

УДК 336.1

Ключевые слова:

эффективность управления
общественными финансами, управленческий учет,
общественное участие, общественный контроль,
уровень обеспеченности услугами

Ю. В. Белоусов, к. э. н.,

ст. науч. сотр. Центра бюджетной политики
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: belousov@nifi.ru)

Общественное участие как элемент системы эффективного управления общественными финансами

Общественные финансы имеют много общего с личными и корпоративными финансами, но в то же время существенно отличаются от них, в т. ч. большей сложностью. Однако некоторые подходы, используемые в практике управления личными и корпоративными финансами, подсказывают направления для повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами. При этом следует иметь в виду, что последние имеют собственную специфику развития, связанную в первую очередь со значительной ролью социальных и политических факторов.

Еще одна важная специфическая черта общественных финансов — роль граждан, общества в вопросах управления. Некоторая часть граждан готова свое личное время потратить на участие в процессе планирования бюджета или в процессе контроля за эффективностью использования бюджетных средств. Особенно это актуально на муниципальном уровне. Задача состоит в создании механизмов участия граждан в управлении общественными финансами, встраивании их в современную бюджетную систему.

ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Вопросы оценки эффективности управления являются чрезвычайно сложными как с теоретической, так и с практической точки зрения. В полной мере это относится к оценке эффективности управления финансами. Даже на наиболее простом уровне, уровне личных финансов, есть множество проблем. И все же у личных финансов есть существенное преимущество перед другими их видами — оценку управления финансами человек дает сам себе.

Более сложная задача встает при оценке эффективности управления корпоративными финансами. На этом уровне, как правило, субъект оценки (собственники: акционеры или совет директоров) оценивает деятельность наемной исполнительной власти. Показатели оценки эффективности управления устанавливаются каждым предприятием по-разному. Это связано с тем, что нет одного показателя, который позволял бы дать объективную оценку эффективности корпоративного управления, тем более для компаний, действующих

в разных отраслях экономики. Как правило, для оценки используется некоторый набор показателей. В последние годы появились разработки, которые упрощают работу компаний в этой сложной сфере. Интересен в данном плане опыт американских компаний, эффективность которых в среднем находится на высоком уровне. Для оценки эффективности, как правило, используется стандарт, который носит рекомендательный характер — «Измерение эффективности предприятия» (*Measuring Entity Performance*) из серии стандартов SMA — *Statement on Management Accounting* (Положение по управленческому учету). Данная серия разрабатывается Институтом управленческих бухгалтеров США с 1981 г. и включает на современном этапе около 60 стандартов (рекомендаций) [1].

Здесь важно обратить внимание на то, что данный стандарт (рекомендация) создан специалистами по управленческому, а не по бухгалтерскому учету. Более того, при оценке эффективности управления на основании данного стандарта нефинансовые показатели деятельности (например, доля рынка, показатели качества, количество жалоб, дисциплина работников и т. д.) играют не меньшую роль, чем финансовые. А для того чтобы получить качественные и достоверные нефинансовые показатели, требуется организация управленческого учета. В последние годы созданию систем управленческого учета в компаниях, особенно в крупных, уделяется большое внимание.

В системе общественных финансов проблема оценки эффективности управления более сложная, чем в секторе корпоративных финансов. Это обусловлено тем, что в государственном (муниципальном) управлении нефинансовые показатели имеют еще более важную роль, чем в корпоративном. По своей сути эффективность — это отношение результата (эффекта) к затратам на достижение результата. И если расчет затрат в общественном секторе мало отличается от расчета затрат в корпоративном, то определение результата (эффекта) в общественном секторе значительно сложнее.

