

# О мониторинге качества управления финансами

(в порядке постановки вопроса)

**А.С. Колесов**, ведущий научный сотрудник Центра бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета, доктор экономических наук

**А**ктуальность повышения результативности финансовой политики (ФП) Российской Федерации на всех ее уровнях (федеральном, региональном и муниципальном) была всегда и особенно она возросла в настоящее время в условиях продолжающегося мирового кризиса и введения США, государствами ЕС, Японией и рядом других стран дискриминационных санкций в отношении РФ, нацеленных на создание дополнительных препятствий на пути развития ее экономики.

В этой связи любые разумные нововведения, итогом которых может стать формирование предпосылок для роста эффективности ФП, заслуживают особого внимания и поддержки. К числу таких новшеств, по нашему мнению, относится и внедрение мониторинга качества управления (КУ) общественными финансами, под которым мы понимаем, во-первых, деятельность по сбору и анализу минимально необходимого объема информации, отражающей важнейшие характеристики финансовой политики для определения степени ее успешности, а, во-вторых, разработку на этой базе способов повышения эффективности данного процесса.

Органами власти местного самоуправления и субъектов РФ такой мониторинг уже осуществляется [6, 7]. Но применяется ли он на федеральном уровне? И если нет, надо ли его разрабатывать и в какой форме?

Следует отметить, что вопросами финансового мониторинга в той или иной степени занимаются Министерство финансов РФ, Счетная палата РФ, Федеральная служба финансово-бюджетного контроля и ряд других ведомств.

В настоящее время в соответствии с Бюджетным кодексом РФ [1] существует традиционная отчетность Правительства РФ об исполнении бюджета перед Го-

сударственной думой и Советом Федерации. Данная процедура предполагает подготовку и предоставление полной и объемной документации о реализации намеченных планов годовой финансовой деятельности органов власти, а также выступление с итоговым докладом министра финансов РФ на пленарных заседаниях ГД и СФ, включающим в себя перечисление процентного выполнения ключевых параметров исполнения его доходной и расходной частей, объяснение наличия его дефицита (или профицита), а также краткий анализ имевшихся проблем и путей их решения. Имеется также практика осуществления промежуточных квартальных отчетов.

Такая форма контроля качества управления федеральными финансами имеет как ряд достоинств, так и некоторые существенные недостатки. К первым следует отнести: возможность комплексного, всестороннего рассмотрения всех аспектов бюджетного процесса; привлечение широкого экспертного сообщества, ядром которого являются депутаты ГД, в том числе, как правило, критически настроенные представители оппозиционных партий; высокую вероятность учета высказанных замечаний и предложений в силу высокого уровня полномочий оппонентов.

В перечень вторых, отрицательных свойств такого вида контроля можно включить: отсутствие оперативности из-за значительного времени, необходимого для его осуществления и для подготовки возможных изменений в уже исполняемый бюджет, а следовательно, большого лага между отчетной датой и сроком получения итогов оценки, с одной стороны, и реальным временем возможности ее учета в процессе управления общественными финансами, с другой; чрезмерная многокритериальность определения результатов управле-

ния финансами, что часто затрудняет понимание ввиду их разнонаправленности (к примеру, вряд ли можно считать высоким качеством управления, если даже при росте доходов и расходов, но из-за высокой инфляции не будет выполнено финансирование важных государственных задач); ограниченность круга оцениваемых направлений финансовой политики государства исключительно ее бюджетной составляющей, в то время как важное значение также имеют банковская, налоговая, таможенная и другие направления ФП.

В целом же такой мониторинг, конечно, является, по нашему мнению, в настоящее время главной формой контроля за ФП государства и положительным образом влияет на ее результативность.

Однако, строго говоря, такую форму контроля за общественными финансами, по нашему мнению, нельзя считать мониторингом управления качества, т.к. в данном случае отсутствуют: небольшой перечень индикаторов, характеризующих степень рациональности проводимой ФП; критерии оценки данных показателей; методики таких оценок; более или менее рациональные сроки их осуществления.

