

DOI: 10.26794/1999-849X-2018-11-6-69-79

УДК 336.14(045)

JEL E62, G28, H72



Оценка качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций в России

Р.А. Аландаров

Финансовый университет,

Москва, Россия

<https://orcid.org/0000-0001-7707-8293>

АННОТАЦИЯ

Предмет исследования – оценка качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций в России. *Цели работы* – анализ действующей системы нормативно-правового регулирования оценки качества финансового менеджмента расходов бюджетов на осуществление бюджетных инвестиций и разработка предложений по ее развитию. На основании проведенного в статье сравнительного анализа основных методик оценки качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций *сделан вывод* о необходимости уточнения понятийного аппарата, расширения системы индикаторов оценки качества финансового менеджмента расходов бюджетов, в том числе на осуществление бюджетных инвестиций, реструктуризацию системы показателей оценки качества финансового менеджмента расходов на бюджетные инвестиции, совершенствование нормативно-правового регулирования оценки качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций в России.

Актуальность статьи по сравнению с другими публикациями на эту тему состоит в постановке проблемы, заключающейся в необходимости учета особенностей осуществления бюджетных инвестиций в основной капитал при процедуре оценки качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций. К таким особенностям относятся значительный объем бюджетных инвестиций, долгосрочный характер инвестиционных проектов, их дороговизна, отсутствие текущих результатов. В то же время бюджетные инвестиции могут оказать потенциальное мультипликационное влияние на объем ВВП страны и ВРП региона в перспективе. В настоящее время методика оценки качества финансового менеджмента расходов бюджетов является унифицированной и не учитывает указанных особенностей бюджетных инвестиций. Неполный учет особенностей бюджетных инвестиций затрудняет установление их эффективности, что в свою очередь снижает приоритетность данного вида бюджетных расходов.

Ключевые слова: бюджетные инвестиции; оценка качества; финансовый менеджмент; инвестиционный спрос; бюджет; рациональность расходов бюджетов; индикаторы оценки; главные администраторы расходов бюджетов

Для цитирования: Аландаров Р.А. Оценка качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций в России. *Экономика. Налоги. Право.* 2018;11(6):69-79. DOI: 10.26794/1999-849X-2018-11-6-69-79

Quality Assessment of Financial Management of Budget Investment in Russia

R.A. Alandarov

Financial University,

Moscow, Russia

<https://orcid.org/0000-0001-7707-8293>

ABSTRACT

The subject of the research is the assessment of the quality of financial management of budget investment in Russia. *The purpose of the research* was to analyze the current legal framework for assessing the quality of financial management of budget investment expenditures and make proposals concerning its development. Based on the comparative analysis of the key methodologies for assessing the quality of financial management of budget investment, *it has been concluded* that it is necessary to clarify the conceptual framework, expand the system of indicators for assessing the quality of financial management of budget expenditures, including budgetary investment, restructuring the system of indicators for

assessing the quality of financial management of budget investment, improving the regulatory framework for assessing the quality of financial budget investment management in Russia.

The relevance of the paper, as compared with other publications on this subject, stems from the need to take account of the specifics of capital budget investment in the procedure for assessing the quality of financial management of budget investment. The specifics involve a significant amount of budget investment, a long-term nature of investment projects, their high cost, and lack of ongoing results. At the same time, budget investment can have a potential multiplier effect on the volume of the country's GDP and GRP in the future. Nowadays, the methodology for assessing the quality of financial management of budget expenditures is unified and does not take into account the indicated specified features of budget investment. Incomplete accounting of the budget investment specifics makes it difficult to establish their effectiveness, which in turn reduces the priority of this type of budget expenditures.

Keywords: budget investment; quality assessment; financial management; investment demand; budget; rationality of budget spendings; assessment indicators; chief administrators of budget expenditures

For citation: Alandarov R.A. Quality assessment of financial management of budget investment in Russia. *Economics, taxes & law*. 2018;11(6):69-79. DOI: 10.26794/1999-849X-2018-11-6-69-79

РОЛЬ БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В ФОРМИРОВАНИИ ВНУТРЕННЕГО ИНВЕСТИЦИОННОГО СПРОСА

Инвестиционный спрос представляет собой подкрепленное денежной возможностью намерение покупателей приобрести товары инвестиционного назначения с целью последующего извлечения из них доходов [1]. Для инвестиционного спроса необходимо одновременное выполнение двух условий:

- наличие у населения, организаций и публично-правовых образований финансовых ресурсов для приобретения товаров инвестиционного назначения;
- присутствие товаров инвестиционного назначения (инвестиционных активов) на рынке.