В последние годы в экономической теории и практике вопрос эффективности государственного управления становится все более актуальным. Это совершенно естественно, любые кризисные явления заставляют искать возможности более эффективного хозяйствования. Однако исследование данной темы в России находится на первоначальных этапах развития, следовательно, включает в себя много слабо проработанных вопросов. Даже терминология еще недостаточно устоялась. В экономической литературе получил распространение термин «эффективность бюджетных расходов», что представляется не очень корректным. Эффективность — это дробь, в числителе которой находится результат (эффект), а в знаменателе — затраты или бюджетные расходы. Затраты — это один из двух основных показателей, используемых для оценки эффективности. Поэтому целесообразно говорить не об эффективности расходов (затрат), а об эффективности деятельности, например государственного управления, или эффективности организации, учреждения или публично-правового образования¹. Управлением занимаются люди, труд которых оценивается на предмет эффективности. Если растет числитель (результат, эффект) или снижается знаменатель (затраты), то эффективность государственного управления растет, если растет знаменатель или уменьшается числитель — снижается. В общем виде можно сказать, что повышение эффективности происходит, если результат деятельности (эффект) растет быстрее, чем затраты на осуществление этой деятельности [подробнее см. 2, 3].

¹ В ст. 34 Бюджетного кодекса РФ дано определение принципа эффективности бюджетной системы Российской Федерации: «Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)». Таким образом, дается двоякое толкование термина эффективности: с одной стороны, используется термин «эффективность использования бюджетных средств», с другой — указывается на необходимость учета не только использования бюджетных средств, но и учета результативности.

Необходимым условием определения эффективности управления общественными финансами является создание системы управленческого учета в публично-правовых образованиях и государственных и муниципальных учреждениях. Особенно это актуально при разработке и оценке государственных и муниципальных программ. В настоящее время в государственных и муниципальных программах используются показатели бухгалтерского учета или статистические показатели. Однако этих показателей недостаточно для оценки мероприятий, предусмотренных в государственных и муниципальных программах. Следовательно, возникает необходимость создания системы специального управленческого учета. Без налаженного управленческого учета в большинстве государственных программ невозможно разработать адекватную систему целевых показателей, с которыми должны быть увязаны мероприятия программы. Это значительно снижает эффект от применения программного метода управления общественными финансами [4, 5]. Предпринимаемые некоторыми органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации попытки создания системы управленческого учета пока не дали каких-либо результатов, т. к. осуществляются без серьезной методологической поддержки.

Дополнительная сложность возникает при учете социальных факторов, играющих существенную роль в государственном управлении. Например, можно с помощью теории вероятности рассчитать экономически целесообразные затраты на финансирование обеспечения пожарной безопасности. Статистически определив вероятность одновременного возникновения двух, трех и так далее пожаров, можно высчитать экономически обоснованное количество пожарных расчетов. Превышение количества пожарных бюджет финансово нецелесообразным, если не рассматривать, что на пожаре гибнут люди. Учет этого фактора может привести к существенному отклонению от чисто финансового понятия эффективности. И, конечно, нельзя не учитывать политические факторы, которые играют значительную роль в государственном управлении.

ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Для оценки эффективности управления общественными финансами необходимо прежде всего определить, кто является заказчиком оценки эффективности. Обычно такой вопрос не ставится, т. к. подразумевается, что такую оценку просто надо проводить. Но если нет заказчика, то в случае, когда оценка не проведена или проведена некачественно, никто за это не спросит. Оценка эффективности управления общественными финансами должен заказывать собственник бюджетных средств. Собственником бюджетных средств является население публично-правового образования. Следовательно, население должно выступать заказчиком оценки эффективности управления общественными финансами, которое осуществляется органами исполнительной власти, в т. ч. финансовыми органами. Здесь возникает самый сложный вопрос участия общественности в бюджетном процессе.

Система управления общественными финансами построена таким образом, что собственник бюджетных средств, население публично-правового образования, непосредственно не принимает участия в бюджетном процессе. Граждане делегируют права по участию в бюджетном процессе депутатам законодательного или представительного органа власти. Именно депутаты действуют от имени граждан, а текущей работой по планированию и исполнению бюджета занимаются наемные менеджеры: финансовые органы и другие органы исполнительной власти. И если бы мотивация участников бюджетного процесса полностью совпадала с теми ролями, которые они играют в бюджетном процессе, не было бы особой потребности расширять общественное участие в вопросах управления общественными финансами. Однако в реальности все сложнее. У представителей как исполнительной, так и законодательной власти могут появиться интересы, которые не совпадают с интересами граждан или даже противоречат им. Научное обоснование этому дано экономистами, работающими над проблемами теории общественного выбора [6, 7, 8].

