

Финансовый менеджмент в государственном секторе

Понятие «финансовый менеджмент» мало ассоциируется с государственным сектором. Это связано с тем, что трудно себе представить применение органами государственной власти или органами местного самоуправления неких механизмов, четко не регламентированных соответствующим нормативно-правовым актом. Тем более в финансовой сфере, где каждое решение о расходовании средств пристально рассматривается многочисленными контролирующими органами. Вместе с тем в посланиях Президента РФ Федеральному собранию тема финансового менеджмента в госсекторе прослеживается весьма отчетливо.

Минфин России предпринял попытку определить понятие «финансовый менеджмент» в секторе государственного управления. Так, приказом Минфина России от 10 декабря 2007 г. № 123н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета» (далее — Приказ № 123н), а также пришедшим ему на смену приказом Минфина России от 13 апреля 2009 г. № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (далее — Приказ № 34н) закреплено определение мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета. В соответствии с этим определением под финансовым менеджментом понимается совокупность 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).

И здесь нельзя не отметить очевидного различия между уровнями применения финансового менеджмента в частном и государственном секторах. Если в первом случае это уровень предприятия (или группы

предприятий), то в государственном секторе — это уровень отрасли, сферы деятельности главных распорядителей бюджетных средств или территории (органы власти субъектов РФ, органы местного самоуправления).

Еще одним принципиальным отличием являются цели финансового менеджмента. Главная цель финансового менеджмента на предприятии — максимизация благосостояния собственников предприятия в текущем и перспективном периоде, обеспечиваемая путем увеличения его рыночной стоимости. Главная цель финансового менеджмента в бюджетной сфере — использование с максимальной отдачей финансовых ресурсов, которые принадлежат всему обществу.

Так как различны цели, различаются и задачи, которые решаются для достижения этих целей. На предприятии это задача максимизации прибыли, в государственном секторе — задача оказания большего количества качественных услуг. На предприятии стараются минимизировать риски при приемлемом уровне прибыли, в государственном секторе управление рисками сконцентрировано по сути в руках финансовых органов, а непосредственно ГРБС стоят перед проблемой безусловного выполнения своих функций и выполнения государственных заданий. Предприятие решает проблему формирования объемов финансовых ресурсов исходя из планов своего развития, ГРБС действует в пределах доведенных ему



Владимир ШИШОВ, руководитель направления по взаимодействию с федеральными органами власти компании «Центр исследования бюджетных отношений»



Владимир МИХЕЕВ, заместитель руководителя направления по взаимодействию с региональными органами власти компании «Центр исследования бюджетных отношений», к. э. н.



В большинстве стран, где существует практика финансового менеджмента в государственном секторе, процедуры и стандарты финансового менеджмента нормативно урегулированы

В Швеции для сравнительной оценки качества финансового менеджмента и административных процессов используется рейтинг качества финансового управления органов исполнительной власти

бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств — и так далее. Если же рассматривать как объект финансового менеджмента финансы субъекта РФ или муниципального образования, то эти отличия еще более заметны.

Общее у частного и государственного секторов то, что финансовый менеджмент является составной частью системы управления как предприятием, отраслью или ведомством, так и территорией. И направление движения объекта управления зависит от того, кто этим движением управляет.

Международный опыт

В большинстве стран, где существует практика финансового менеджмента в государственном секторе, процедуры и стандарты финансового менеджмента нормативно урегулированы путем принятия соответствующих законов (США, Австралия), а также путем создания специальных служб (агентств) по финансовому менеджменту в органах исполнительной власти (Швеция, Великобритания). Например, в США на периодической основе проводится оценка качества государственного управления в рамках специального проекта — Government Performance Project (GPP). Цель проекта GPP — привлечение внимания к проблеме повышения качества исполнительной власти и выработка критериев лучшей практики, создание банка данных для обмена информацией об организационных инновациях и усиление подотчетности органов власти обществу.

В рамках этого проекта оценивается управленческая деятельность органов власти штатов, округов, городов и некоторых федеральных министерств. Оценка основывается на выявлении структурных компонентов качества государственного управления. Интегральное определение «качества государственного управления», элементами которого являются характеристики отдельных составляющих процессов государственного управления, измеряется частными показателями эффективности. Универсальность подхода дает возможность сравнивать качество государственного управления в различных штатах по качеству реализации основных процессов управления, таких как:

- финансовый менеджмент;
- управление персоналом;

- управление информационными технологиями;
- управление капитальными расходами;
- управление, ориентированное на результат.