Значительную роль в реализации рациональной финансовой политики играет Счетная палата РФ, которая в числе своих основных задач [2] призвана, прежде всего, организовывать и осуществлять контроль за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также выполнять еще семь других важных функций по совершенствованию банковской, инвестиционной, налоговой и других направлений ФП. В то же время в круг вопросов, входящих в компетенцию СП РФ прямо не входит обеспечение мониторинга качества управления федеральными финансами. Этой проблемой она занимается лишь косвенно, «фрагментарно».

Федеральная служба по финансовому мониторингу призвана обеспечить тотальный контроль за выполнением юридическими и физическими лицами законодательства по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, а также препятствованию финансирования терроризма и иной преступной деятельности [3]. Следует констатировать, что, несмотря на название данного ведомства, в целом мониторинг качества управления общественными финансами не входит в число задач, решаемых им.

Федеральная служба финансово-бюджетного контроля (ФС ФБК) также осуществляет контроль в сфере функционирования государственных ресурсов, проводит анализ и в случае необходимости — корректировку

порядка внутреннего аудита расходования бюджетных средств [4].

Данная работа ФС ФБК имеет важное значение для повышения эффективности деятельности государства в сфере финансовой политики, но, исходя из вышесказанного, ее ни в коем случае нельзя считать мониторингом качества управления федеральными финансами.

Таким образом, на основании сделанного нами краткого анализа имеющейся практики в основном ведомственных контроля и оценки отдельных аспектов создания, распределения, перераспределения и использования государственных ресурсов можно сделать вывод о том, что сложившееся положение дел в получении обобщающей характеристики КУ не позволяет иметь в реальном времени краткую, оперативную и полную информацию об уровне проводимой в Российской Федерации финансовой политики, и, следовательно, по нашему мнению, можно утверждать, что мониторинг качества управления федеральными финансами как некая четкая процедура в настоящее время пока еще не создан.

В определенной мере данный пробел должен был быть восполнен внедрением в практику системы управления общественными финансами на основе государственных программ, в том числе такой как «Управление государственными финансами», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 4.03.2013 г. № 293-р [5].

Следует констатировать, что такая программа, несомненно, является большим шагом в направлении совершенствования ФП и повышения ее результативности, позволит решить важные задачи модернизации многих ее направлений, и в первую очередь бюджетной политики, послужит улучшению работы почти на всех этапах ее разработки и реализации, усилит использование главных ее принципов и положительно отразится на качестве управления финансами всех трех уровней управления (федеральном, региональном и местном).

Оценивать результаты выполнения цели данной государственной программы, которая заключается в обеспечении долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы и повышении качества управления государственными финансами и предусматривает при этом решение 35 задач ее составляющих, предполагается с помощью семи показателей (индикаторов): нефтегазовый дефицит по отношению к ВВП (в %), который представляет собой результат деления разницы доходов федерального бюджета без учета нефтегазовых доходов и доходов от управления

средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния к величине ВВП в конкретном году; объем государственного долга к ВВП (в %); отношение затрат на государственные программы к общей величине расходов бюджета (в %); «предельное время», затрачиваемое предприятиями малого и среднего бизнеса на «деятельность, связанную с уплатой налогов» (человек/час); долгосрочный кредитный рейтинг РФ по международной шкале (Standard&Poor's, Fitch Ratings, Moody's); индекс открытости бюджета, определяемый Международным бюджетным партнерством (в баллах); средний индекс качества финансового менеджмента главных администраторов федерального бюджета (в %).

Если посмотреть на то, как можно оценить решение основных задач ГП, то можно заметить, что из 35 поставленных в программе задач только 16 имеют соответствующие показатели, по которым возможно определять эффективность выполнения программы (см. табл.). Причем без данных индикаторов оценки остались такие важные задачи, как: устранение условий неоправданного увеличения бюджетных расходов; внедрение оценки последствий принимаемых решений; обеспечение достаточной самостоятельности и ответственности региональных и местных властей в финансировании их полномочий; создание единой информационной базы управления финансами государства; снижение стоимости заимствования; повышение привлекательности рынка государственных ценных бумаг; некоторые другие.

