

5.4. МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ¹

Ишина И.В., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой «Теория финансов»

Финансовый университет при Правительстве РФ

В статье рассмотрены основные вопросы, лежащие в плоскости управления общественными финансами. Взятые в последние годы на вооружение основные принципы управления общественными финансами, предполагающие открытость и прозрачность этого процесса, являются необходимым условием сближения интересов властных структур и населения в лице общественности по поводу распределения ограниченных бюджетных ресурсов, направления их на цели, наиболее соответствующие потребностям социально-экономического развития страны. Кроме того, открытость и прозрачность информационного поля общественных финансов позволяет принимать эффективные и взвешенные решения в части их распределения и использования. Предлагаемые в статье методические подходы к управлению общественными финансами позволят создать не только теоретические конструкции четкого и последовательного выстраивания этого процесса, но и решить практические вопросы оценки эффективности принимаемых решений по обеспечению открытости и прозрачности управления общественными финансами.

Прозрачность и открытость действий властных структур любого уровня являются базовыми принципами, положенными в основу демократических преобразований российского общества, осуществляемых уже более 20 лет и используемых в процессе принятия управленческих решений органами государственной власти и местного самоуправления. Особую значимость эти принципы приобретают при управлении общественными финансами в условиях глобализации, поскольку этот процесс должен привести к наиболее полному удовлетворению (консенсусу) не только национальных, но и международных социальных, экономических и политических интересов. Достижение консенсуса интересов в различных сферах и между различными пользователями результатами управления общественными финансами должно обеспечивать наибольшие выгоды как для государства, так и для его граждан, трансформирующихся в совокупности в достижения финансовой стабильности в стране, высокой эффективности использования финансовых ресурсов государства; повышения инвестиционной привлекательности и росту инвестиций; повышения уровня налоговой дисциплины и минимизации налогового бремени; уменьшения размеров государственного долга и выплат по займам; положительных трендов человеческого капитала. Перечисленные сюжеты повышают интерес к изучению и исследованию прозрачности и открытости управления общественными финансами, поскольку заинтересованность в положительной динамике этого процесса имеют различные

субъекты: международные финансовые институты, представители законодательной и исполнительной власти, население и, главным образом, его социально активная часть, объединяющаяся в некоммерческие организации (НКО) и представляющая в бюджетном процессе интересы определенных групп населения. Поэтому повышение прозрачности и открытости управления общественными финансами может быть инициировано не только финансовыми институтами или властью, но и институтами гражданского общества, что позволяет реализовать более широкий подход к разрешению проблемы прозрачности и открытости, объединяя пути их решения с возрастающей активностью общественного участия. В мировой практике именно такой подход получает все большее развитие.

Глобализация, усиливающая взаимосвязь и взаимозависимость национальных экономик повысила внимание не только международных финансовых институтов, но и других международных организаций к прозрачности и открытости управления общественными финансами, а происходящие в последние годы мировые экономические кризисы показали, что если бы имелся более широкий доступ к информации о состоянии общественных финансов транснациональной экономики, то это позволило бы своевременно включать соответствующие регулирующие механизмы, смягчающие кризис.

В 1998 г. был сделан первый шаг на пути формализации требований прозрачности и открытости, которые были определены в документе Международного валютного фонда (МВФ) «Кодекс надлежащей практики применительно к прозрачности в налогово-бюджетной сфере» [8] и МВФ обратился к государствам-членам с призывом провести его в жизнь. Впоследствии МВФ неоднократно корректировал и уточнял данный документ, не изменяя основную его направленность: обеспечение прозрачности и открытости общественных финансов. Практика подготовки аналогичных документов, имеющих международное значение, нашла свое развитие в докладах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [12], группы неправительственных некоммерческих организаций, таких как Международное бюджетное партнерство (International budget partnership, *IBP*), Международная социальная ответственность (Social accountability international, *SAI*), Открытое правительство партнерства (Open government partnership, *OGP*) и ряде других представительных международных организаций.

Сложившаяся к настоящему времени международная практика управления общественными финансами и ее обобщение позволяет сделать вывод, что высокий уровень прозрачности и открытости в этой области:

- является ключевым инструментом для достижения позитивного тренда в экономике как отдельных стран, так и мирового сообщества в целом, поскольку позволяет каждому члену общества видеть, на какие цели расходуются налоги, которые он платит;
- создает условия для проведения полномасштабного общественного обсуждения как процесса управления общественными финансами в целом, так и отдельных его результатов и позволяет реализовать право общественности на информацию об общественных финансах;

¹ Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финансового университета при Правительстве РФ 2015 г.