Планированием бюджета занимаются все — и органы власти, и корпорации, и просто граждане. Из них кто-то использует бумажную форму бюджета, кто-то компьютерную, кто-то планирует просто в голове. Рассмотрение этого вопроса можно начать с наиболее простого варианта — с личных финансов. Так или иначе, каждый человек высчитывает планируемые доходы и, в соответствии с ними, расходы. При таком планировании человек исходит из своих потребностей, которые он отлично знает и пытается удовлетворить максимальным образом. При планировании общественных финансов финансовые органы должны ориентироваться не на свои личные потребности, а на потребности граждан. Проблема состоит в том, что исполнительная власть не всегда знает потребности населения, тем более что эти потребности постоянно меняются. Депутаты, которые выступают представителями граждан в бюджетном процессе, вряд ли в полной мере могут решить проблему — они подключаются к бюджетному процессу уже на заключительной его фазе. Следовательно, необходимы какие-то механизмы согласования потребностей населения с органами исполнительной власти, участвующими в процессе планирования бюджета. Исполнительная власть должна постоянно проводить мониторинг изменяющихся потребностей общества в услугах, которые оказываются за счет бюджетных средств. Для этого необходимы специальные формы взаимодействия между ними. Существующие в настоящее время формы взаимодействия общества и исполнительной власти по поводу бюджета и бюджетного процесса решают названную выше проблему только частично.

Приведем в качестве примера услугу по предоставлению среднего профессионального образования, оказываемую населению учреждениями субъекта Федерации. Любая услуга должна быть направлена на удовлетворение потребностей собственника, т. е. граждан субъекта Федерации. В данном случае речь идет о подготовке специалистов со средним профессиональным образованием для нужд общества. Следовательно, такую потребность нужно знать. Анализ реальной практики выделения средств на предоставление услуги среднего профессионального образования показывает, что потребность в этой услуге, как правило, не рассчитывается или рассчитывается формально, по сомнительным методикам. Несмотря на использование в последние годы новой терминологии (услуги, программы и т. д.), в основе выделения средств бюджета на нужды среднего профессионального образования продолжает оставаться необходимость финансирования сети учреждений, а не потребность общества в данной услуге.

В процессе планирования и исполнения личного бюджета каждый человек пытается при ограниченных ресурсах максимально удовлетворить свои потребности. При планировании и исполнении бюджета публично-правового образования далеко не всегда есть стремление удовлетворить потребности граждан в максимальной степени при имеющемся уровне ресурсов. Более того, уже на стадии планирования бюджета исполнительные органы власти зачастую заинтересованы принимать ненапряженные планы, так как их проще будет выполнить и отчитаться. Так, например, при анкетировании сотрудников контрольно-счетной палаты Пермского края выяснилось, что только 8,7 % опрошенных считают, что исполнительная власть заинтересована принимать напряженные и эффективные программы и бюджеты. 52,2 % опрошенных считают, что у исполнительной власти такой заинтересованности нет. А 34,8 % ответили, что заинтересованность есть в том, чтобы принимать заниженные планы, так как их будет легче исполнить [9].

Таким негативным тенденциям должны противодействовать депутаты законодательных и представительных органов власти, но так происходит далеко не всегда. Результаты анкетирования руководителей финансовых органов субъектов Российской Федерации показали крайне низкую оценку, данную депутатам законодательных органов в вопросах повышения эффективности управления общественными финансами. Более половины руководителей финансовых органов (58,9 %) отметили незначительную роль депутатов в деле повышения эффективности управления региональными финансами. 27,1 %

опрошенных вообще считают, что деятельность депутатов ведет к снижению эффективности. И только 6,6 % отметили существенную роль депутатов в вопросах повышения эффективности управления региональными финансами [9].