Мы считаем, что кроме данных показателей выполнения программы все без исключения проблемы (они же фактически являются и задачами), включаемые в ГП, также должны иметь как минимум один соответствующий индикатор, т.е. у 35 проблем (задач) должно быть столько же возможностей определения степени их выполнения. Если же по какой-то из них такой индикатор отсутствует и пока еще не может быть разработан, то в этом случае должна составляться и применяться методика экспертной оценки. Причем данный документ, включая список независимых специалистов-экспертов и (или) их отбора, следует дать в Приложении к программе. В таком случае, конечно, объективность оценки КУ в решении конкретной задачи ФП будет ниже, чем если бы она была получена на основе отчетных статистических данных, но это все-таки лучше, чем ее отсутствие вообще.

В любом случае, но, по нашему мнению, перечень задач ГП необходимо уменьшить до уровня, который бы позволял иметь критерии степени решения каждой

проблемы. Только при таком педантичном подходе можно надеяться, что никакие составляющие цели, поставленной в ГП не будут забыты или реализованы лишь частично, а следовательно, она сама будет достигнута.

Кроме того, следует отметить, что перечисленные выше семь показателей оценки эффективности ГП дают возможность понять итоги выполнения данной программы в основном в бюджетной политике и в некоторой степени в банковской, инвестиционной и налоговой. И совсем не отражают того, что происходит в страховой, таможенной и фондовой политиках. Мы же считаем, что все без исключения направления финансовой политики государства следует включать в данную программу и у каждого из них должен быть хотя бы один показатель оценки степени успешности их реализации. К выбору основных проблем и задач, отсутствующих в ГП перечисленных выше трех направлений финансовой политики, необходимо привлечь соответствующие курирующие их ведомства.

Завершая краткий анализ содержания утвержденной процедуры определения степени выполнения ГП, следует сказать, что для оценки уровня достижения ее главной цели – повышения долгосрочной стабильности и сбалансированности бюджетной системы, а также повышения качества управления государственными финансами – перечень индикаторов оценки неплохо было бы дополнить разработанными и предлагаемыми нами тремя показателями [8], которые характеризуют: уровень бюджетной устойчивости состояния финансовой системы; результат финансовой политики; ее же результативность.

Мы также считаем, что перечень решаемых ГП проблем в сфере федеральных финансов весьма необходимо расширить за счет задач, не включенных пока в нее направлений ФП. Например, в их число включить: в страховой политике – создание условий для постепенного ухода государства от компенсационных выплат за нанесенный ущерб от различных стихийных катаклизмов; в таможенной – усиление оценки взаимосвязи между деятельностью соответствующей федеральной службы и уровнем развития в сфере внутреннего производства и услуг; в фондовой – снижение нацеленности на спекулятивный характер сделок в ущерб инвестиционной направленности рынка ценных бумаг.

Одновременно, по нашему мнению, можно было бы без особого ущерба для ее цели, смысла и содержания опустить (снять) целый ряд из 35 задач ГП, которые отражают лишь назревшее совершен-

## Возможность применения интегральных целевых показателей государственной программы РФ «Управление государственными финансами» к оценке ее основных задач

