
РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ТРЕБОВАНИЙ К КАЧЕСТВУ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

П.А. Высоцкий

Российская академия государственной службы при Президенте РФ
Проспект Вернадского, 84, Москва, Россия, 119606

Система современных требований к качеству управления общественными финансами сформировалась на основе концепции нового государственного менеджмента, которая находит практическое воплощение с конца 1970-х гг. в экономически развитых странах. Ключевым аспектом данной концепции выступает ориентация деятельности органов власти на удовлетворение запросов потребителей как базовую ценность. В этой связи можно говорить о смене самой парадигмы государственного управления: переход от принципа «граждане для государства и государство для выполнения функций» к принципу «государство для граждан».

Статья посвящена проблемам и перспективам внедрения в российскую практику основ нового государственного менеджмента.

Ключевые слова: новый государственный менеджмент, общественные финансы, государственное управление.

С точки зрения нового государственного менеджмента целевым вектором развития государственного управления должно стать обеспечение большей эффективности, гибкости, прозрачности, более тесной связи с гражданами и организациями — потребителями государственных услуг. При таком подходе центром реформирования государственного управления выступают оптимизация и повышение эффективности государственных расходов, улучшение выполнения государством своих функций и системы предоставления публичных услуг гражданам и организациям, укрепление доверия к власти со стороны частного сектора и общества.

Новый государственный менеджмент предполагает вполне определенный инструментарий, реализуемый в отдельных странах в различной комбинации. Это касается повышения гибкости и применения новых технологий управления путем введения в общественный сектор конкуренции и состязательности; формирования модели финансового менеджмента органов исполнительной власти с установлением прямой ответственности за предпринятые меры и реализуемые программы; определения ясных и четких стандартов и индикаторов достижения целей, показателей результатов и критериев оценки эффективности функционирования органов власти; повышения управленческой и бюджетной дисциплины; нацеленности на достижение общественно значимых результатов с меньшими издержками.

В настоящее время в экономической литературе представлены результаты исследований, в которых сделаны попытки систематизировать принципиальные подходы к управлению общественными финансами в современных условиях.

Некоторые подходы носят фундаментальный характер, например Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая в 1977 г. Отдельные аспекты управления общественными финансами на основе лучших практик управления бюджетной сферой раскрыты в Кодексах лучших практик в сфере управления региональными (муниципальными) финансами, разработанных Standard&Poor's

в 2003 г., Кодексе лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами, который разрабатывался для муниципалитетов России некоммерческим исследовательским фондом — Институтом экономики города в 2003—2007 гг. Есть исследования, систематизирующие международный опыт управления в общественном секторе.

Среди отечественных разработок следует выделить предложенные Минфином России Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами, представленные на общественное обсуждение в 2006 г., и Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне 2008 г. [1].

Для обеспечения эффективного решения масштабных задач в государственном управлении управление общественными финансами должно основываться на следующих взаимосвязанных и взаимообусловленных принципах: принципе системного подхода; цикличности процесса управления; преемственности и обоснованности приоритетов, их определенности в бюджетном процессе; стабильности и долгосрочной устойчивости бюджета; полноты бюджета, консолидации финансовых ресурсов соответствующего уровня власти; бюджетной результативности; жестких бюджетных ограничений (установлении законодательных ограничений); бюджетной прозрачности и подотчетности; функционирования в рамках действующей нормативно-правовой базы; эффективного финансового контроля и мониторинга.

В Российской Федерации в системе управления общественными финансами осуществляется модернизация, обусловленная как реформированием административной функции государства и бюджетной системы, так и необходимостью жесткой экономии бюджетных средств на фоне финансовых ограничений, вызванных последствиями финансового кризиса [2].

С момента начала масштабного эксперимента по внедрению института результативного бюджетирования в отечественную практику бюджетного процесса в данном направлении многое сделано: выделен определенный инструментарий бюджетирования, ориентированного на результат, введена институциональная определенность общих нормативных требований к нему, меняется психология государственного управления.

Принципы управления общественными финансами получают дальнейшее развитие в условиях реализации концепции финансового менеджмента органов исполнительной власти.

Введение в управленческую деятельность органов власти финансового менеджмента, заимствованного из управления корпоративными финансами, подразумевает целый комплекс соответствующих процедур, определенные схемы взаимодействия между участниками бюджетного процесса и определенную последовательность действий. Поскольку в России в настоящее время традиции финансового менеджмента органов исполнительной власти только формируются, существенно повышается роль финансовых ведомств как идеологов модернизации системы управления общественными финансами. Именно эти структуры бюджетной системы призваны обеспечить внедрение современных процедур финансо-

вого менеджмента в бюджетную практику, что подразумевает наличие комплексной и мобильной системы его регулирования и мониторинга.

Минфином России разработаны методические подходы, и с 2007 г. осуществляется регулярный мониторинг финансового менеджмента органов исполнительной власти федерального уровня. Важно, что система показателей, на основе которой проводится данный мониторинг, не является статичной, она меняется в соответствии с новыми требованиями к управлению общественными финансами.