Материалы проверок контрольно-счетных органов свидетельствуют, что значительная часть бюджетных ресурсов используется не оптимальным способом. Поэтому возникает необходимость контроля за эффективностью использования средств бюджета. Законодательная власть для контроля исполнительной власти создает специальные органы — контрольные (контрольно-счетные) палаты.

Однако практика показывает, что только с помощью контрольно-счетных палат не удается осуществить реальный контроль за оптимальным использованием бюджетных средств. Это естественно при том огромном объеме операций, совершаемых в бюджетном секторе. Только в государственной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг в 2015 г. заключено 3 млн 125 тыс. контрактов [10]. Проверить такое количество операций не под силу контрольно-счетным органам, органам ФАС и другим государственным службам. В то же время граждане как собственники бюджетных средств должны быть заинтересованы в контроле за своей собственностью. Собственник, который не контролирует сам свою собственность, а просто перепоручает эту функцию наемным менеджерам, вряд ли может быть эффективным собственником. Поэтому возникает необходимость создания дополнительных механизмов контроля со стороны граждан за эффективностью управления общественными финансами.

ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Исходя из вышесказанного, можно выделить два основных направления взаимодействия граждан и органов исполнительной власти в целях повышения эффективности управления общественными финансами:

- 1) определение соответствия структуры расходов бюджета структуре потребностей граждан;
- 2) оценка эффективности использования средств бюджета для финансирования услуг, направленных на удовлетворение этих потребностей.

Первая проблема носит комплексный, в т. ч. межотраслевой характер, направлена на выяснение того, насколько расходы соответствуют потребностям граждан, нет ли ненужных обществу расходов, правильно ли установлены пропорции между расходами различных отраслей бюджетной сферы. Для решения этой проблемы необходимо найти критерии, сравнивая которые можно выявить более приоритетные направления расходования бюджетных средств. В настоящее время созданы условия для разработки и использования таких критериев. Главное, что в течение последних нескольких лет на законодательном уровне закреплен переход от сметного финансирования к финансированию услуг, вместо несопоставимых перечней услуг внедряются типовые перечни. Это позволяет оценивать эффективность услуг в разных учреждениях и публично-правовых образованиях. В данном случае речь идет об одинаковых услугах в одной отрасли.

Кроме того, существует задача оценки деятельности по оказанию государственных и муниципальных услуг вне зависимости от их отраслевой принадлежности. Всем услугам, будь то услуги образования, ЖКХ или физкультуры, присущи два общих для всех сфер деятельности показателя. Во-первых, это уровень обеспеченности в данном публично-правовом образовании бюджетными услугами, во-вторых, себестоимость услуг.

Обеспеченность услугой рассчитывается как отношение количества оказываемых в публично-правовом образовании услуг к потребности в данных услугах. Каждая услуга имеет свою единицу измерения, например услуга дошкольного образования измеряется количеством детей дошкольного возраста или количеством мест в ДОО, теплоснабжение — в гигакалориях и т. д., обеспеченность всегда измеряется в процентах. Для использования

данного показателя, естественно, необходимо определить потребность в каждой услуге. Такая работа по отдельным услугам ведется органами исполнительной власти, однако не всегда качественно. Представляется, что для более качественного выполнения работы по определению потребности в услугах целесообразно привлекать общественность. С учетом того, что под воздействием демографических и других факторов потребность ежегодно меняется, данный вопрос требует постоянной работы. Ее координацию целесообразно поручить Общественной палате, которая может формировать постоянно действующие рабочие группы. Возможно, что для выполнения данной работы потребуется помощь экспертов, например для анализа демографических процессов.

