификации.

В частности, такие ученые, как С. Н. Фролов, Е. А. Балацкий и М. А. Деркач под управлением бюджетом понимают целенаправленное влияние финансовых органов государства на бюджетные отношения, возникающие в процессе формирования и использования финансовых ресурсов.

Дефицит внимания к формированию понятийного аппарата в системе управления бюджетом является причиной того, что во многих отечественных исследованиях практически не делается разграничения между «бюджетным управлением» и «управлением бюджетом». Следствием этого является неоднозначность понимания этих дефиниций и возникновение трудностей с их практическим применением (Шабалов, 2016).

Таким образом, по нашему мнению, бюджетный менеджмент – это совокупность мероприятий, форм, методов и взаимосвязанных действий со стороны государственных органов власти и распорядителей бюджетными средствами,

направленных на принятие взвешенных управленческих решений по аккумулярованию, распределению и использованию бюджетных ресурсов, возникающих в процессе движения бюджетных средств.

В свою очередь, определение понятия «система управления бюджетом» может быть представлена следующим образом. Система управления бюджетом – это комплексная система финансовых отношений, что обеспечивает целенаправленное воздействие органов бюджетного регулирования на бюджетные отношения по поводу формирования и использования бюджетного механизма бюджетных ресурсов, а также обеспечивает достижение целей бюджетной политики государства путем принятия взвешенных управленческих решений.

Определение оптимального уровня финансовой децентрализации, который бы отвечал высоким темпам экономического роста на сегодняшний день является одной из ключевых целей экономической и финансовой политики государств мира, что приобретает особую актуальность с учетом неоднозначности восприятия среди экономистов последствий децентрализации. Справедливо заметить, что такой плюрализм мнений может быть обусловлен не только объективной природой этого явления, но еще и особенностями становления и развития каждой конкретной страны.

В связи с этим актуальность приобретает осуществление эмпирического исследования по выявлению зависимости между факторами децентрализации и показателями, которые отражают состояние экономического развития страны как в разрезе всей выборки стран, характеризующихся разным уровнем экономического развития, так и в рамках кластеров, которые объединяют государства с подобным значением показателей кластеризации.

Итак, прежде всего, необходимо охарактеризовать основные входные параметры, которые будут использованы для реализации поставленной задачи. В частности, временной диапазон исследования охватывает интервал 2002-2020 гг., что в значительной степени обусловлено доступностью необходимого блока статистической информации.

В свою очередь, выборка стран содержит 23 государства, являющиеся членами Организации экономического сотрудничества и развития. Нужно заметить, что членство в этой организации предполагает построение национальной экономики на конкурентных, демократических и либеральных принципах, что позволяет утверждать наличие прогрессивного подхода к решению важных экономических проблем. Вместе с тем, выборка содержит как блок высокоразвитых стран, так и постсоциалистические государства, а потому имеет достаточный для получения адекватных результатов уровень дифференциации.

Заключение

В рамках процесса отбора факторных, результативных и контрольных переменных ключевой задачей было сформировать такой массив индикаторов, который отвечал бы принципам сопоставимости и информативности, и, вместе с тем, обеспечивал охват максимально доступного временного горизонта, ведь именно этот критерий является одним из решающих, которые влияют на адекватность полученных результатов.

Таким образом, как параметры, отражающие уровень децентрализации, были выбраны наиболее распространенные в экономической литературе показатели, связанные с распределением государственных доходов и расходов между различными уровнями власти, что вполне соответствует подходу к иллюстрации степени финансовой децентрализации, предложенному группой Всемирного банка и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Итак, первый факторный признак-показатель децентрализации расходов (маркер переменной – Exp) рассчитывается как соотношение объема консолидированных расходов на субнациональном уровне к объему консолидированных расходов государства, выраженного в частях целого. В свою очередь, согласно методологии ОЭСР, консолидированные расходы каждого уровня государственного управления определяются как общая сумма затрат за вычетом межбюджетных трансфертов, перечисленных из бюджета соответствующего уровня.

