

УДК 336.13

DOI: 10.24412/1998-5533-2025-1-122-125

Международная практика оценки качества управления общественными финансами и возможности ее применения в России



Шавалеева Ч.М.

Кандидат экономических наук, доцент, заместитель директора Центра непрерывного повышения профессионального мастерства педагогических работников Института психологии и образования Казанского (Приволжского) федерального университета

Качество управления государственными и муниципальными финансами является частым объектом изучения в экономической литературе.

Однако чаще всего статьи сводятся к описанию методик оценки качества управления региональными финансами, утвержденной Приказом Министерства финансов РФ от 03.12.2010 г. № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами», и анализу результатов мониторинга, проведенного Министерством финансов РФ на основе указанной методики. В научных трудах отсутствует критический анализ самой методики оценки и возможностей ее совершенствования, что обуславливает актуальность исследований в этой области. Целью статьи является изучение методик оценки качества управления государственными и муниципальными финансами, применяемыми в международной практике, и определение возможностей их использования в России. По результатам проведенного исследования сделан вывод об ориентированности зарубежных методик на проведение межстранового сравнительного анализа и невозможности их полного использования для проведения оценки качества управления общественными финансами внутри страны.

Ключевые слова: управление финансами, качество управления

Для цитирования: Шавалеева Ч.М. Международная практика оценки качества управления общественными финансами и возможности ее применения в России // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 1. С. 122–125. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-1-122-125.

Оценка качества управления общественными финансами имеет важную роль в процессе государственного управления. Полученная по результатам оценки информация может являться основой принятия грамотных управленческих решений, исходя из реальной ситуации с учетом потенциальных возможностей и рисков. Для этого методика оценки должна предоставлять объективную картину организации финансовой деятельности публично-правовых образований и позволять выявлять проблемные зоны. В этом контексте в целях рассмотрения возможностей применения в России интересна международная практика оценки качества управления финансами.

На сегодняшний день оценку качества государственного управления проводят несколько международных организаций. Наиболее известная методика применяется в рамках исследования Группы Всемирного банка – оценки качества государственного управления (*Worldwide Governance Indicators*), про-

Благодарность.

Публикация подготовлена за счет гранта Академии наук Республики Татарстан, предоставленного молодым кандидатам наук (постдокторантам) с целью защиты докторской диссертации, выполнения научно-исследовательских работ, а также выполнения трудовых функций в научных и образовательных организациях Республики Татарстан в рамках Государственной программы Республики Татарстан «Научно-технологическое развитие Республики Татарстан».

водимой ежегодно с 1996 г. В методике исследования используются шесть групп индикаторов, отражающих в комплексе основные параметры качества и эффективности государственного управления [1]:

- 1) учёт мнения населения и подотчётность государственных органов;
- 2) политическая стабильность и отсутствие насилия;
- 3) эффективность работы правительства;
- 4) качество законодательства;
- 5) верховенство закона;
- 6) сдерживание коррупции.

Таким образом, методика оценки качества государственного управления, применяемая Группой Всемирного банка, ориентирована именно на оценку государственного управления в целом. Соответственно, нет возможностей ее применения в целях оценки качества управления финансами.

На международном уровне оценка качества управления непосредственно финансами проводится на основе Программы государственных расходов и финансовой отчетности (*PEFA*), инициированной в 2001 г. семью международными партнерами по развитию, в числе которых Европейская комиссия, Международный валютный фонд, Всемирный банк и правительства Франции, Норвегии, Швейцарии и Великобритании [2]. Программа разработана для оценки и отчетности о сильных и слабых сторонах управления государственными финансами и включает 94 параметра (измерения) по 31 ключевому показателю управления государственными финансами (показателям) по 7 компонентам деятельности [2]:

I. Надежность бюджета – оценивается реалистичность бюджета и его исполнение в соответствии с планом;

II. Прозрачность государственных финансов – анализируется полнота, последовательность и доступность информации об управлении государственными финансами для пользователей;

III. Управление активами и обязательствами – оценивается эффективное управление активами и обязательствами;

IV. Основанные на политике бюджетно-налоговая стратегия и составление бюджета – анализируется соответствие бюджета государственной бюджетно-налоговой политике, стратегическим планам;

V. Предсказуемость и контроль исполнения бюджета – оценивается система разработанных стандартов, процессов и внутреннего контроля и обеспечение целевого использования средств;

VI. Учет и отчетность – анализируется организация учета, подготовка и распространение информации в целях удовлетворения потребностям принятия решений, управления и подготовки отчетности;

VII. Внешний контроль и аудит – оценка государственных финансов и контроль за принятием органами исполнительной власти мер по реализации рекомендаций по улучшению работы.