- повышает ответственность исполнительной власти при управлении общественными финансами, поскольку усиливается возможность контроля со стороны общественности за качеством принимаемых решений и их исполнением;
- является инструментом борьбы с коррупцией.

Особую значимость эти положения приобретают в нашей стране в условиях сложной экономической ситуации, генерируемой внутренними и внешними факторами, внесшими существенный дисбаланс в экономическое развитие Российской Федерации, и очень остро и в качестве первоочередных задач, поставившим ряд вопросов, связанных с управлением общественными финансами. Об этом в частности говорится в докладе Министерства финансов РФ (2015) «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета» [9].

В связи с этим актуализируется вопрос о прозрачности и открытости процесса управления общественными финансами, основу которого должна составлять качественная информация, обеспечивающая с одной стороны, полноту, эффективное и результативное распределение и использование финансовых потоков, формируемых в интересах выполнения задач и функций государственного сектора в целом, а с другой – предоставляющая разным субъектам (включая население) возможность анализировать принимаемые управленческие решения в части финансового обеспечения решения общегосударственных задач, оценивая их полноту и эффективность через проведение общественного контроля, используя каналы обратной связи.

Следует отметить, что решение проблем, связанных с открытостью и прозрачностью управления общественными финансами находится во внимании государственных органов власти на протяжении достаточно длительного периода времени, в частности они были поставлены Правительством РФ несколько лет назад, пути их решения были определены в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. (распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. №2593-р) [3].

Основные цели и задачи этой Программы связаны со всесторонним повышением эффективности, прозрачности и подотчетности использования общественных финансов. В развитие этой Программы была принята Государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» [4], одним из направлений которой стало обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов. Во исполнение этого направления Министерством финансов РФ были достигнуты определенные результаты, заключающиеся в разработке унифицированного макета модуля «Открытый бюджет», практике публикации федерального бюджета и бюджетов субъектов в рамках проекта «Бюджет для граждан», создании Единого портала бюджетной системы РФ и ряде других.

РФ, по мнению мирового сообщества и по итогам исследований, проводимых рядом авторитетных международных организаций на протяжении по-

следних лет существенно улучшила информационную прозрачность общественных финансов и доступ к ней различных заинтересованных групп, и прежде всего непосредственно населения, которое занимает все более активную позицию в обсуждении и решении вопросов, имеющих общегосударственное значение.

Вместе с тем, пока еще отсутствует комплексный характер рассмотрения открытости и прозрачности управления общественными финансами, что обуславливает необходимость обобщения российского опыта регулирования этого процесса; формулированию и обоснованию предложений по повышению его информационной открытости и прозрачности.

Законодательство РФ содержит достаточно большое количество правовых норм, обеспечивающих открытость и прозрачность управления общественными финансами. Однако новые рекомендации наднациональных финансовых институтов уточняют перечень информации, необходимой к размещению и акцентируют внимание на государственном секторе, определяемом Статистикой государственных финансов (СГФ) и Системой национальных счетов (СНС) как секторе, включающем институциональные единицы государственного управления, государственных финансовых и нефинансовых корпораций.

Практика раскрытия информации по управлению общественными финансами в нашей стране не соответствует международным требованиям по некоторым позициям и, более того, различается в разных бюджетных отчетах. В частности, Федеральное казначейство определяет сектор государственного управления на основе правового статуса единицы, а не применения «рыночного теста», который используется в международных статистических стандартах. В результате некоторые из институциональных единиц по юридической форме попадают в сектор органов государственного управления, а очень крупный сектор государственных корпораций, обязательства которых составляют более 100% валового внутреннего продукта (ВВП), остается за пределами консолидированного бюджетного отчета.

Таким образом, сводная информация о финансовом положении и результатах деятельности государственного сектора в целом отсутствует. Вместе с тем, сведения о совокупной прибыли, нераспределенной прибыли, направлениях использования прибыли, а также о сумме средств, перечисленных в бюджет, организаций с участием государства должны включаться в годовую бюджетную документацию. Положения, регламентирующие данную процедуру, до настоящего времени в российском законодательстве не учтены.

