

Толстикова Александр Александрович

Tolstikov Aleksandr Aleksandrovich

аспирант кафедры экономики и управления качеством
Санкт-Петербургского государственного
экономического университета

PhD Student,
Economics and Quality Management Department,
St. Petersburg State University of Economics

ФОРМИРОВАНИЕ ПОДХОДОВ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ КАТЕГОРИИ УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫМИ ФИНАНСАМИ

THE DEVELOPMENT OF APPROACHES TO DEFINING THE CATEGORY OF PUBLIC FINANCE MANAGEMENT

Аннотация:

В статье анализируются подходы к определению категории управления публичными финансами, рассматриваются методы повышения эффективности контроля над государственными расходами за счет актуальных систем управления публичными финансами. Определяется роль управления государственными ресурсами в системе государственного управления в современных экономических условиях. Охарактеризованы различия в формировании подходов к определению категории управления публичными финансами. Раскрывается содержание подходов к управлению публичными финансами в экономически развитых странах, представлена специфика формирования рекомендательных документов по данному вопросу международными финансовыми институтами. Приводятся примеры методик совершенствования управления публичными финансами. Рассматриваются итоговые показатели применения рекомендаций международных финансовых институтов при управлении публичными финансами. Формируется вывод о необходимости реформирования системы управления публичными финансами в Российской Федерации для соответствия международным требованиям.

Ключевые слова:

публичное управление, управление публичными финансами, государственный финансовый менеджмент, качество управления публичными финансами.

Summary:

The paper analyzes the approaches to defining the category of public finance management and the methods for improving control over public expenditures by means of current public finance management systems. The research defines the role of public resource management in public administration in the modern economic situation. The study discusses the differences in the generation of approaches to defining the category under review. The author reveals the approaches to managing public finance in more economically developed countries and describes the specific nature of guidance papers developed by international financial institutions in this regard. The enhancement techniques for public finance management are exemplified. The paper considers the effects of recommendations made by international financial institutions in the field of public finance management. It is concluded that the public finance management system in the Russian Federation should be reformed to meet international requirements.

Keywords:

public administration, public finance management, state financial management, quality of public finance management.

Управление является неотъемлемой частью всех сложноорганизованных систем, вне зависимости от природы их происхождения, и направлено на обеспечение, поддержание и развитие всех процессов жизнедеятельности управляемой системы.

Публичное управление является фундаментальной основой государства. Качественное публичное управление способствует росту экономики, развитию науки, культуры, спорта и других сфер общественной жизни страны. Публичное, или государственное, управление характерно для организованных социальных объединений.

Управление государственными ресурсами играет центральную роль в публичном управлении и формировании политики развития, которая ведет к повышению уровня жизни и обеспечению экономического роста. Качество управления публичными финансами имеет большое значение для определения того, как политика развития фактически влияет на национальное благосостояние.

Экономически развитые страны имеют лучший опыт в области управления публичными финансами (УПФ) и в рамках международных программ поддержки предоставляют проекты реформирования систем УПФ развивающимся странам. Формирование единых, универсальных методик УПФ является также фундаментальной задачей организаций международного сотрудничества, которые имеют возможность агрегировать лучший опыт и помогать внедрять его в развивающихся странах.

Всемирный банк (World Bank Group) занимается вопросами государственных расходов, управления бюджетом и отчетностью. В частности, в сферу его интересов входят анализ эффективности государственных расходов, вопросы подготовки бюджета, управления государственными инвестициями, исполнения бюджета, управления казначейством и внутреннего контроля, системы

мониторинга и оценки программ, бухгалтерской и финансовой отчетности, внешнего аудита [1]. Повышение эффективности государственных расходов за счет актуальных систем УПФ возможно:

а) путем внедрения и поддержки многодисциплинарного и комплексного подхода к управлению государственными финансами;

б) установки приоритетов, решения проблем, управления изменениями и обучения по принципу «равный равному» при разработке и осуществлении операций УПФ;

в) укрепления рабочих потоков в критических и расширяющихся областях спроса, таких как, например, управление государственными инвестициями.