По каждому компоненту (направлению) оценки предусмотрены группы показателей, представленные в таблице 1.

На наш взгляд, приведенные показатели позволяют охарактеризовать организацию планирования, исполнения бюджета, формирование отчетности и соблюдение принятых на международном уровне правил в государстве и сравнить разные государства по этим параметрам. Однако не все показатели связаны с качеством управления.

Показатели, относящиеся к первому компоненту «Надежность бюджета», вопросов не вызывают, они позволяют оценить качество планирования бюджета.

Показатели второго компонента «Прозрачность государственных финансов» с точки зрения анализа качества управления дискуссионны. В частности, такие показатели, как «Классификация бюджета», «Бюджетная документация», «Доступ общественности к бюджетно-налоговой документации», «Информация об эффективности оказания услуг», последний из которых оценивается на основе данных о публикации отчетности и докладов о результатах деятельности, в большей степени характеризуют не эффективность управления государственными финансами, а соблюдение правил и практик, рекомендованных международными организациями или соглашениями государств. Кроме того, показатели «Классификация бюджета» и «Бюджетная документация» могут быть применимы для межстранового сравнения. Но применительно к публично-правовым образованиям внутри страны, особенно государства с централизованной моделью федерализма, в том числе России, указанные показатели не могут быть применимы для сравнения в силу действия единого законодательства, регулирующего бюджетную классификацию, состав и сроки представления отчетности.

В рамках третьего компонента «Управление активами и обязательствами» большой интерес представляют показатели и параметры, позволяющие оценить качество управления государственными активами, инвестициями и долгом. Только параметры «Утверждение долга и гарантий» и «Стратегия управления долгом» нам представляются малоинформативными с точки зрения качества управления, поскольку данные параметры отражают лишь закрепление соответствующего функционала за одним органом государственной власти и факт разработки стратегии управления государственным долгом.

Относительно показателей четвертого компонента «Основанные на политике бюджетно-налоговая стратегия и составление бюджета» можно отметить, что:

– показатели «Макроэкономическое и бюджетно-налоговое прогнозирование» и «Бюджетно-налоговая стратегия» характеризуют качество государственного финансового менеджмента и при их использовании на федеральном уровне проблем

Таблица 1
Направления и показатели оценки качества управления общественными финансами в соответствии с Программой государственных расходов и финансовой отчетности (PEFA)

Компоненты (направления) оценки	Показатели оценки
I. Надежность бюджета	1. Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета
	2. Структура исполнения расходной части бюджета
	3. Исполнение доходной части бюджета
II. Прозрачность государственных финансов	4. Классификация бюджета
	5. Бюджетная документация
	6. Операции центрального правительства, не учитываемые в финансовой отчетности
	7. Трансферты местным органам власти
	8. Информация об эффективности оказания услуг
III. Управление активами и обязательствами	9. Доступ общественности к бюджетно-налоговой информации
	10. Отчетность о рисках бюджетно-налогового характера
	11. Управление государственными инвестициями
	12. Управление государственными активами
IV. Основанные на политике бюджетно-налоговая стратегия и составление бюджета	13. Управление долгом
	14. Макроэкономическое и бюджетно-налоговое прогнозирование
	15. Бюджетно-налоговая стратегия
	16. Среднесрочная перспектива планирования государственных расходов
	17. Процесс подготовки бюджета
V. Предсказуемость и контроль исполнения бюджета	18. Рассмотрение бюджета органом законодательной власти
	19. Администрирование доходов
	20. Учет доходов
	21. Предсказуемость наличия ресурсов в течение года
	22. Задолженность по расходам
	23. Контроль за фондом заработной платы
	24. Закупки
25. Внутренний контроль за расходами, не связанными с заработной платой	
VI. Учет и отчетность	26. Внутренний аудит
	27. Надёжность финансовых данных
	28. Отчёты об исполнении бюджета, предоставляемые в течение года
VII. Внешний контроль и аудит	29. Годовые финансовые отчеты
	30. Внешний аудит
	31. Рассмотрение заключений внешнего аудита органом законодательной власти

Составлено по данным Программы государственных расходов и финансовой отчетности (PEFA) [2].