Судя по положениям ст. 152 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) [1], среди участников бюджетного процесса, являющихся получателями бюджетных средств, нет организаций, относящихся к сектору финансовых корпораций и сектору нефинансовых корпораций. В связи с этим можно констатировать, что требования Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере не коррелируют с положениями БК РФ. Для

устранения выявленного несоответствия предлагаем рассмотреть возможность изложения ст. 6 БК РФ в части получателей бюджетных средств в следующей редакции: получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) – государственный (муниципальный) орган, иная организация, находящийся(аяся) в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, казенное учреждение, имеющее право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено БК РФ.

Кроме положений БК РФ, в соответствии с которыми реализуется принцип прозрачности управления общественными финансами, в РФ разработан ряд государственных программ (Государственная программа РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (подпрограмма 3) и Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.). В большинстве случаев цели, задачи, основные мероприятия и оценочные показатели рассмотренных программ сформулированы без должного согласования. Реализация отдельных мероприятий не ведет к решению поставленных задач и т.д. В этой связи необходимо уточнить подпрограмму 3, в частности, в таких аспектах:

- раскрывать финансовую и иную информацию, подлежащую публикации не только на едином портале бюджетной системы, но и в средствах массовой информации;
- расширить область доступности информации об управлении общественными финансами и обеспечить информирование не только граждан, но и другие группы заинтересованных пользователей;
- сформулировать целевые показатели и индикаторы, благодаря которым появится возможность оценить результаты проведенных мероприятий и исполнение поставленных целей и задач.

Анализ Государственной программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. показал, что управление общественными финансами в значительной степени продолжает оставаться ориентированным на установление и обеспечение соблюдения формальных процедур, не создавая устойчивых стимулов и инструментов для повышения эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств в увязке с целями и результатами бюджетной политики.

В связи с этим необходимо обеспечить публичность процесса управления общественными финансами, правовой основой которого должно стать законодательное закрепление нормы, гарантирующей обществу право на доступ к открытым государственным данным, а также открытость и доступность информации о расходовании бюджетных средств. Цели бюджетной политики должны представляться в понятной и доступной для разных групп пользователей форме.

Выявлено, что на портале государственных программ РФ в рубрике «Сводная аналитика» инфор-

мация размещается в крайне сокращенном варианте и не позволяет заинтересованным пользователям сделать выводы об эффективном управлении общественными финансами и о высокой степени эффективности государственных программ. Предлагаем для повышения открытости и прозрачности управления общественными финансами, государственные программы публиковать на портале Государственных программ расширенную информацию, акцентируя особое внимание на плановых и фактических финансовых показателях, характеризующих их выполнение и оценку эффективности. В связи с этим предлагается внести изменения в постановление Правительства РФ «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ» от 2 августа 2010 г. №588 [2], дополнив п. 38, включающий необходимость предоставления сведений об основных результатах реализации государственных программ, расчетами оценки их эффективности.

Детальная информация, касающаяся обоснования принятия решений о выделении субсидий из федерального бюджета и отчеты получателей бюджетных средств об их использовании, в открытом доступе не публикуются. Поскольку предоставление субсидий осуществляется на важные социально-значимые цели, информация об их целевом и эффективном использовании должна быть публичной и размещаться в открытом доступе.

Анализ зарубежного опыта управления общественными финансами позволил установить следующее [6].

Первое. В основных международных документах по управлению общественными финансами, таких как Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ, Оптимальная практика по обеспечению прозрачности бюджета ОЭСР, отсутствует определение пользователей информации и классификация групп пользователей информации об управлении общественными финансами. Вместе с тем, в международных документах определен интерес правительств, наднациональных финансовых институтов, организаций гражданского общества, научного сообщества к понятной и доступной информации по управлению общественными финансами. В целях формулирования перечня документов, необходимых к размещению в открытом доступе, данные группы пользователей в исследовании предлагается принимать за базовые по критерию «заинтересованность в раскрытии информации для разных целей».

Второе. Целесообразно адаптировать опыт предоставления открытых данных в США к российской практике, благодаря чему у установленных групп заинтересованных пользователей появится возможность получения информации не только в программном формате, как это в основном практикуется в РФ, но и непосредственно по контрагентам с указанием сумм финансирования, расположения объекта, получающего финансирование вплоть до имени и должности лица.