Вторая факторная переменная – показатель децентрализации доходов (маркер – Rev), рассчитывается как соотношение объема консолидированных доходов на субнациональном уровне к объему консолидированных доходов государства, выраженного в частях целого.

Аналогично предыдущему показателю, консолидированные доходы соответствующего уровня государственного управления определяются как общая сумма доходов за вычетом межбюджетных трансфертов, поступивших в бюджет соответствующего уровня [10].

Интегрирующим индикатором уровня децентрализации является следующая независимая переменная, рассчитываемая как соотношение консолидированных расходов к консолидированным доходам, которые были осуществлены на субнациональном уровне (маркер – ExR).

В качестве результативной переменной был использован показатель ВВП на душу населения.

Так, справедливо заметить, для этой группы стран закономерным является наращивание уровня децентрализации расходов сверх определенной точки экстремума (0,4), что позволит обеспечить восходящую тенденцию в динамике ВВП на душу населения. Стоит также отметить, что незначительная часть данных сосредоточена в диапазоне от 0,06 (нижняя граница выборки) до точки экстремума, который также характеризуется положительной динамикой параметров экономического развития страны; однако с учетом того факта, что правая ветвь параболы значительно длиннее, то именно этот отрезок должен выступать целевым ориентиром при разработке комплекса рекомендаций по оптимизации процессов

децентрализации в странах – представителях второго кластера – с учетом приоритетности целей обеспечения устойчивого экономического роста.

Проведенный в рамках предыдущих пунктов работы анализ показывает, что результаты определения оптимального уровня децентрализации с учетом целей экономического развития могут существенно отличаться для разных стран мира; однако справедливо заметить, что общим трендом для большинства государств является наличие нелинейной формы зависимости между показателями децентрализации и экономического роста.

В связи с этим возникает объективная необходимость разработки концептуальных основ достижения оптимального уровня децентрализации, при котором бы произошла максимизация показателей, характеризующих динамику экономического развития государства.

Список литературы

1. Багдасаров В.А. Казначейское сопровождение в государственных органах Российской Федерации. Москва: ИНФРА-М, 2015.
2. Гаврилов А.В. Казначейское сопровождение в системе государственных финансов. Москва: Юрайт, 2017.
3. Государственный казначейский учет и казначейское сопровождение: учебник. Под ред. Гаврилова А.В. Москва: Юрист, 2018.
4. Гребенюк В.В. Казначейское сопровождение в системе управления государственными финансами. Москва: Дашков и К, 2014.
5. Дьяконов А.А. Казначейское сопровождение бюджетного процесса. Москва: Дело, 2016.
6. Казначейское управление и казначейское сопровождение: учебное пособие. Под ред. Багдасарова В.А. Москва: ИНФРА-М, 2019.
7. Казначейское сопровождение государственного финансового контроля: учебное пособие. Под ред. Гаврилова А.В. Москва: Юрист, 2017.
8. Казначейское сопровождение бюджетного процесса: методические рекомендации. Москва: Финансы и статистика, 2013.
9. Махин А.А. Организация и методика казначейского сопровождения. Москва: КНОРУС, 2016.
10. Новикова Е.И. Казначейское сопровождение государственных закупок. Москва: ИНФРА-М, 2017.
11. Рябова Т.В. Казначейское сопровождение бюджетного процесса в Российской Федерации. Москва: Дашков и К, 2015.
12. Самошкина Н.И. Казначейское сопровождение государственных контрактов. Москва: ИНФРА-М, 2018.
13. Тарасов А.В. Казначейское сопровождение: теория и практика. Москва: Финансы и статистика, 2014.
14. Черкасов А.Г. Казначейское сопровождение в системе государственных финансов. Москва: КноРус, 2017.
15. Шабалов В.Н. Казначейское сопровождение в системе государственных финансов. Москва: Дашков и К, 2016.