По данным Росстата¹ в 2017 г. средний уровень использования денежных доходов населения, направляемых на сбережения, составлял 8,1% общего объема доходов. При этом основная часть доходов населения (74,9%) шла на покупку товаров и оплату услуг. Учитывая, что приобретение товаров инвестиционного назначения (в том числе финансовых активов) осуществляется населением за счет сбережений, можно делать вывод о недостаточной финансовой базе у населения для осуществления инвестиций.

В то же время данные Росстата свидетельствуют о том, что и в целом доля инвестиций в структуре использования валового внутреннего продукта (далее — ВВП) составляет по данным за 2017 г. всего 23,8%. Таким образом, на сегодняшний день в ин-

вестиции направляется недостаточное количество финансовых ресурсов, что предполагает необходимость поиска дополнительных источников финансирования инвестиций [2].

Согласно отчету Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2017 г.² общий объем расходов всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации составил 31,9 трлн руб., что соответствует приблизительно 35% от ВВП (92 трлн руб.). Следовательно, через бюджетную систему на сегодняшний день перераспределяется около трети стоимости ВВП России. Это означает, что финансовые ресурсы, аккумулируемые в бюджетной системе, можно рассматривать как дополнительные возможности увеличения инвестиций в экономику России.

В 2017 г. объем бюджетных инвестиций в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов составил 1,5 трлн руб., или 4,7% общего объема расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Следовательно, этот показатель ниже доли сбережений в расходах населения, направляемых впоследствии на осуществление инвестиций.

Объем бюджетных инвестиций в соотношении с объемом валовых инвестиций в ВВП России составляет всего 7,1%, что свидетельствует о необходимости роста объема бюджетных инвестиций и повышения их доли в расходах консолидиро-

¹ Сайт Росстата. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/# (дата обращения: 14.09.2018).

² Сайт Федерального казначейства. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheth/> (дата обращения: 14.09.2018).

ванного бюджета и структуре валовых инвестиций в экономику России [3].

Отметим, что бюджетные инвестиции, являясь расходами бюджетов бюджетной системы, должны соответствовать принципу эффективного расходования средств, а осуществление бюджетных инвестиций должно быть реализовано на основе эффективного финансового менеджмента главных администраторов расходов бюджетов, которые проводят бюджетные инвестиции.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

В настоящее время в российском бюджетном законодательстве отсутствует определение финансового менеджмента главных администраторов бюджетных средств. Приказом Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (далее — Приказ № 34н) мониторинг качества финансового менеджмента был определен как анализ и оценка совокупности процессов и процедур, обеспечивающих эффективность и результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит).

Похожее определение приводят Бычков С. С., Кокарев А. И. и Лавров А. М. По их мнению, оценка качества финансового менеджмента органов государственной власти — это периодический формализованный процесс, обеспечивающий комплексную оценку и анализ процессов и процедур, охватывающих все элементы бюджетного процесса и финансово-хозяйственной деятельности [4]. Но в данном определении указан лишь объект оценки — стадии бюджетного процесса и финансово-хозяйственная деятельность органов государственной власти, государственных учреждений, иных участников финансовых отношений. На наш взгляд, не менее важным является указание в определении оценки качества финансового целей оценки, для реализации которых она должна проводиться.

Так, Агадуллина А. А. указывает, что финансовый менеджмент в частном секторе и в сфере

государственных и муниципальных финансов имеет принципиальное различие. Ключевые цели финансового менеджмента у хозяйствующих субъектов — максимизация прибыли и увеличение рыночной стоимости компании. Главная цель в сфере государственных и муниципальных финансов — использование с максимальной отдачей финансовых ресурсов, принадлежащих всему обществу [5]. В результате, как указывают Багратуни К. Ю., Егикян М. А. и Магницкий Н. Д., различаются задачи, решаемые для достижения данных целей. Если в частном секторе хозяйствующие субъекты стремятся к максимизации прибыли, то в сфере государственных и муниципальных финансов — к оказанию большего количества качественных услуг населению. Компании решают проблему формирования объемов финансовых ресурсов исходя из плановых показателей, а главный администратор расходов бюджета действует в пределах лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований [6].