Внедрение процедур финансового менеджмента в общественный сектор затрагивает бюджетный процесс полностью, все этапы и механизмы взаимодействия его участников. Так, в бюджетном планировании, помимо включения в бюджетный процесс ожидаемых результатов реализации программ и непрограммной деятельности, необходима разработка четких схем взаимодействия органов исполнительной власти для обеспечения обоснованности мероприятий и их результатов с бюджетными расходами. Расширение горизонта планирования требует относительно высокого уровня агрегации бюджетных ассигнований при строгой отчетности за результаты, повышения самостоятельности и ответственности ведомств и их бюджетных учреждений за достижение установленных показателей их деятельности. На этапе исполнения бюджета необходимы четкое разделение полномочий, закрепление персональной ответственности руководителей и сотрудников профильных ведомств за текущую деятельность и за принимаемые решения об использовании бюджетных средств для достижения результатов. Для того, чтобы исполнение бюджета по факту было нацелено на достижение результата, необходим внутренний контроль на ведомственном уровне в бюджетных организациях, который позволит минимизировать риски финансовых потерь, злоупотреблений и коррупции. Требуется также формирование культуры ведомственного управленческого учета, который генерирует необходимую информацию для должностных лиц, ответственных за конкретные результаты и на базе которого определяется стоимость бюджетных программ.

В отношении контрольной функции бюджетного процесса повышается значимость создания эффективной системы аудита и мониторинга, предусматривающей наличие на ведомственном уровне служб внутреннего аудита, развитие института аудита экономической, социальной и социально-экономической эффективности основных направлений деятельности ведомств, что предполагает формирование на качественно новом уровне механизмов взаимодействия всех структур государственного финансового контроля. Объективность суждения о качестве финансового менеджмента, внутреннего контроля и управления рисками на ведомственном уровне предполагает активное взаимодействие участников бюджетного процесса с органом государственного внешнего контроля (аудита), проверяющим и подтверждающим достоверность отчетов ведомств.

Эти и другие процедуры финансового менеджмента в общественном секторе приобретают особую актуальность в условиях перехода на программный бюджет.

В России на уровне федерального центра с 2010 г. инициировано формирование бюджетных программ на качественно новых основаниях, что оценивается

экспертами как новый этап внедрения результативного бюджетирования. В качестве укрупненных единиц бюджета определены государственные программы, отдельные долгосрочные и ведомственные бюджетные программы, а не многочисленные виды расходов. Государственная программа — это система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности.

В рамках перехода на новый программный бюджет предложен механизм агрегирования бюджетных расходов и подотчетности различных ведомств, участвующих в реализации программ. Так, государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, куда входят ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти. Деление государственной программы на подпрограммы осуществляется исходя из масштабности и сложности решаемых в рамках государственной программы задач. Разработка и реализация государственной программы осуществляется федеральным органом исполнительной власти, определенным Правительством РФ в качестве ответственного исполнителя государственной программы, совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти — соисполнителями государственной программы.

Переход к программному бюджету может усилить противоречия, которые были выявлены на первых этапах внедрения результативного бюджетирования в России. В частности, среди проблем, с которыми сталкивается российская бюджетная система в ходе бюджетной реформы, целесообразно выделить, на наш взгляд, наиболее принципиальные: асимметричность внедрения инструментов нового государственного менеджмента по вертикали и горизонтали бюджетной системы; слабая согласованность целей, задач, программ и показателей результативности деятельности органов власти с позиций консолидированного бюджета Российской Федерации; в системе мониторинга и оценки эффективности и результативности деятельности органов власти неясны механизмы обратной связи, призванные повышать качество и доступность государственных (муниципальных) услуг.

В этом смысле важно, чтобы вектор развития был направлен на формирование адекватной системы бюджетных институтов, которые обладая соответствующей компетенцией и инструментами, способны привести общественный сектор в соответствие с предъявляемыми требованиями к качеству управления бюджетными ресурсами, инициировать совершенствование способов организации предоставления и механизмов финансового обеспечения общественных благ.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами. URL: [www.minfin.ru > ru/reforms/budget/principles/](http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/principles/)
- [2] *Быстрыков А.Я.* Информационные системы в управлении государственными финансами: опыт стран ЕС // Экономическая наука в современной России. — 2010. — № 2. — С. 103—109.

- [3] Пономаренко Е.В. Экономика и финансы общественного сектора: Учебник для магистров. — М.: РАГС, 2011.
- [4] Пономаренко Е.В. Макроэкономические уроки антикризисной политики мировых игроков // Доклады участников IX Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России. Санкт-Петербург, 18—19 октября 2010 г.» / Под ред. С.Б. Жихаревича. — СПб.: Леонтьевский центр, 2011.

THE DEVELOPMENT OF THE REQUIREMENTS SYSTEM TO THE QUALITY OF THE SOCIAL FINANCE MANAGEMENT

P.A. Vysotskiy

Russian Academy of Public Administration
under the President of the Russian Federation (RAPA)
Vernadskogo prospect, 84, Moscow, Russia, 119606

The system of the present requirements to the quality of the social finance management was set up at the basis of the «new state management» concept, that was implemented from the end of 1970-s at developed countries. The key aspect of such concept is orientation of the authority activity to the satisfaction of consumers needs. So it should be said about the change of the state management paradigm: transition from the idea of «citizens for the state and the state for functions implementation» to the goal «the state for citizens».

Article is dedicated to the problems and perspectives of basis of a new state management implementation to Russian practice.

Key words: new state management, social finance.