

УДК 336.1

Туманова Мария Михайловна

магистрант направления подготовки
«Финансы и кредит», магистерская программа
«Государственные и муниципальные финансы»
Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации
Россия, Москва
mtymanova@inbox.ru

Maria M. Tumanova

undergraduate training areas «Finance
and Credit», Master Program «State and
municipal finance»
Financial University under the
Government of the Russian Federation
Russia, Moscow
mtymanova@inbox.ru

**К ВОПРОСУ
ФИНАНСОВОГО
СЕКТОРЕ
УПРАВЛЕНИЯ**

**О СОДЕРЖАНИИ
МЕНЕДЖМЕНТА В
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

**FUNDAMENTAL NATURE OF FINANCIAL
MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR**

Аннотация

Статья посвящена исследованию содержания понятия «финансовый менеджмент в секторе государственного управления». Целью статьи является рассмотрение специфики финансового менеджмента, как в реальном секторе экономики, так и в государственном секторе, проведение аналогий и выявление расхождений. Особое внимание уделяется современным механизмам развития и совершенствования инструментария финансового менеджмента.

Ключевые слова:

сектор государственного управления, управление государственными финансами, финансовый менеджмент, мониторинг качества финансового менеджмента

Abstract

This article focuses on research of the nature of the meaning «financial management in the public sector». The main purpose of the article is to analyze features of financial management applied in the market and public sectors, to identify analogies and differences. The modern development and improvement of financial management tools are given particular attention within the article.

Keywords:

public administration sector, administration of state finance, financial management, monitoring quality of financial management

В настоящее время наиболее актуальными проблемами в секторе государственного управления являются эффективность использования бюджетных средств и внедрение инструментария финансового менеджмента по аналогии с реальным сектором экономики.

Условно экономика страны делится на два сектора: государственный и рыночный. От их соотношения зависит, какой тип экономики будет в данной стране: плановый или рыночный. Рамки государственного участия в экономике страны определяют механизмы управления государственными и муниципальными финансами. Условием нормального функционирования рыночной экономики является наличие правовой среды, которую как раз создает государство. Помимо этого, государство является производителем и поставщиком общественных благ, непосредственно оказывает влияние на размещение и использование ресурсов в

экономике, осуществляет перераспределение доходов, способствует росту экономики в целом, а также оказывает на нее стабилизационное воздействие.

Исторический опыт и практика ряда стран доказала, что полное невмешательство государства в экономику точно так, как и роль государства при плановой экономике – это крайние модели поведения государства в сфере финансовых отношений. Однако гармоничное сочетание рыночного механизма с государственным позволяет создать баланс в рамках управления финансами государственного сектора экономики.

Тесная взаимосвязь двух секторов, проявляющаяся в возрастающей роли рыночных механизмов в государственном управлении, необходимости использования современных управленческих технологий при разработке и реализации задач, стоящих перед органам государственной власти, обусловила усложнение государственных функций, произошло внедрение новых методов макро- и микроэкономического регулирования, ориентированных на сглаживание «провалов» рыночного механизма. Влияние государства сегодня заключается не только в попытках исправления «провалов» рынка, обуславливающих неэффективность производства и потребления. К настоящему времени в обществе сформировалось представление о государстве как о «производителе» и «поставщике» общественных товаров и услуг, а не просто сборщике налогов, направляемых на цели, определяемые самим государством. Определение государства как «производителя» общественных благ привело к проблеме оценки его деятельности с точки зрения эффективности, то есть справедливого распределения налогового бремени и рационального использования имеющихся ресурсов.

Успехи реального сектора в снижении затрат, росте доходности, повышении эффективности хозяйствования с применением систем программирования и бюджетирования вызвали стремление использовать подобные примеры в государственном секторе экономики.