| № п/п | Краткое содержание задачи   | Показатели                                 |                               |   |   |  |                           |   |
|-------|---|--|-------------------------------|---|---|--|---------------------------|---|
|       |   | Нефтегазовый дефицит по отношению к ВВП, % | Государственный долг к ВВП, % | Доля ассигнования ГП в расходах федерального бюджета, % | Количество времени, необходимого для уплаты налогов мал. и сред. бизнесом, чел./час | Долгосрочный кредитный рейтинг РФ (S&P, Fitch R., Moody's) | Индекс открытости бюджета | Средний индекс качества финансового менеджмента |
| 1     | 2   | 3  | 4                             | 5   | 6   | 7  | 8                         | 9   |
| 1     | Обеспечить целостную систему стратегического планирования и его координацию с бюджетным планированием | -  | -                             | +   | -   | +  | -                         | -   |
| 2     | Увеличить горизонт прогнозирования и планирования   | -  | -                             | -   | -   | -  | -                         | -   |
| 3     | Завершить внедрение госпрограмм в качестве основного инструмента бюджетной политики                   | -  | -                             | +   | -   | -  | -                         | -   |
| 4     | Устранить условия неоправданного увеличения бюджетных расходов  | -  | -                             | -   | -   | -  | -                         | -   |
| 5     | Создать связи между целями ГП и инструментами по их достижению  | -  | -                             | +   | -   | -  | -                         | -   |
| 6     | Внедрить оценки последствий принимаемых решений   | -  | -                             | -   | -   | -  | -                         | -   |
| 7     | Обеспечить взаимосвязь текущих и инвестиционных расходов  | -  | -                             | -   | -   | -  | -                         | -   |
| 8     | Повысить действенность государственного и муниципального контроля                                     | -  | -                             | -   | -   | -  | -                         | +   |
| 9     | Расширить практику оценки финансового менеджмента администрирования федерального бюджета              | -  | -                             | -   | -   | -  | -                         | +   |
| 10    | Сделать достаточными самостоятельность и ответственность региональных и местных властей               | -  | -                             | -   | -   | -  | -                         | -   |
| 11    | Создать институты планирования и исполнения госзаказов  | -  | -                             | -   | -   | -  | -                         | -   |
| 12    | Установить ответственность госзаказчика за результаты закупки   | -  | -                             | -   | -   | -  | -                         | -   |
| 13    | Анализировать сложившуюся практику госзаказаний   | -  | -                             | -   | -   | -  | -                         | -   |
| 14    | Привести бухучет и отчетность в соответствие с международными стандартами                             | -  | -                             | -   | -   | +  | -                         | -   |
| 15    | Сделать эффективной систему сбора, анализа и распространения лучшего мирового и российского опыта     | -  | -                             | -   | -   | -  | +                         | -   |
| 16    | Учитывать в Бюджетном кодексе «переходные положения и неурегулированные вопросы»                      | -  | -                             | -   | -   | -  | -                         | -   |

|     |  |   |   |   |   |   |   |   |
|-----|--|---|---|---|---|---|---|---|
| 17  | Создать единую информационную систему управления общественными финансами                           | - | - | - | - | + | + | - |
| 18  | Обеспечить полную открытость бюджетов  | - | - | - | - | + | + | - |
| 19  | Снять зависимость федерального бюджета от нефтегазовых доходов                                     | + | - | - | - | - | - | - |
| 20  | Создать четкие механизмы управления нефтегазовыми доходами   | + | - | - | - | - | - | - |
| 21  | Обеспечить соблюдение процедур ведения бюджетного учета и предоставления бюджетной отчетности      | - | - | - | - | - | - | - |
| 22  | Повысить конкурентоспособность налоговой системы   | - | - | - | + | - | - | - |
| 23А | Снизить стоимость заимствований  | - | - | - | - | - | - | - |
| 23Б | Создать привлекательность рынка государственных ценных бумаг                                       | - | - | - | - | - | - | - |
| 23В | Повысить эффективность управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния | - | - | - | - | + | - | - |
| 24  | Поднять роль РФ в международных финансовых отношениях  | - | - | - | - | + | - | - |
| 25  | Улучшить использование имеющихся возможностей участия РФ в международных финансовых организациях   | - | - | - | - | - | - | - |
| 26  | Снизить риски нарушения интересов участников рынка драгоценных металлов и камней                   | - | - | - | - | - | - | - |
| 27  | Уменьшить волатильность рынка драгоценных металлов и камней  | - | - | - | - | - | - | - |
| 28  | Понизить уровень нелегального производства и оборота алкогольной продукции                         | - | - | - | - | - | - | - |
| 29  | Уменьшить доступность алкогольной продукции  | - | - | - | - | - | - | - |
| 30  | Повысить долю потребления некрепких спиртных напитков  | - | - | - | - | - | - | - |
| 31  | Усилить контроль за соблюдением валютного законодательства   | - | - | - | - | + | - | - |
| 32  | Организовать внешний контроль за качеством работы аудиторских организаций                          | - | - | - | - | - | - | - |
| 33  | Повысить эффективность управления госдолгом и активами   | - | + | - | - | + | - | - |

ствование деятельности Минфина РФ, необходимое и без включения этих вопросов в ГП, в том числе такие как: увеличение горизонта прогнозирования и планирования; обеспечение взаимосвязи текущих и инвестиционных расходов; установление ответственности госзаказчика за результаты закупки; анализ сложившейся практики выполнения госзаданий; приведение бухгалтерской отчетности в соответствие с международными стандартами; учет в БК РФ «переходных положений»; создание четкого механизма управления нефтегазовыми доходами; обеспечение соблюдения процедур ведения бухучета; поднятие роли РФ в международных финансовых отноше-

ях; понижение уровня нелегального производства и оборота алкогольной продукции; повышение доли потребления некрепких спиртных напитков; некоторые другие.