Адаптация подобного опыта позволит значительно повысить открытость и прозрачность управления общественными финансами и будет способствовать

мотивированию граждан на проведение дополнительного анализа путем отслеживания бюджетных расходов. При этом раскрытию должна подлежать вся информация о бюджетных средствах за исключением засекреченной по соображениям национальной безопасности и коммерческих секретов.

Третье. Рассмотреть предложение о введении ответственности органов исполнительной власти за бюджетный прогноз, поскольку недостоверность рассчитываемых прогнозов, все чаще наблюдающаяся в последнее время, не позволяет сформировать стабильный бюджет, который не требует пересмотра и постоянного уточнения параметров.

Четвертое. В целях реализации рекомендаций МВФ о раскрытии информации по государственному сектору принять во внимание практику Франции по применению Принципов корпоративного управления ОЭСР и Устава о взаимоотношениях государственных предприятий с государственными акционерами. В соответствии с данными документами раскрытию подлежит информация о государственных корпорациях. Утверждение в РФ на законодательном уровне требований к раскрытию данных о государственных корпорациях по любым формам финансовой поддержки, получаемой от государства, позволило бы повысить доверие к нашей стране правительств иностранных государств, наднациональных институтов и общественности.

Пятое. Использовать положительный опыт США, Новой Зеландии и Бразилии по взаимодействию государства и общества посредством общественного контроля. К участию в подобных мероприятиях должны привлекаться представители различных профессиональных и социальных групп. В этой связи рекомендуем разработать требования к квалификации участников общественных слушаний и осуществлять подбор кандидатур для общественных обсуждений по проектам бюджетов через профессиональные и социальные сети. В целях заинтересованности общества в участии управления общественными финансами, следует рассмотреть возможность проведения общественных обсуждений в формате «гражданского жюри», механизм которого близок к суду присяжных. Это позволит обеспечить состязательность сторон при принятии значимых решений по проектам бюджетов.

Шестое. Поскольку в настоящее время публикуемой в РФ информации недостаточно для адекватной оценки финансового состояния органа власти, в частности, информация о долговых обязательствах правительства нередко не раскрывается полностью, рекомендовано применить опыт Франции, где информация о долговых обязательствах правительства публикуется в разрезе отдельных обязательств. Внедрение в отечественную практику опыта Франции предполагает законодательное закрепление в БК РФ норм о публикации в открытом доступе детальной информации по каждому долговому обязательству для органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В связи с этим предлагаем внести в БК РФ статью о необходимости раскрытия информации по долговому обязательству в разрезе года возникновения

обязательства, кредитора, основной суммы долга, срока, валюты, графика погашения долга, процентной ставки, направления расходования полученных заемных средств.

Седьмое. Внедрить в практику деятельности Министерства финансов РФ (Минфин РФ) опыт США по применению коллабораций, предполагающих совместные обсуждения граждан в Интернете общественно значимых вопросов. В настоящее время Минфин РФ проводит в формате коллаборации обсуждение новой редакции БК РФ. В связи с этим рекомендуем продолжить использование инструмента коллабораций и проводить общественные обсуждения по вопросам управления общественными финансами в форме вебинаров, голосования по проектам бюджетов с привлечением заинтересованных пользователей.

Необходимо также для формализации управления общественными финансами [9] сформулировать методические подходы по повышению уровня информационной прозрачности и открытости этого процесса, в том числе изучение целевых индикаторов и показателей. Изучение этих показателей, являющихся ориентирами исполнения Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. (подпрограмма 3), показал недостаточно объективную их оценку, в частности необходимо учитывать, что не каждый заинтересованный пользователь имеет доступ к сети Интернет (56% населения страны), данный показатель представляется неинформативным. В целях отражения реализации всех задач подпрограммы 3 предлагается использовать следующие показатели:

- I_1 – достаточность доступной различным группам заинтересованных пользователей информации, размещаемой в СМИ, в том числе сети Интернет;
- I_2 – соответствие лучшей международной практике в сфере открытости и прозрачности общественных финансов;
- I_3 – достаточность и понятность информации, предоставляемой в «бюджете для граждан»;
- I_4 – вовлеченность граждан в общественный контроль за управлением общественными финансами.