Согласно определению, приведенному в одном из экономических словарей, финансовый менеджмент представляет собой управление финансовыми операциями, денежными потоками, которое призвано обеспечивать привлечение, поступление денежных средств и их рациональное расходование в соответствии с программами, планами, реальными нуждами. Исходя из данного определения под финансовым менеджментом главных администраторов расходов бюджетов следует понимать бюджетное планирование, оперативное управление средствами бюджета, а также финансовый контроль, основанные на принципах:

- своевременного и полного поступления финансовых ресурсов главным администраторам расходов бюджетов;
- рационального расходования бюджетных средств согласно государственным (муниципальным) программам.

С этой точки зрения оценка качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций — это аналитическая процедура, заключающаяся в расчете ряда качественно-количественных показателей, отражающих уровень своевременного и полного поступления финансовых ресурсов главным администраторам расходов бюджетов на осуществление бюджетных инвестиций, а также степень рационального расходования бюджетных средств на финансирование бюджетных инвестиций в соот-

ветствии с государственными (муниципальными) программами.

Отметим следующие особенности данного определения оценки качества финансового менеджмента:

1) процедура оценки должна затрагивать, в первую очередь, управление бюджетными инвестициями, причем речь идет обо всех стадиях бюджетного процесса: составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит;

2) важны своевременность и полнота поступления бюджетных средств главным администраторам расходов бюджетов для бесперебойного обеспечения бюджетных инвестиций. Весомое значение имеет также учет бюджетных рисков-опасностей непредвиденных потерь доходов бюджета по причине случайных изменений условий экономической деятельности, неблагоприятных обстоятельств. Как отмечает Васюнина М.Л., на сегодняшний день отсутствует методологическая база классификации и оценки бюджетных рисков, не сформулированы рекомендации и руководства по управлению рисками участников бюджетного процесса [7];

Финансовый менеджмент представляет собой управление финансовыми операциями, денежными потоками, которое призвано обеспечивать привлечение, поступление денежных средств и их рациональное расходование в соответствии с программами, планами, реальными нуждами

3) при управлении бюджетными инвестициями оценивается их рациональность, которую следует отличать от эффективности и результативности, указанных в определении Приказа № 34н. Так, рациональность расходов является более сложной величиной, поскольку зависит от качества социально-экономического прогнозирования, целеполагания, соответствия государственных (муниципальных) программ стратегическим и тактическим целям и задачам публично-правового образования [8, 9].

В то же время принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)³. Таким образом, рациональность бюджетных расходов отражает их стратегическое и тактическое обоснования, а эффективность — только тактическое обоснование.

В случае расходов на осуществление бюджетных инвестиций эффективность будет означать только выполнение инвестиционных мероприятий государственных программ в соответствии с запланированными бюджетными показателями. В то же время рациональность бюджетных инвестиций подразумевает не только достижение программных индикаторов, но и наличие рентабельности осуществленных бюджетных инвестиций, например путем расчета финансовых показателей рентабельности инвестиций (*NPV*, *IRR* и др.) [10, 11].

Аналогичной точки зрения придерживаются Голубничий С.П. и Палочкина В.В., отмечающие, что применение финансового менеджмента в государственном управлении призвано повысить результативность использования бюджетных средств путем грамотного распределения ограниченных финансовых ресурсов [12]. В данном контексте грамотное распределение ограниченных финансовых ресурсов, направляемых на осуществление бюджетных инвестиций, соответствует их рациональному использованию.

С июля 2018 г. действует приказ Минфина России от 29.12.2017 № 264н «О формировании отчета Министерства финансов Российской Федерации о результатах мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета (главными распорядителями средств федерального бюджета, главными администраторами доходов федерального бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета)» (далее — Приказ № 264н).

³ Статья 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

Таблица 1 / Table 1

Анализ соответствия групп показателей качества финансового менеджмента главных администраторов расходов бюджетов целям оценки качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций / Analysis of compliance of groups of financial management quality indicators used by budgetary expenses chief managers to the purposes of budgetary investments financial management quality assessment