Сложность проблемы заключалась и заключается до сих пор в невозможности прямого перенесения разработанных методов в корпоративном секторе в бюджетную сферу, так как услуги государства носят бесплатный или частично оплачиваемый характер, а эффективность использования средств бюджета не определяется чисто экономическими показателями, такими как рентабельность, ликвидность, прибыль. Задачей финансового менеджмента в государственном секторе экономики становится

оказание максимально возможного количества общественных услуг наивысшего качества. В реальном же секторе экономики критерий эффективности, как правило, один – прибыль, соответственно, максимизация прибыли является главной задачей финансового менеджмента в частном секторе.

В то же время сложность определения эффективности использования государственных и муниципальных финансов обусловлена и тем, что в государственном секторе финансовый менеджмент должен применяться на уровне, например, целой отрасли или отдельной территории, что значительно усложняет систему показателей оценки эффективности. Финансовый менеджмент частного сектора чаще всего применим в рамках отдельной организации или их группы, что упрощает контроль за целевым использованием финансовых ресурсов.

Отсюда возникает особое понятие эффективности бюджетных расходов как плана конкретного использования государственных средств, связанного с решением вопроса: как были сформированы, на что предусмотрены и как используются бюджетные средства, каков итог этих расходов и каково соотношение между итоговыми результатами и понесенными затратами. Значительные различия имеются и в процессе формирования фондов финансовых ресурсов: если для частного сектора это заработанные за счет предпринимательской активности средства, то для государственных финансов это обязательные платежи (налоги и сборы), при этом доля платных услуг довольно незначительна.

Важно отметить, что в действительности до сих пор нет ясного понимания в различии между понятиями «финансовый менеджмент в секторе государственного управления» и «управление государственными и муниципальными финансами». Зачастую эти понятия отождествляются, тогда как финансовый менеджмент в государственном секторе экономики более узкое понятие и является составной частью системы управления государственными и муниципальными финансами. Под управлением государственными и муниципальными финансами понимается осознанное воздействие органов государственной власти и органов местного самоуправления на государственные и муниципальные финансовые ресурсы и на все финансовые процессы, происходящие в государстве и связанные с их получением и использованием.

Недостаточно четкое понимание сущности финансового менеджмента в государственном секторе экономики обусловлено отсутствием четкой терминологии в

данной предметной области, транспарентности информации и ее ненадежности, навыков разработки целевых показателей (индикаторов); недостаточной прогрессивностью методов управления в сфере государственных и муниципальных финансов и др.

Финансовый менеджмент в корпоративном секторе определяется как «управление финансовыми ресурсами и финансовой деятельностью хозяйствующего субъекта, направленное на реализацию его стратегических и текущих целей» [4, с. 12].

В государственном секторе экономики понятие «финансового менеджмента» изначально определял Приказ Минфина России от 10.12.2007 № 123н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета». Согласно этому определению финансовый менеджмент представляет собой совокупность процессов и процедур, обеспечивающих эффективность и результативность получения и использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса: составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит.

Важно различать понятия «эффективности» и «результативности» в части использования бюджетных средств. И несмотря на то, что «эффективность» является качественной характеристикой соотношения затрат и результатов функционирования любой системы, нельзя пренебрегать ею с точки зрения использования бюджетных средств, используемых для производства общественных благ.

В государственном секторе экономики понятие «эффективность» должно объединять как экономическую, так и общественную эффективность. Причем суть общественной или социальной эффективности, заключающейся в ориентации на конечный результат для всего общества, становится преобладающей по сравнению с экономической эффективностью, определяющей непосредственный объем товаров и услуг, производимых государством.

Так, на примере строительства Керченского моста, можно сказать, что сам по себе мост будет непосредственным результатом строительства, а вот те километры, которые удастся сэкономить людям, используя этот мост, – эффектом от его строительства.

Наглядно систему эффективного управления финансами в секторе государственного управления или можно представить в виде следующей схемы (рис. 1).