На основе предлагаемой системы показателей целесообразно разработать интегральный показатель управления общественными финансами рассчитываемый как соотношение фактического и максимально возможного результата достижения заданных параметров. Использование отдельных показателей предполагает реализацию частного подхода к обеспечению информационной открытости и прозрачности управления общественными финансами и может быть полезно при исследовании локальных проблем. Однако для полноты исследования следует учитывать универсальный подход, в котором предложенные показатели обобщаются в интегральный и отражают комплексную оценку. С позиции универсального подхода интегральный показатель открытости и прозрачности управления общественными финансами в РФ примет следующий вид:

$$OP_{\text{оф}} = \frac{\sum_{i=1}^n I_{i(\text{фактор})}}{\sum_{i=1}^n I_{i(\text{max})}}, \quad (1)$$

где $OP_{\text{оф}}$ – индикатор, характеризующий уровень открытости и прозрачности управления общественными финансами с критериями оценки:

$OP_{\text{оф}} \leq 0,3$ – неудовлетворительный уровень открытости и прозрачности управления общественными финансами;

$OP_{\text{оф}} \in [0,3; 0,9]$ – удовлетворительный уровень открытости и прозрачности управления общественными финансами.

В качестве критерия оценки интегрального показателя предлагается рассматривать неудовлетворительный ($OP_{\text{оф}} \leq 0,3$), удовлетворительный ($OP_{\text{оф}} \in [0,3; 0,9]$) и высокий ($OP_{\text{оф}} \geq 0,9$) уровни открытости и прозрачности управления общественными финансами.

Предложенный индикатор (за исключением показателя I_3) универсален, применим для всех государственных программ и позволяет оценить открытость и доступность управления общественными финансами в разрезе любого направления использования бюджетных средств.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 2 авг. 2010 г. №588. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 30 дек. 2013 г. №2593-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об утверждении государственной программы РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 15 апр. 2014 г. №320. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Исследование Allianz: Материальное благосостояние в странах мира в 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://gtmarket.ru/news/2015/10/01/7247>.
6. Качество государственного управления [Electronic resource]. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info>.

7. Ларина С.Е. Реформирование бюджетного процесса и модернизация управления финансами в бюджетных организациях [Текст] / С.Е. Ларина, О.В. Рыбакова // Государственная служба. – 2008. – №1. – С. 77-87.
8. Международный валютный фонд [Электронный ресурс] : официальный сайт. URL: <http://www.imf.org/external/country/FRA/index.htm>.
9. Министерство финансов РФ [Электронный ресурс] : официальный сайт. Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/>.
10. Финансы [Текст] / под ред. В.П. Литовченко. – М. : Дашков и К, 2006. – 588 с.
11. Accountability and transparency: a guide for state ownership. OECD, 2010. – 130 p.
12. OECD (2012), OECD Integrity review of Brazil: managing risks for a cleaner Public service [Text] / OECD Public Governance Reviews. – OECD Publishing.

Ключевые слова

Управление; общественные финансы; бюджет; бюджетный процесс; государственные программы; открытость; прозрачность; информация; эффективность управления

Ишина Ирина Валериевна

РЕЦЕНЗИЯ

В статье поднимаются актуальные на сегодняшний день проблемы управления общественными финансами и прежде всего при их исследовании автором делается акцент на обеспечении таких важных принципов, как прозрачность и открытость. В этой связи автор методологически верно подходит к последовательному выделению тех вопросов, которые необходимо решить для обеспечения прозрачности и открытости. И в первую очередь это касается более комплексной увязки всех документов, в той или иной степени связанных с обеспечением прозрачности и открытости, в том числе и включенных в государственные программы, приданию положений, содержащимся в них, статуса обязательности для исполнения.

В статье проанализирован обширный положительный опыт зарубежных стран в части решения вопроса реализации принципов прозрачности и открытости в управлении общественными финансами, и на этой основе сформулированы основные предложения по возможности использования его в российской практике.

Все это позволило автору сформулировать методические подходы по повышению уровня информационной прозрачности и открытости процесса управления общественными финансами, в основу которых положена система целевых индикаторов и показателей, оценивающих результаты выполнения Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. (подпрограмма 3). На основе предлагаемой к разработке системы коэффициентов в той или иной степени отражающих степень открытости и прозрачности управления общественными финансами предложен интегральный показатель управления общественными финансами, который отражает комплексную оценку уровня прозрачности и открытости управления общественными финансами.

Статья рекомендуется к публикации.

Ларина С.Е., д.э.н., профессор кафедры экономики и финансов общественного сектора Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.