Основное внимание при проведении оценки уделяется качеству процедур управления и управленческих систем, применяемых субнациональными образованиями, а не показателям результативности, поскольку, по мнению разработчиков, именно наличие «правильных» институциональных механизмов создает платформу для повышения эффективности государственного финансового менеджмента. В рамках GPP анализируется, например, возможность государственного органа в короткие сроки нанять необходимого специалиста, оперативно получать корректную информацию, необходимую для принятия решений, и т. д. Наличие таких возможностей и закрепляющих их механизмов способствует достижению поставленных перед органом власти целей, а их отсутствие неизбежно негативно сказывается на качестве управления и достижении результатов.

В Швеции для сравнительной оценки качества финансового менеджмента и административных процессов используется рейтинг качества финансового управления органов исполнительной власти. Необходимость создания такого рейтинга была связана с реформой бюджета, проводимой в середине 90-х годов прошлого века, в результате которой государственные органы и учреждения Швеции получили большую свободу экономического (финансового) управления. Одновременно с внедрением нового порядка управления бюджетными средствами ревизионное управление сигнализировало о серьезных недостатках в финансово-административной деятельности. Потребовался инструмент для оперативного мониторинга ситуации с целью привлечения внимания правительства и руководителей органов власти к имеющимся недостаткам. Этим инструментом стал рейтинг Агентства финансового менеджмента.

Агентство финансового менеджмента, подведомственное Министерству финансов Швеции, составляет рейтинг в целях осуществления мониторинга за выполнением стандартов финансового управления. В ходе оценки рассматриваются, во-первых, финансовые процедуры и их соответствие

установленным нормам, во-вторых, административные процессы органов исполнительной власти. Соответственно и выставляемые оценки являются двухкомпонентными (от АА — все хорошо до СС — все плохо). На основе оценок составляется рейтинг.

Рейтинг Агентства финансового менеджмента — это инструмент, предоставляющий информацию, используемую для совершенствования финансового управления в стране. Он используется Министерством финансов Швеции для формирования своей переговорной позиции при рассмотрении и обсуждении заявок ведомств на очередной бюджетный период. Правительство Швеции ссылается на результаты рейтинга при подаче проекта бюджета в Парламент. Также рейтинг используется при определении задач в области улучшения системы управления и при решении кадровых вопросов.

Таким образом, в ряде зарубежных стран правительства проводят внутренние оценки качества финансового менеджмента, которые затем используются в практике управления. Зачастую механизмы оценки качества финансового менеджмента встроены в систему исполнительной власти и являются элементами системы мониторинга и контроля.

Российский опыт

В Российской Федерации нормативное регулирование финансового менеджмента в государственном секторе на сегодняшний день находится на начальной стадии формирования. Основные усилия по внедрению оценки качества финансового менеджмента в практику работы прилагаются в настоящее время преимущественно на федеральном уровне — Минфином России. Деятельность Минфина России базируется на Бюджетных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию.

Так, в Бюджетном послании на 2008–2010 годы можно выделить отдельные элементы финансового менеджмента в государственном секторе:

- результативность бюджетных расходов и повышение качества государственных и муниципальных услуг;
- полномочия администраторов бюджетных средств;

- прозрачность и эффективность использования бюджетных средств;
- контроль за целевым использованием бюджетных средств, соблюдением требований законодательства, состоянием и использованием государственного и муниципального имущества.

В Бюджетном послании на 2009–2011 годы речь идет уже о повышении качества финансового менеджмента в субъектах РФ, о стимулировании органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления к повышению качества управления региональными и муниципальными финансами.

В Бюджетном послании на 2010–2012 годы акцент сделан на том, что расширение полномочий главных распорядителей при исполнении бюджета должно сопровождаться развитием системы мониторинга качества финансового менеджмента с опорой не только на четкие целевые ориентиры их деятельности, но и на отлаженные бюджетные процедуры, механизмы внутреннего контроля, высокий уровень бюджетной дисциплины.

Из анализа положений Бюджетных посланий можно сделать однозначный вывод о том, что на первых этапах внедрения финансового менеджмента в практику работы государственного сектора первоочередное значение для Минфина России имеют такие элементы финансового менеджмента, как бюджетное планирование, управление бюджетными расходами (с упором на эффективность и результативность) и государственный финансовый контроль. В целях реализации положений Бюджетных посланий, направленных на повышение качества финансового менеджмента в государственном секторе, был выпущен Приказ № 123н, на смену которому пришло Положение об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, утвержденное Приказом № 34н.