Цели оценки качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций / Purposes of budgetary investments financial management quality assessment	Группы показателей качества финансового менеджмента расходов бюджетов и их вес в общей (итоговой) оценке / Groups of financial management quality indicators of budgetary expenses and their weight in the general (total) assessment	
	Согласно Приказу № 34н / According to the Order No. 34n	Согласно Приказу № 264н / According to the Order No. 264n
Рациональность бюджетных инвестиций / Rationality of budgetary investments	1. Среднесрочное финансовое планирование расходов бюджетов (30%) 2. Исполнение бюджета в части расходов бюджетов (30%)	1. Оценка качества управления бюджетными инвестициями (50%)
Своевременность и полнота поступления средств в федеральный бюджет для осуществления бюджетных инвестиций / Timeliness and completeness of receipt of funds in the federal budget for budgetary investments implementation	3. Исполнение бюджета по доходам (7%)	2. Оценка качества управления доходами бюджета (20%)
Иные цели / Other purposes	4. Учет и отчетность (10%) 5. Контроль и аудит (5%) 6. Исполнение судебных актов (5%) 7. Кадровый потенциал (5%) 8. Управление активами (5%)	3. Оценка качества ведения учета и составления бюджетной отчетности (10%) 4. Оценка качества организации и осуществления внутреннего финансового контроля и аудита (10%) 5. Оценка качества управления активами (10%)

Источник / Source: составлено автором по данным приказа Минфина России от 13.04.2009 № 34н и приказа Минфина России от 29.12.2017 № 264н / compiled by the author according to the Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation from 4/13/2009 No. 34n and the Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation from 12/29/2017 No. 264n.

В данном документе уточняется определение мониторинга качества финансового менеджмента. В частности, согласно п. 3 Приказа № 264н мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами бюджетных средств, проводится путем анализа и оценки результатов выполнения процедур составления и исполнения бюджета, включая процедуры финансового обеспечения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности, управления активами, осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита в целях исполнения бюджетных полномочий, установленных

бюджетным законодательством Российской Федерации. Данное определение, так же как и определение, установленное в более ранней методике, не содержит указания ни на рациональность расходов бюджета в рамках бюджетных полномочий главных администраторов расходов бюджетов, ни на своевременность и полноту поступления им бюджетных средств.

ИНДИКАТОРЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

Рассмотрим соответствие групп показателей качества финансового менеджмента главных администраторов расходов бюджетов, приведенных

Таблица 2 / Table 2

Анализ соответствия показателей качества финансового менеджмента главных администраторов расходов бюджетов целям оценки рациональности бюджетных инвестиций / Analysis of compliance of groups of financial management quality indicators used by budgetary expenses chief managers to the purposes of budgetary investments rationality assessment

Цели оценки качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций / Purposes of budgetary investments financial management quality assessment	Показатели качества финансового менеджмента по расходам бюджета и их вес в оценке по группе / Financial management quality indicators of budgetary expenses and their weight in assessment on group	
	Согласно Приказу № 34н / According to the Order No. 34n	Согласно Приказу № 264н / According to the Order No. 264n
	Группа 1 «Среднесрочное финансовое планирование»	Группа 1 «Оценка качества управления расходами бюджета» – показатели качества управления расходами бюджета, отражающие наличие фактов нарушений в финансово-бюджетной сфере
Рациональность бюджетных инвестиций / Rationality of budgetary investments	1.6. Качество планирования расходов: доля суммы изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета (20%) 1.8. Качество подготовки обоснований бюджетных ассигнований (30%) 1.9. Востребованность бюджетных ассигнований (30%)	d1. Неправомерное использование бюджетных средств, в том числе нецелевое использование бюджетных средств (30–40%)
Иные цели / Other purposes	1.7. Своевременность представления документов в Минфин России (20%)	d2. Несоблюдение правил планирования закупок (30%) d3. Нарушение требований к формированию и представлению документов, необходимых для планирования и исполнения бюджета (10%) d4. Нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет (10%) d5. Нарушение порядка принятия бюджетных обязательств на закупку товаров, работ и услуг бюджета (10%) d6. Нарушение сроков доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств бюджета (10%)
	Группа 2 «Исполнение бюджета в части расходов»	Группа 1 «Оценка качества управления расходами бюджета» – показатели операционной эффективности расходов бюджета (нет весовой характеристики в группе)
Рациональность бюджетных инвестиций / Rationality of budgetary investments	2.1. Полнота, своевременность принятия и исполнения бюджетных обязательств (30%) 2.2. Отклонение от прогноза кассовых выплат по расходам (25%) 2.3. Качество управления средствами фед. бюджета в части межбюджетных субсидий и субвенций, субсидий и инвестиций юр. лицам (15%)	e1. Востребованность бюджетных ассигнований e2. Внесение положительных изменений в сводную бюджетную роспись e3. Качество подготовки обоснований бюджетных ассигнований при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период e6. Доля неиспользованных на конец года бюджетных ассигнований
Иные цели / Other purposes	2.4. Эффективность управления кредиторской, дебиторской задолженностью (5%) 2.5. Несоответствие расчетно-платежных документов требованиям бюджетного законодательства (10%) 2.6. Качество составления, утверждения и ведения бюджетных смет (5%) 2.7. Доля выявленных нарушений в финансово-бюджетной сфере (10%)	e4. Погрешность кассового планирования e5. Равномерность кассовых расходов бюджета e7. Эффективность управления кредиторской задолженностью и дебиторской задолженностью по расходам e8. Своевременность принятия бюджетных обязательств e9. Качество исполнения предписаний Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства

Источник / Source: составлено автором по данным приказа Минфина России от 13.04.2009 № 34н и приказа Минфина России от 29.12.2017 № 264н / Compiled by the author according to the Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation from 4/13/2009 No. 34n and the Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation from 12/29/2017 No. 264n.

в Приказах № 34н и № 264н, целям оценки рациональности расходов бюджета в рамках бюджетных полномочий главных администраторов расходов бюджетов, а также своевременности и полноты поступления бюджетных средств (табл. 1).

Из восьми групп показателей качества финансового менеджмента (согласно Приказу № 34н) соответствовали целям оценки качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций первые три группы с общим весом 67%. При этом удельный вес групп показателей финансового менеджмента по расходам составлял 60%, а по доходам — только 7%. Таким образом, в редакции Приказа № 34н недостаточное внимание отводилось качеству финансового менеджмента по доходам бюджета, а следовательно, своевременности и полноте обеспечения расходов бюджетов. Вместо этого группы показателей 4–8 с общим весом 30% напрямую не были связаны с задачами финансового менеджмента.

В новой редакции методики (Приказ № 264н) из пяти групп показателей качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций только первые две группы общим весом 70% соответствуют целям оценки качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций. При этом удельный вес групп показателей финансового менеджмента по расходам составляет 50%, а по доходам — 20%. Можно констатировать повышение внимания к проблемам управления доходами бюджетов, но доля оценки качества управления доходами бюджетов все равно остается недостаточной. Как и в более ранней версии методики, группы показателей с общим весом 30% напрямую не связаны с задачами финансового менеджмента бюджетных инвестиций.

Наконец, следует отметить и то обстоятельство, что один и тот же главный администратор бюджетных средств может преимущественно выполнять функции администратора доходов федерального бюджета (ФНС России, ФТС России), а другой — функции администратора расходов бюджета (отраслевые министерства, агентства), поэтому веса показателей качества финансового менеджмента по доходам и расходам у таких администраторов должны варьироваться: акцент необходимо выстраивать на основных полномочиях администраторов в отношении бюджета. Унификация системы показателей качества финансового менеджмента по расходам не способствует учету отраслевых показателей деятельности главных администраторов расходов, и, как отмечает Михайлова А. С., необ-

ходимо внедрение индивидуальных показателей оценки качества финансового менеджмента главных администраторов бюджетных средств [13]. Эта точка зрения особенно важна для тех администраторов, которые осуществляют бюджетные инвестиции.

Рассмотрим отдельные показатели качества финансового менеджмента главных администраторов расходов бюджетов, приведенные в Приказах № 34н и № 264н, и установим их соответствие целям оценки рациональности бюджетных инвестиций (табл. 2).

Анализ данных табл. 2 позволяет сделать вывод, что не все показатели оценки качества финансового менеджмента главных администраторов расходов бюджетов (как в Приказе № 34н, так и в Приказе № 264н) соответствуют цели оценки рациональности бюджетных инвестиций.

НЕСОВЕРШЕНСТВА ДЕЙСТВУЮЩЕГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

1. В Приказе № 34н давалась более понятная структура показателей качества финансового менеджмента по расходам, за каждым показателем закреплена его весовая характеристика. По группе 1 «Среднесрочное финансовое планирование» показатели с общим весом 80% отражали рациональное расходование бюджетных средств, и только один показатель весом 20% носил технический характер. По группе 2 «Исполнение бюджета в части расходов» два показателя с общим весом 70% отражали рациональное расходование бюджетных средств, а остальные пять показателей с общим весом 30% носили технический характер. Таким образом, методика оценки качества финансового менеджмента по расходам в редакции Приказа № 34н содержала $\frac{3}{4}$ показателей, отвечающих основной задаче финансового менеджмента бюджетных инвестиций — рациональности инвестиций.