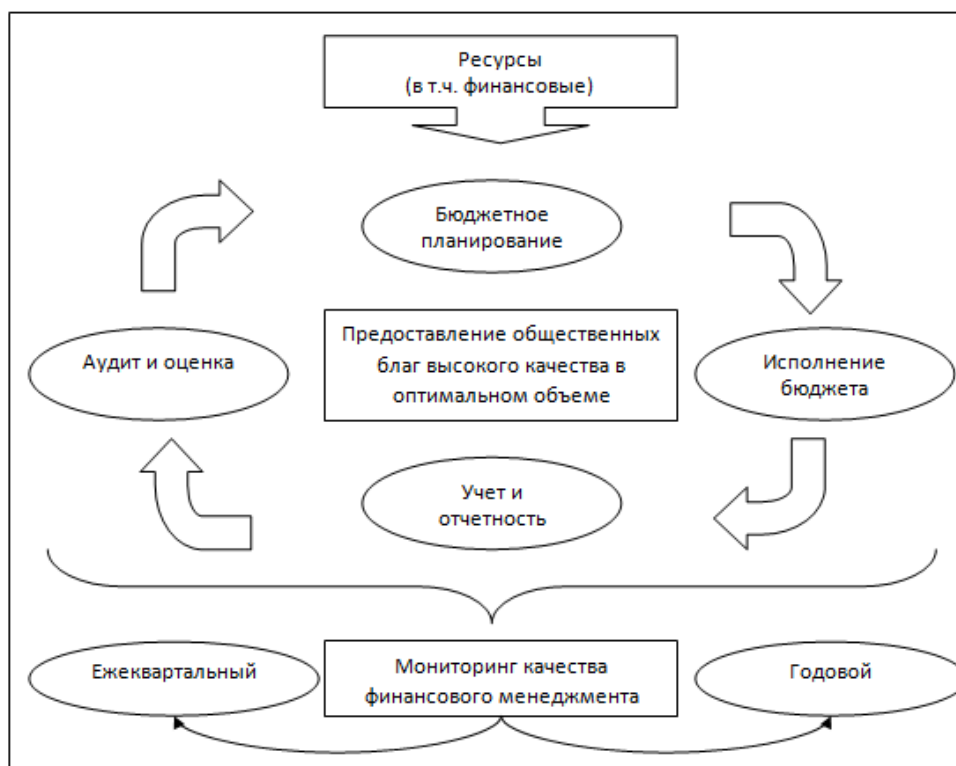


Рисунок 1 – Система оценки качества финансового менеджмента в государственном секторе экономики

По аналогии с частным сектором экономики, где любое планирование зависит от объема имеющихся ресурсов, бюджетное планирование зависит напрямую от наполняемости бюджета и объема, имеющихся в распоряжении государства финансовых ресурсов.

Исполнение бюджета как следующий этап бюджетного планирования (реализация бизнес-плана в частном секторе экономике) подразумевает постоянный контроль за использованием финансовых ресурсов. Пошаговое исполнение бюджета подразумевает документационное оформление всех процессов и процедур в формате отчета. Бюджетный учет представляет собой систему сбора, регистрации и обобщения всех процессов и процедур в части исполнения бюджета в денежном выражении. Итогом составления бюджетной отчетности становится проверка ее корректности и достоверности, аудит эффективности бюджетных расходов в соответствии с имеющимися отчетами и конкретными результатами деятельности сектора государственного управления. Оценка же всех процессов и процедур, обеспечивающих эффективность и результативность получения и использования бюджетных средств, представляет собой оценку качества финансового менеджмента в секторе государственного управления.

В качестве заключения хотелось бы отметить, что основой финансового менеджмента в государственном секторе экономики является управление государственными финансовыми потоками. Равно как финансовый менеджмент организаций включает в качестве основного направления управление денежными потоками, финансовый менеджмент в секторе государственного управления предполагает управление финансовыми (денежными) потоками, то есть финансовыми ресурсами, находящимися в процессе целенаправленного движения для обеспечения ими производства и предоставления общественных благ при условии сбалансированности и финансовой устойчивости публично-правовых образований (Российской Федерации в целом, а также субъектов Российской Федерации и муниципальных образований).