Treasury support: concept, essence, regulatory and legal regulation

Magomed H. Dalakov

Bachelor

Institute of Business and Business Administration of RANEPA

Moscow, Russia

dalakov@ibda.ranepa.ru

Received 21.03.2023

Accepted 09.04.2023

Abstract

The article makes it necessary to develop an approach to assessing the transparency of local budgets in the Russian Federation, which, on the one hand, will correspond to global trends in determining the key criteria for transparency of local budgets, and on the other hand, will ensure the reflection of domestic specifics in the field of budgets both from the point of view of taking into account the provisions of budget legislation, and from the position of the specifics of the functioning of authorities, which carry out budget management activities. Thus, a methodology for assessing budget transparency at the local level in the Russian Federation has been developed, which provides for the calculation of the Transparency Index of local budgets, consisting of five blocks of indicators, each of which assumes a point assessment of qualitative or quantitative parameters of the availability of information in the field of budgets. The first and most important step for the formation of budgetary transparency is to ensure the public availability of information on budget indicators, which requires a functioning website of local self-government bodies, where relevant information is freely disclosed. At the same time, a significant aspect of budget transparency is the convenience and ease of access to information

in the field of budgets, which it is advisable to evaluate the number of steps that a site user must take in the process of searching for such information.

Keywords

budget management, level, prosperity of the state, provision, system.

References

1. Bagdasarov V.A. Kaznachejskoe soprovozhdenie v gosudarstvennyh organah Rossijskoj Federacii. Moskva: INFRA-M, 2015.
2. Gavrilov A.V. Kaznachejskoe soprovozhdenie v sisteme gosudarstvennyh finansov. Moskva: YUrajt, 2017.
3. Gosudarstvennyj kaznachejskij uchet i kaznachejskoe soprovozhdenie: uchebnik. Pod red. Gavrilova A.V. Moskva: YUrist, 2018.
4. Grebenyuk V.V. Kaznachejskoe soprovozhdenie v sisteme upravleniya gosudarstvennymi finansami. Moskva: Dashkov i K, 2014.
5. D'yakonov A.A. Kaznachejskoe soprovozhdenie byudzhetnogo processa. Moskva: Delo, 2016.
6. Kaznachejskoe upravlenie i kaznachejskoe soprovozhdenie: uchebnoe posobie. Pod red. Bagdasarova V.A. Moskva: INFRA-M, 2019.
7. Kaznachejskoe soprovozhdenie gosudarstvennogo finansovogo kontrolya: uchebnoe posobie. Pod red. Gavrilova A.V. Moskva: YUrist, 2017.
8. Kaznachejskoe soprovozhdenie byudzhetnogo processa: metodicheskie rekomendacii. Moskva: Finansy i statistika, 2013.
9. Mahin A.A. Organizaciya i metodika kaznachejskogo soprovozhdeniya. Moskva: KNORUS, 2016.
10. Novikova E.I. Kaznachejskoe soprovozhdenie gosudarstvennyh zakupok. Moskva: INFRA-M, 2017.
11. Ryabova T.V. Kaznachejskoe soprovozhdenie byudzhetnogo processa v Rossijskoj Federacii. Moskva: Dashkov i K, 2015.
12. Samoshkina N.I. Kaznachejskoe soprovozhdenie gosudarstvennyh kontraktov. Moskva: INFRA-M, 2018.
13. Tarasov A.V. Kaznachejskoe soprovozhdenie: teoriya i praktika. Moskva: Finansy i statistika, 2014.
14. CHerkasov A.G. Kaznachejskoe soprovozhdenie v sisteme gosudarstvennyh finansov. Moskva: KnoRus, 2017.
15. SHabalov V.N. Kaznachejskoe soprovozhdenie v sisteme gosudarstvennyh finansov. Moskva: Dashkov i K, 2016.