2. Методика оценки качества финансового менеджмента по расходам в редакции Приказа № 264н является более трудной для восприятия, формула расчета сводной оценки качества финансового менеджмента содержит две группы индикаторов: показатели, отражающие наличие фактов нарушений в финансово-бюджетной сфере (*d*-показатели), а также показатели операционной эффективности расходов бюджета (*e*-показатели).

Таблица 3 / Table 3

**Предлагаемая структура показателей качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций /
The offered structure of indicators in budgetary investments financial management quality**

Наименования групп показателей качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций / Names of groups of indicators in budgetary investments financial management quality	Наименование показателей качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций / Names of indicators in budgetary investments financial management quality	Весовые характеристики показателей качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций (%) / Weight characteristics of indicators in budgetary investments financial management quality (in percentage)
	«Оценка качества управления расходами бюджета» / "Assessment of quality of budgetary expenses management"	80
В том числе / including	Соответствие реестра расходных обязательств и обоснований бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций целям и задачам государственных программ / Compliance of the register of account obligations and justifications of budgetary appropriations on implementation of the budgetary investments to the purposes and tasks of state programs	20
	Соответствие показателей объемов финансирования бюджетных инвестиций как индикаторам и объемам финансирования государственных программ, так и финансовым показателям рентабельности инвестиций / Compliance of indicators of budgetary investments financing volumes both to indicators and financing volumes in state programs, and financial indicators of profitability of investments	20
	Качество подготовки обоснований бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций / Quality of preparation of justifications of budgetary appropriations on implementation of the budgetary investments	20
	Востребованность бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций / Demand of budgetary appropriations on implementation of the budgetary investments	20
	Внесение положительных изменений в сводную бюджетную роспись / Entering of positive changes into summary budgetary painting	5
	Доля неиспользованных на конец года бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций / Share of budgetary appropriations, unused on the end of the year, on implementation of the budgetary investments	5
	Неправомерное использование бюджетных средств, в том числе нецелевое использование бюджетных средств / Unauthorised use of budgetary funds, including inappropriate use of budgetary funds	5
	Другие показатели из Приказа № 264н по данной группе / Other indicators from the Order No. 264n on this group	5
	«Оценка качества управления доходами бюджета» / "Assessment of quality of budgetary income management"	5
	«Оценка качества ведения учета и составления бюджетной отчетности» / "Assessment of quality of conducting account and drawing up the budgetary reporting"	5
	«Оценка качества организации и осуществления внутреннего финансового контроля и аудита» / "Assessment of quality of the organization and implementation of internal financial control and audit"	5
	«Оценка качества управления активами» / "Assessment of quality property management"	5

Источник / Source: составлено автором / Compiled by the author

3. Показатели, отражающие наличие фактов нарушений в финансово-бюджетной сфере (*d*-показатели), лишь на 30–40% измеряют рациональность расходов бюджета, в том числе расходов на осуществление бюджетных инвестиций, а в остальном носят технический характер.

4. Всего четыре из девяти показателей операционной эффективности расходов бюджета (*e*-показателей) измеряют рациональность бюджетных инвестиций, остальные пять отражают соответствие технических процедур исполнения федерального бюджета по расходам требованиям законодательства. Отсутствие закрепления весовых характеристик за *e*-показателями не позволяет делать вывод об их приоритетности для главных администраторов расходов бюджетов при принятии управленческих решений в части бюджетных инвестиций.

5. В числе показателей качества финансового менеджмента по расходам (согласно Приказу № 264н) отсутствуют показатели, отражающие отдельные бюджетные полномочия администраторов расходов, включая:

- ведение реестра расходных обязательств, в том числе на осуществление бюджетных инвестиций, которые подлежат исполнению согласно доведенным бюджетными ассигнованиями и лимитам бюджетных обязательств, анализ соответствия реестра целям и задачам государственных программ, в рамках которых главные администраторы осуществляют бюджетные инвестиции;
- формирование и утверждение перечня бюджетных инвестиций в соответствии с государственными программами.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Исходя из вышеизложенного можно сделать следующие предложения по совершенствованию методики и инструментария оценки качества финансового менеджмента бюджетных инвестиций:

1) необходимо уточнить понятийный аппарат в тексте методики оценки качества финансового менеджмента главных администраторов бюджетных средств. В частности, предлагаем определять оценку качества финансового менеджмента как аналитическую процедуру, заключающуюся в расчете ряда качественно-количественных показателей, отражающих уровень своевременного и полного поступления финансовых ресурсов в бюджеты публично-правовых образований, а также степень рационального расходования бюджетных средств

в соответствии с государственными (муниципальными) программами. Это позволит сориентировать расходы бюджета на осуществление бюджетных инвестиций на достижение рациональности инвестиций, а не только их эффективности;

2) следует скорректировать состав и структуру групп показателей и непосредственно самих индикаторов качества финансового менеджмента главных администраторов бюджетных средств по доходам и расходам в зависимости от роли главных администраторов бюджетных средств в бюджетном процессе в первую очередь как администратора доходов или администратора расходов федерального бюджета;

Мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами бюджетных средств, проводится путем анализа и оценки результатов выполнения процедур составления и исполнения бюджета, включая процедуры финансового обеспечения закупок товаров, работ, услуг

3) для главных администраторов бюджетных средств, выполняющих, главным образом, функции администратора расходов, считаем целесообразным увеличить вес группы показателей оценки качества управления расходами бюджета до 80%, при этом выделив отдельно группы расходов на осуществление бюджетных инвестиций, остальным группам показателей необходимо присвоить весовую характеристику в совокупности 20%. Внутри группы оценки качества управления расходами бюджета целесообразно добавить показатели, отражающие соответствие бюджетных инвестиций государственным программам, в том числе соответствие реестра расходных обязательств и обоснований бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций целям и задачам государственных программ [14, 15]; соответствие показателей объемов финансирования бюджетных инвестиций как индикаторам и объемам финансирования государственных программ, так и финансовым показателям рентабельности инвестиций (табл. 3).

БЛАГОДАРНОСТЬ

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета 2018 г.

ACKNOWLEDGEMENT

The paper was prepared based on the results of the budget-funded research carried out under the state assignment of Financial University for 2018.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2012. 512 с.
2. Моттаева А.Б. Инвестиции в инфраструктуру: бюджетное финансирование или ГЧП. *Экономика и предпринимательство*. 2018;5(94):1214–1218.
3. Семенова Н.Н., Сундикова И.В. Бюджет как инструмент стимулирования инвестиционной активности. *Приоритетные направления развития науки и образования*. 2016;1(8):388–393.
4. Бычков С.С. Кокарев А.И., Лавров А.М. Развитие методологии и практики оценки качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета. *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. 2018;41(1):9–25.
5. Агадуллина А.А. Основные характеристики финансового менеджмента: понятие и оценка эффективности. *Экономика и бизнес: теория и практика*. 2018;(3):5–8.
6. Егикян М.А., Магницкий Н.Д., Багратуни К.Ю. Теоретические подходы к понятию и оценке эффективности финансового менеджмента. *E-Scio*. 2017;9(6):77–84.
7. Васюнина М.Л. Об управлении бюджетными рисками. *Финансы и кредит*. 2017;23(40): 2408–2419.
8. Сангинова Л.Д., Арбузова А.И. Государственный инвестиционный менеджмент как система повышения эффективности бюджетных инвестиций в инфраструктурные проекты. *Экономика и предпринимательство*. 2016;11–1(76): 811–816.
9. Belov A.V. Tax revenues, public investments and economic growth rates: evidence from Russia. *Journal of Tax Reform*. 2018;4(1):45–56. DOI: 10.15826/jtr.2018.4.1.044.
10. Сидорова Е.Н. Оценка социально-экономической эффективности бюджетных инвестиций: методология, нормативно-правовой аспект. В книге: *Труды VII всероссийского симпозиума по экономической теории*. 2016:161–162.
11. Шахбазян Д.А. Повышение эффективности федеральных бюджетных инвестиций. *Экономика и бизнес: теория и практика*. 2016;7:83–86.
12. Голубничий С.П., Палочкина В.В. Повышение эффективности управления государственными расходами в контексте развития человеческого потенциала. *Экономика и предпринимательство*. 2016;74(9):1150–1155.
13. Михайлова А.С. Совершенствование подходов к оценке качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами бюджетных средств. В сборнике: *Наука и образование: проблемы и перспективы Материалы I Международной научно-практической конференции: сборник научных трудов*. С. 85–89.
14. Мастеров А.И. Программно-целевое бюджетирование как инструмент стимулирования экономического роста в России. *Финансы и кредит*. 2018;24(5–773):1211–1228. DOI: 10.24891/fc.24.5.1211.
15. Мастеров А.И. Программно-целевое бюджетирование как инструмент инвестиционного стимулирования деловой активности. *Экономика. Налоги. Право*. 2018;11(3):77–82. DOI: 10.26794/1999–849X-2018–11–3–77–82