В качестве главной цели финансового менеджмента в секторе государственного управления можно определить повышение благосостояния общества на основе принятия эффективных финансовых решений в процессе выполнения государством своих функций с учетом поставленных целей и задач социально-экономического развития страны. Принятие управленческих финансовых решений в части формирования и использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов должно быть направлено на максимальное удовлетворение общественных потребностей при заданных или меньших объемах расходов на производство общественных благ.

Однако, исходя из современных реалий организации бюджетного процесса, нельзя говорить на сегодняшний день о полноценном внедрении механизма финансового менеджмента в бюджетный процесс. В Российской Федерации до настоящего времени не выработано целостной системы финансового менеджмента и его нормативного правового регулирования. Сегодня правовую основу, регулиющую финансовый менеджмент в секторе государственного управления, составляет Приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета». Данный приказ по части организации и внедрения финансового менеджмента в сектор государственного управления был издан Минфином России в целях реализации положений Бюджетного послания Президента Российской Федерации 2008 года.

Кроме того, Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р утверждена Программа повышения эффективности управления общественными финансами на период до 2018 года (далее – Программа), согласно которой отмечается, что рост уровня и качества жизни населения, устойчивость экономического роста, развитие социальной сферы, а также достижение других стратегических целей социально-экономической направленности напрямую зависят от качества управления общественными финансами.

В соответствии с положениями Программы разработана Концепция развития систем внутреннего финансового контроля, внутреннего аудита и оценки качества финансового менеджмента в секторе государственного и муниципального управления (далее – Концепция).

Главная цель, определившая разработку Концепции – создать необходимые условия для роста качества финансового менеджмента в секторе государственного управления, повышения эффективности использования финансовых и прочих ресурсов посредством создания эффективной системы внутреннего финансового контроля и внедрения внутреннего аудита в практику государственного и муниципального управления.

Методы финансового менеджмента в государственном секторе экономики: бюджетное планирование, управление бюджетными расходами, государственный и муниципальный финансовый контроль и многое другое – во многом заимствованы из ее реального сегмента и предусматривают замену детального планирования системой управления по целям и результатам. Одним из нагляднейших примеров может служить внедрение методики KPI – ключевых показателей эффективности, с помощью которой необходимо оценить деятельность государственного служащего с точки зрения достигнутых результатов.

Хотя Россия и не является передовой страной в части внедрения и практического применения инструментов финансового менеджмента в государственном секторе экономики, тем не менее, хочется отметить, что проводится в целом глобальная работа по внедрению финансового менеджмента и его инструментария в сектор государственного управления: создается законодательная база, регламентирующая содержание финансового менеджмента и определяющая функциональную направленность государственного управления. Так, утверждение Программы повышения эффективности управления общественными финансами на

период до 2018 года подтверждает серьезность намерений сектора государственного управления по развитию и расширению методик финансового менеджмента в секторе государственного управления.

Таким образом, можно сделать вывод, что механизм мониторинга и оценки качества финансового менеджмента претерпевает существенные изменения трансформационного характера в контексте совершенствования системы государственных и муниципальных финансов, изменения бюджетного законодательства, а также создания дополнительных стимулов для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований с целью повышения качества управления государственными и муниципальными финансами.

Список использованных источников:

1. Приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.03.2017).

2. Приказ Минфина России от 19.10.2011 № 383 «О порядке осуществления в Министерстве финансов Российской Федерации оперативного мониторинга качества финансового менеджмента». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.03.2017).

3. Богатырева Л.М. Принципы построения финансового менеджмента в бюджетном процессе // Российское предпринимательство. – 2012. – № 24 (222). – С. 91-96.

4. Лукасевич И.Я. Финансовый менеджмент: учебник / И.Я. Лукасевич. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2013. – 768 с.

5. Фрыгин А.В., Музалев С.В. Отдельные аспекты обеспечения результативности и эффективности формирования доходов бюджетов на государственном и муниципальном уровне // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. – № 3-1 (23). – С. 46–49.

6. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://minfin.ru/ru> (дата обращения: 28.02.2017).