Не вызывает сомнения то, что Минфин России находится на стадии поиска наиболее оптимальных процедур мониторинга и, что более важно, показателей мониторинга, на основании значений которых и делается вывод о том, с надлежащим ли качеством управляет выделяемыми ему финансовыми ресурсами федеральный ГРБС. Данный

В ряде зарубежных стран правительства проводят внутренние оценки качества финансового менеджмента, которые затем используются в практике управления

Из анализа положений Бюджетных посланий Президента РФ Федеральному собранию можно сделать однозначный вывод о том, что на первых этапах внедрения финансового менеджмента в практику работы государственного сектора первоочередное значение имеют такие элементы финансового менеджмента, как бюджетное планирование, управление бюджетными расходами и государственный финансовый контроль

Нормативно-правовое закрепление статуса финансового менеджмента в государственном секторе — один из основных проблемных вопросов, связанных с организацией процесса финансового менеджмента в РФ

процесс свидетельствует о поступательности действий Минфина России, когда вначале создаются какие-либо правила, затем собирается информация для анализа того, как эти правила работают, после чего в правила вносятся необходимые коррективы. Обращает на себя внимание тот факт, что по результатам мониторинга за 2007 и 2008 годы Минфин России не предпринял каких-либо резких действий в отношении ГРБС, у которых значения показателей были хуже, чем у большинства.¹ Это также позволяет сделать вывод об «обкатке» методологии, выявлении технических проблем, связанных с применением методики оценки качества финансового менеджмента.

Как же за неполные полтора года, прошедшие с момента выпуска Приказа № 123н, изменились приоритеты, нашедшие свое отражение в Приказе № 34н? Нужно отметить, что все изменения полностью соответствуют направленности мероприятий, проводимых в последние годы в рамках бюджетной и административной реформ. Например, состав показателей был дополнен показателями, характеризующими:

- долю бюджетных ассигнований, представленных при планировании в программном виде (отражение внедрения ГРБС механизмов БОР);
- долю ассигнований, по которым установлены государственные задания (характеризует способность ГРБС определить стоимость оказания государственных услуг и обеспечить соответствие затрат результатам);
- качество установленного порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет (характеризует работу с подведомственной сетью в рамках бюджетного планирования и исполнения бюджета);
- соответствие учредительных документов получателей данным Сводного реестра (показывает правовую обоснованность деятельности подведомственных учреждений);
- наличие системы электронного документооборота ГРБС с Федеральным казначейством и с получателями бюджетных средств (иллюстрирует применение современных информационных технологий в бюджетном процессе);
- долю суммы возврата из бюджета излишне уплаченных или взысканных

сумм (говорит о качестве реализации своих бюджетных полномочий главными администраторами доходов бюджета) и т. д.

Повышение внимания Президента и Правительства РФ к существующей системе государственного финансового контроля привело к расширению вдвое состава показателей в части организации контроля и аудита. Исключены некоторые дублирующие показатели, например, сравнение кассовых расходов с бюджетной росписью, что ранее оценивалось одновременно с долей неосвоенных бюджетных ассигнований.

Проблемные вопросы

Внедрение в Российской Федерации начиная с 2007 года механизма финансового менеджмента в государственном секторе послужило толчком к развитию одного из направлений бюджетной политики, связанного с обеспечением контроля и ответственного управления при выполнении бюджетных полномочий ГРБС. Это особенно актуально сегодня, когда в условиях дефицита финансовых ресурсов необходимо повышение эффективности расходования бюджетных средств. Вместе с тем можно выделить ряд проблемных вопросов, связанных с организацией процесса финансового менеджмента в Российской Федерации, которые не позволяют однозначно говорить о полноценной интеграции финансового менеджмента в сектор государственного управления.