REFERENCES

1. Rayzberg B.A., Lozovsky L. Sh., Starodubtsev E.B. Modern economic dictionary. Moscow: INFRA-M, 2012. 512 p. (In Russ.).
2. Mottayeva A.B. Investments into infrastructure: budgetary financing or PPP. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Economy and business*. 2018;5(94):1214–1218. (In Russ.).

3. Semyonova N.N., Sundikova I.V. Budget as instrument of stimulation of investment activity. *Prioritetnye napravleniya razvitiya nauki i obrazovaniya = Priority directions of development of science and education*. 2016;1(8):388–393. (In Russ.).
4. Bychkov S.S., Kokarev A.I., Lavrov A.M. Development of methodology and practice of financial management quality assessment used by chief managers of the federal budget funds. *Nauchno-issledovatel'skij finansovyy institut. Finansovyy zhurnal = Scientific and research financial Institute. Financial magazine*. 2018;1(41):9–25. (In Russ.).
5. Agadullina A. A. Main characteristics of financial management: concept and assessment of efficiency. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika = Economy and business: theory and practice*. 2018;3:5–8. (In Russ.).
6. Egikyan M. A., Magnitsky N. D., Bagratuni K. Yu. Theoretical approaches to a concept and assessment of financial management efficiency. *E-Scio*. 2017;6(9):77–84. (In Russ.).
7. Vasyunina M. L. About management of the budgetary risks. *Finansy i kredit = Finance and credit*. 2017;40(760):2408–2419. DOI: 10.24891/fc.23.40.2408. (In Russ.).
8. Sanginova L. D., Arbuzova A. I. State investment management as system of increase in efficiency of the budgetary investments into infrastructure projects. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Economy and business*. 2016;11–1(76):811–816. (In Russ.).
9. Belov A.V. Tax revenues, public investments and economic growth rates: evidence from Russia. *Journal of Tax Reform*. 2018;4(1):45–56. DOI: 10.15826/jtr.2018.4.1.044.
10. Sidorova E.N. Assessment of social and economic efficiency of the budgetary investments: methodology, standard and legal aspect. *V knige: Trudy VII vserossijskogo simpoziuma po ehkonomicheskoy teorii = In the book: Works VII of the All-Russian symposium on the economic theory*. 2016:161–162. (In Russ.).
11. Shakhbazyan D.A. Increase in efficiency of federal budgetary investments. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika = Economy and business: theory and practice*. 2016;7:83–86. (In Russ.).
12. Golubnichy S.P., Palochkina V.V. Increase in effective management of the public expenditures in the context of human development. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Economy and business*. 2016;9(74):1150–1155. (In Russ.).
13. Mikhaylova A. S. Improvement of approaches to the financial management quality assessment which is carried out by chief managers of budgetary funds. *V sbornike: Nauka i obrazovanie: problemy i perspektivy Materialy I Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii: sbornik nauchnyh trudov. Nauchnyj redaktor: YU.V. Mamchenko = In the collection: Science and education: problems and prospects Materials I of the International scientific and practical conference: collection of scientific works. Scientific editor: Yu. V. Mamchenko*. 2014:85–89. (In Russ.).
14. Masterov A.I. Program and target budgeting as the instrument of stimulation of economic growth in Russia. *Finansy i kredit = Finance and credit*. 2018;24(5–773):1211–1228. DOI: 10.24891/fc.24.5.1211. (In Russ.).
15. Masterov A.I. Program and target budgeting as instrument of investment stimulation of business activity. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, Taxes & Law*. 2018;11(3):77–82. DOI: 10.26794/1999–849X–2018–11–3–77–82. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Роман Алексеевич Аландаров — кандидат экономических наук, доцент Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
RAAlandarov@fa.ru

ABOUT THE AUTHOR

Alandarov Roman A. — PhD (Economics), associate professor at the Public Finance Department, Financial University, Moscow, Russia
RAAlandarov@fa.ru