Подобный многодисциплинарный подход должен базироваться: на устранении взаимозависимости и синергии вокруг бюджетного цикла; связывании перекрестных реформ с последующими улучшениями в эффективности управления сектором и предоставлении услуг; формировании целостного взгляда на общую экосистему УПФ, включая стороны снабжения (исполнительной власти) и спроса (граждане, законодательные органы).

Практика УПФ включает в себя создание, распределение и расходы на использование ресурсов. Существует несколько компонентов финансового управления, среди которых финансовое планирование, контроль, финансовый анализ, учетная информация, управленческий учет (ценообразование и калькуляция затрат), капитальное бюджетирование и управление оборотным капиталом.

Кроме того, эффективное управление государственными финансами важно для принятия решений. Точная финансовая информация часто используется в качестве механизма поддержки решений и обеспечения эффективного распределения ресурсов.

При этом стоит отметить, что развитые страны в практике УПФ переходят на модели корпоративного финансового менеджмента, что связано в первую очередь с эффективностью корпоративных финансов.

Подобные принципы УПФ рекомендуются и в методиках совершенствования УПФ Всемирного банка. Так, в докладе Всемирного банка «Государственные финансы для оценки развития» говорится, что, несмотря на кажущуюся простоту методик, они являются весьма эффективными, но не все страны вовремя обращаются за методической помощью по разным причинам.

Перед тем как оценивать систему УПФ в масштабе государства, необходимо определить содержание категории УПФ, поскольку на данный момент в системе права Российской Федерации нет самостоятельного определения категории государственного финансового менеджмента или управления публичными финансами.

Министерство финансов Российской Федерации (далее – Минфин) с 2008 г. начало проводить мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемый главными администраторами средств федерального бюджета, что можно рассматривать как начало совершенствования системы управления публичными финансами в целом [2].

Для этих целей Минфином принято Положение об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, утвержденное Приказом Минфина РФ от 13 апреля 2009 г. № 34н, а впоследствии взамен принят приказ Минфина РФ от 29 декабря 2017 г. № 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)» [3].

При этом данный процесс является комплексным, поскольку Минфином сформирован проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита», подразумевающий проведение финансового менеджмента в целях внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, осуществляемых с учетом необходимости достижения целевых значений показателей качества финансового менеджмента.

Предусмотрено также внесение изменений в ст. 160.2-1 Бюджетного кодекса, согласно которым финансовый менеджмент определяется как осуществление главными администраторами бюджетных средств, администраторами бюджетных средств процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, необходимых для исполнения соответствующих бюджетных полномочий, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

Т. е. с правовой точки зрения государственные финансы – это изучение роли государства в экономике и совершенствование публичного управления при осуществлении правительством финансового управления.

Теоретическим, кратким и емким по своей сути определением государственного финансового менеджмента может служить определение Д. Норта: «Менеджмент публичными финансами – это менеджмент, связанный с законами, организацией, системой и процедурами, доступными правительству, желающему эффективно и прозрачно обеспечивать и использовать ресурсы. В то время как УПФ охватывает налоги и другие доходы правительства, заимствования и управление долгом, его основной фокус направлен на управление расходами, особенно в контексте публичного бюджетирования» [4].

Большинство авторов, определяющих данную категорию, утверждают, что УПФ важно для повышения качества предоставляемых государством услуг. Это влияет на то, как финансирование используется для достижения национальных и региональных приоритетов, начиная от использования ресурсов для инвестиций и заканчивая экономической эффективностью государственных услуг. Кроме того, вероятно, что широкая общественность будет больше доверять организациям государственного сектора, если есть сильное финансовое управление, подотчетность и прозрачность в использовании государственных средств. Правительству важно правильно понять это, поскольку финансовое управление влияет на широкий круг областей [5].

Для внедрения лучших практик УПФ необходимо включить его в правовые рамки, например разработать отдельный закон, определяющий базовые направления, стандарты и критерии УПФ. При этом стоит помнить, что Россия, как и большинство правовых государств, имеет раздельное правовое регулирование в области бюджета, налогов, банковской деятельности и публичного управления.