1 Прежде всего это **нормативно-правовое закрепление статуса финансового менеджмента в государственном секторе**. Как упоминалось выше, в настоящее время основой для организации финансового менеджмента в Российской Федерации является Бюджетное послание Президента РФ. Это создает некоторую правовую коллизию, когда сформулированы основные направления и ориентиры бюджетной политики, в документе Минфина России (Приказ № 34н) определена технология оценки их реализации ГРБС, включающая вопросы организации финансового менеджмента, но при этом не сформирована нормативно-правовая и методическая база, задающая «правила игры», позволяющая реализовать сформулированные направления, а также полноценно применять инструмент мониторинга качества финан-

¹С результатами мониторинга качества финансового менеджмента можно ознакомиться на официальном сайте Минфина России (www.mintfin.ru)

сового менеджмента в бюджетном процессе. Такие «правила игры» должны прежде всего определяться в системообразующих нормативно-правовых актах, таких как Бюджетный кодекс РФ. В рамках этого документа должно быть определено понятие финансового менеджмента в государственном секторе, определены полномочия основных участников бюджетного процесса при организации финансового менеджмента, а также роль финансового менеджмента в бюджетном процессе страны.

2 Политика кнута и пряника по результатам оценки качества финансового менеджмента. В настоящее время в соответствии с Приказом № 34н Минфин России ежегодно формирует и направляет в Правительство РФ отчеты о результатах мониторинга качества финансового менеджмента. Кроме того, в целях повышения прозрачности деятельности органов государственной власти, Минфин России на официальном сайте размещает результаты оценки качества финансового менеджмента. Вместе с тем возникает вопрос об управленческих решениях, которые должны возникнуть на основании результатов мониторинга качества финансового менеджмента.

Безусловно, Минфин России представил очень большой массив информации, всесторонне характеризующий деятельность органов государственной власти, что при наличии четкого инструмента оценки, представленного в Приказе № 34н, позволяет как аналитику, так и обычному обывателю сделать выводы о том, что 1 балл это отлично, 0,5 балла хорошо, а 0 баллов плохо (для конкретных показателей). Однако что нужно делать, особенно в случае плохой оценки (да и в случае отличной) качества финансового менеджмента, каковы управленческие решения потребителей информации о результатах мониторинга качества финансового менеджмента (Правительство РФ, Счетная палата РФ, Росфиннадзор, орган государственной власти), в настоящее время не понятно.

3 Потребители информации. Как было сказано выше, Минфин России ежегодно представляет и размещает отчетность о результатах мониторинга финансового менеджмента, в результате чего круг потребителей данной информации достаточно широк начиная от средств массовой информации и заканчивая заинтересованными орга-

нами государственной власти. Вместе с тем до настоящего времени не понятно, каков же цикл потребления информации по результатам мониторинга финансового менеджмента. В одном случае он может быть таким: ГРБС→Минфин России→Правительство РФ→Минфин России→ГРБС; в другом случае: ГРБС→Минфин России→Правительство РФ→Контрольно-ревизионные органы (Счетная палата РФ, Росфиннадзор)→ГРБС.

Таким образом, выбор одной из цепочек потребления информации позволит, с одной стороны, четко определить уровень выработки управленческих решений, а с другой стороны, создаст предпосылки к выработке единства методологии при проведении оценки качества финансового менеджмента в государственном секторе. Ведь не секрет, что подходы к оценке качества финансового менеджмента, используемые Минфином России, Счетной палатой РФ и Росфиннадзором, в значительной степени отличаются, хотя и базируются на единой информационной базе — финансово-хозяйственной деятельности ГРБС.

Заключение

В заключение необходимо отметить, что процесс интеграции механизма финансового менеджмента государственного сектора в реальный бюджетный процесс, осуществляемый ГРБС, является итерационным процессом, заключающим в себе: необходимость формирования гипотез, требующих проверки на практике, применение лучших практик финансового менеджмента на основании анализа международного опыта, разработку оригинальных идей, направленных на решение нетривиальных задач. При этом неизбежно наличие ошибок, требующих анализа, позволяющего в результате найти верное и единственно правильное направление дальнейшего развития. Вышесказанное представляет собой комплексную задачу, стоящую перед всеми участниками бюджетного процесса, а ее решение позволит с уверенностью говорить о практической значимости процесса финансового менеджмента для государственного сектора. Поэтому, как к любому сложному и интересному делу, к сфере организации финансового менеджмента в государственном секторе применимо крылатое выражение *Per aspera ad Astra* (через тернии к звездам). 🌟

Минфин России на официальном сайте размещает результаты оценки качества финансового менеджмента. Вместе с тем возникает вопрос об управленческих решениях, которые должны возникнуть на основании результатов мониторинга качества финансового менеджмента