не возникает. Однако использование данных показателей на субфедеральном уровне несколько усложняется, что связано с тем, что регулирование не всех видов доходов и расходов региональных и местных бюджетов осуществляется региональными

ми и муниципальными органами власти. Например, в Российской Федерации федеральные налоги и их элементы регулируются федеральными органами власти, предоставление межбюджетных трансфертов также зависит от вышестоящих органов власти. Соответственно, могут возникнуть сложности с разработкой точной бюджетно-налоговой стратегии на среднесрочную перспективу;

– показатели «Среднесрочная перспектива планирования государственных расходов», «Процесс подготовки бюджета», «Рассмотрение бюджета органом законодательной власти» характеризуют преимущественно процедурные аспекты, нежели качество управления финансами. Кроме того, для внутристранового анализа данные показатели могут быть неинформативны в случаях действия единого законодательства, регулирующего бюджетный процесс. В этом случае соблюдение этапов бюджетного процесса – это обязательное условие, а не показатель качества управления.

Показатели и параметры, предусмотренные пятым, шестым и седьмым компонентами – соответственно «Предсказуемость и контроль исполнения бюджета», «Учет и отчетность» и «Внешний контроль и аудит», описывают организацию учета и государственного финансового контроля, что, по нашему мнению, применимо для оценки общего управления государственными финансами при проведении международных исследований, но не позволяет оценить качество текущего управления финансами публично-правовых образований внутри страны, поскольку эти направления регулируются бюджетным законодательством, единым для всех уровней бюджетной системы.

На наш взгляд, компоненты, показатели и параметры, предусмотренные Программой государственных расходов и финансовой отчетности для оценки управления государственными финансами, в большей степени применимы для межгосударственного сравнительного анализа орга-

низации общего управления финансами и соблюдение правил, рекомендованных международными организациями или соглашениями государств. Такой анализ, безусловно, интересен, и его проведение определенным образом мотивирует правительства государств к применению лучших практик. Однако нам представляется, что указанная методика:

1) не применима для оценки качества управления финансами публично-правовых образований внутри государства, в частности, Российской Федерации, поскольку:

– приведенные в Программе показатели и параметры описывают общие процедурные аспекты, утвержденные Бюджетным кодексом РФ, единые для бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и обязательные к исполнению;

– существует специфика разграничения бюджетных полномочий между уровнями управления, влияющая на показатели оценки, характеризующие управление доходами и расходами бюджета;

2) не применима для оценки эффективности текущего управления общественными финансами, в большей степени характеризует общую ситуацию.

Таким образом, применяемые в международной практике методы оценки качества управления общественными финансами в большей степени ориентированы на межстрановой сравнительный анализ.

Тем не менее, нам представляется, что отдельные показатели можно использовать и для оценки финансового менеджмента в публично-правовых образованиях в России. Дополнение российских методик позволило бы обеспечить повышение объективности мониторинга качества управления государственными и муниципальными финансами.

Литература:

1. Официальный сайт Группы Всемирного банка – Оценка качества государственного управления. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/documentation#1>
2. Официальный сайт Программы государственных расходов и финансовой отчетности – Методика проведения оценки качества управления финансами. URL: <https://www.pefa.org/about>

International Practice of Assessing the Quality of Public Finance Management and the Possibilities of its Application in Russia

*Shavaleyeva Ch.M.
Kazan (Volga Region) Federal University*

The quality of public and municipal finance management is a frequent subject of study in economic literature. However, most often the articles are reduced to a description of the methodology for assessing the quality of regional finance management approved by the Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation dated December 3, 2010 No. 552 "On the Procedure for Monitoring and Assessing the Quality of Regional Finance Management" and an analysis of the results of monitoring conducted by the Ministry of Finance of the Russian Federation based on this methodology. Scientific works do not contain a critical analysis of the assessment methodology itself and the possibilities for its improvement, which determines the relevance of research in this area. The purpose of the article is to study the methods for assessing the quality of public and municipal finance management used in international practice and to determine the possibilities of their use in Russia. Based on the results of the study, a conclusion was made about the focus of foreign methods on conducting cross-country comparative analysis and the impossibility of their full use for assessing the quality of public finance management within the country.

Keywords: financial management, quality of management