Поскольку легального определения управления публичными финансами в российской системе права на сегодняшний день нет, автором предлагается под УПФ понимать стратегический документ правительства, определяющий подходы к управлению публичными финансами через систему стандартов управления, отчетности, оценки качества и финансового контроля.

Счетной палатой по итогам 2017 г. выявлено более 6,5 тыс. нарушений на общую сумму 1,9 трлн р. По словам председателя Счетной палаты Т. Голиковой, «причины нарушений, как и в прошлом году, в основном связаны с несовершенством нормативных правовых актов, регулирующих использование бюджетных средств, а также с недостаточной компетенцией и отсутствием ответственности сотрудников государственных органов и организаций, распоряжающихся бюджетными средствами» (по данным сетевого издания «Вести. Экономика»).

Эффективным механизмом повышения качества управления публичными финансами может служить внедрение системы государственного менеджмента.

УПФ – это сложная область, в которой много новых инициатив и относительно мало успехов на сегодняшний день, поскольку некоторые инициативы требуют длительного времени реализации. Внедрение практики УПФ является проблемой во всех странах, но для успешного создания и реализации проектов УПФ необходимы «жесткие технические» требования, описывающие полный политический/бюджетный цикл. Вместе с тем должны иметь место «мягкие» институциональные и организационные факторы, имеющие равное значение в осуществлении реформ управления государственными финансами.

На современном этапе развития государственное управление в Российской Федерации находится в стадии подбора инструментов управления, которые способствуют реализации амбициозных задач в неблагоприятных экономических условиях. Реформирование области УПФ в России – важный шаг к стабильному экономическому росту и привлечению иностранных инвестиций.

Тема реформы государственного финансового управления в последние годы вышла на передний план. Значимость УПФ подтверждается представлением его в качестве основного пункта повестки дня в правительственных программах, например в Публичной декларации целей и задач Минфина России на 2018 г. Разработкой и развитием данной темы занимаются не только государственные служащие, ученые и политики, но также консультанты по корпоративному управлению.

Ссылки:

1. Public Finance for Development Evaluation [Электронный ресурс] : approach paper. 2018. May 7. URL: <https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/ap-publicfinance.pdf> (дата обращения: 18.02.2019).
2. Публичная декларация целей и задач Минфина России на 2018 г. [Электронный ресурс] : от 30 марта 2018 г. // Минфин России : офиц. сайт. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=122437 (дата обращения: 18.02.2019).
3. Отчет о ходе реализации Публичной декларации целей и задач Минфина России за I полугодие 2018 г. [Электронный ресурс] : от 18 июля 2018 г. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/07/main/otchet_po_PD_za_I_pologodie.pdf (дата обращения: 18.02.2019).
4. Лауреаты Нобелевской премии по экономике: автобиографии, лекции, комментарии. Т. 2. 1983–1996. СПб., 2009. С. 297–315.
5. The International Handbook of Public Financial Management / ed. by R. Allen, R. Hemming, B. Potter. N. Y., 2013. 882 p. <https://doi.org/10.1057/9781137315304>.

References:

- Allen, R, Hemming, R & Potter, B (ed.) 2013, *The International Handbook of Public Financial Management*, New York, 882 p., <https://doi.org/10.1057/9781137315304>.
- 'Public Declaration of the Goals and Objectives of the Ministry of Finance of Russia for 2018: March 30, 2018' 2018, *Minfin Rossii*, viewed 18 February 2019, <https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=122437>, (in Russian).
- Public Finance for Development Evaluation: Approach Paper* 2018, May 7, viewed 18 February 2019, <<https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/ap-publicfinance.pdf>>.
- Report on the Implementation of the Public Declaration of the Goals and Objectives of the Ministry of Finance of Russia for the First Half of 2018: July 18, 2018* 2018, viewed 18 February 2019, <https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/07/main/otchet_po_PD_za_I_polugodie.pdf>, (in Russian).
- Winners of the Nobel Prize in Economics: Autobiographies, Lectures, Comments* 2009, vol. 2, 1983-1996, St. Petersburg, pp. 297-315, (in Russian).