Таким образом, можно констатировать, что мониторинг качества управления федеральными финансами в рамках выполнения ГП «Управление государственными финансами» имеет как ряд достоинств, так и ряд недостатков.

К первым следует отнести: выбор ограниченного числа показателей проведения мониторинга; наличие критериев и методик оценки итогов выполнения программы.

В число недочетов такого подхода можно включить: неполный перечень индикаторов, которые бы характеризовали все основные направления ФП и все главные задачи ее успешного осуществления; отсутствие промежуточных этапов оценки, которые бы позволяли в случае необходимости своевременно вносить коррективы в проводимую политику государства.

По нашему мнению, все вышеперечисленное позволяет утверждать, что, во-первых, в настоящее время мониторинг качества управления федеральными финансами осуществляется лишь частично, не в полном объеме и не отвечает необходимым требованиям к его содержанию; во-вторых, пришло время для разработки и внедрения в практику такого мониторинга.

В этой связи, по нашему мнению, назрела насущная потребность разработки и внедрения мониторинга качества управления федеральными финансами, который позволит: сформировать необходимые и достаточные информационные предпосылки для корректировки проводимой ФП с целью повышения ее эффективности; разработать механизм более оперативной оценки КУ и внесения возможных поправок в осуществляемую финансовую политику; более комплексно подходить к оценке КУ всеми финансовыми средствами государства; создать инструментарий для более объективного определения достигнутого уровня в реализации ФП и, следовательно, имеющихся резервов в его повышении; в конечном счете привести

к повышению возможностей решения всех задач и по всем направлениям государственной политики (экономической, социальной, оборонной и т.д.).

Мы представляем в общих чертах этот процесс следующим образом: Минфин РФ разрабатывает проект решения о введении мониторинга качества управления финансами, включая перечень основных показателей определения КУ, критерии, методики и сроки проведения и передает все в Правительство РФ; Правительство рассматривает данный проект и с учетом возможных поправок утверждает его; в установленные сроки Минфин РФ, а также другие финансовые ведомства отчитываются перед Правительством о полученных итогах работы и оно уже в соответствии с утвержденными показателями, критериями и методиками формулирует свое решение об оценке достигнутых результатов и в случае необходимости – вносит коррективы в проводимую финансовую политику.

Особо следует подчеркнуть, что разработка и внедрение в практику оценки КУ федеральными финансами не потребует создания какого-либо дополнительного ведомства, и предполагается осуществлять в рамках уже имеющейся структуры органов исполнительной власти в пределах их штатного расписания и практически без дополнительного финансирования.

В заключение ещё раз хотелось бы подчеркнуть насущную необходимость введения мониторинга качества управления федеральными финансами.

### Литература:

1. Бюджетный Кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 3.11.2015).
2. Закон от 5.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».
3. Указ Президента РФ от 13.06.2012 № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу».
4. Постановление Правительства РФ от 4.02.2014 № 77 (ред. от 18.06.2014) «О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора».
5. Государственная программа РФ «Управление государственными финансами» (распоряжением Правительства РФ № 293-р от 04.03.2013).
6. Приказ Министерства финансов РФ № 552 от 3.12.2010 г. «О порядке осуществления и оценки качества управления региональными финансами».
7. Приказ Министерства финансов РФ от 18.07.2013 № 189 «О внесении изменения в Порядок осуществления и оценки качества управления региональными финансами, утвержденного приказом МФ РФ № 552 от 3.12.2010 г.»
8. Колесов А.С. О показателях оценки региональной финансовой политики. // Финансы. 2013. № 12. С. 40–47.