Уровень обеспеченности услугами является критерием не только для установления текущих расходов, но и для определения направлений бюджетных инвестиций. По каждому инвестиционному проекту целесообразно рассчитать показатель, как изменится обеспеченность услугами после реализации инвестиционного проекта. Анализ показывает, что при традиционных способах принятия решений о бюджетных инвестициях обеспеченность услугами часто зашкаливает далеко за 100 % после реализации инвестиционного проекта, отсюда полупустые школы и другие бюджетные учреждения во многих населенных пунктах.

Следует обратить внимание на то, что данный показатель используется в целях повышения эффективности в тех сферах управления общественными финансами, в которых произошло формирование услуг, и основная часть финансирования выделяется в виде государственного (муниципального) задания. Некоторые сферы государственной деятельности, например национальная оборона или обеспечение общественной безопасности, в настоящее время не имеют привязки к государственным услугам. В основном это отрасли, которые финансируются из федерального бюджета. В региональных, и особенно в муниципальных бюджетах, финансирование услуг играет решающую роль. Поэтому предлагаемые показатели практически полностью применимы на региональном и муниципальном уровнях управления общественными финансами и только частично — на федеральном уровне.

Другим важным критерием является себестоимость (стоимость) услуги. Очевидно, что большинство услуг может быть оказано различными альтернативными способами. Альтернативой очному образованию может быть заочное, дистанционное. Библиотечное обслуживание может быть осуществлено как стационарной, так и передвижной библиотекой. Поиск наиболее эффективных вариантов оказания услуг, организация новых способов и т. д., все это — трудоемкая деятельность, которая не всегда поддерживается исполнительной властью. Разработка наиболее оптимальных способов удовлетворения потребностей населения открывает широкие возможности для участия общественности в обсуждении данных вопросов, выработке управленческих решений и проведении мониторинга эффективного использования бюджетных средств. Социологические опросы показывают готовность граждан тратить свое личное время на участие в работе по повышению эффективности бюджетных расходов, при условии, что от их участия будет какой-то реальный результат.

Дополнительным результатом работы в этом направлении станет активизация борьбы с коррупцией и другими причинами неэффективного использования средств государственного (муниципального) бюджета. Возможности контрольно-счетных органов, как отмечалось выше, существенно ограничены. Данная проблема существует во многих странах, и иногда она приводит к оригинальным решениям. Например, в Республике Корея Министерство стратегии и финансов создало специальный интернет-портал для сбора информации от граждан о нецелевых или неэффективных расходах бюджета, о сокрытии и неуплате налогов. За каждую информацию, которая помогла улучшить состояние бюджета, гражданин-заявитель получает вознаграждение. Максимальный размер вознаграждения может

достигать \$34 тыс. В результате за 1998–2013 гг. Министерством стратегии и финансов получено 1922 информационных сигнала. Это позволило дополнительно привлечь в бюджет \$11 млрд и сократить расходы бюджета на \$2 млрд. При этом сумма выплаченного вознаграждения составила \$31 млн [11].

Таким образом, оценку эффективности расходов бюджета предлагается проводить по двум основным критериям: уровню обеспеченности услугами и себестоимости услуги. Задача состоит в создании устойчивых механизмов для привлечения граждан к участию в процессе установления и мониторинга этих критериев.

Российским законодательством предусмотрены несколько форм общественного контроля (общественная экспертиза, общественная проверка, общественный мониторинг и другие формы контроля)², которые пока практически не реализованы на практике. Более широко исполнительная власть использует традиционные формы взаимодействия с общественностью. Наибольшее распространение получила практика проведения публичных слушаний по проекту бюджета и по отчету об исполнении бюджета. Так, в 2015 г. публичные слушания по отчету об исполнении бюджета были проведены в 60 субъектах Российской Федерации, по проекту бюджета на 2016 г. — в 69 субъектах. К сожалению, в большинстве субъектов Российской Федерации публичные слушания более напоминают монолог исполнительной власти, а не обмен мнениями. Широко используется в последние годы такая форма взаимодействия исполнительной власти и общественности, как общественные советы. Они должны быть созданы при всех органах государственной исполнительной власти. Однако деятельность таких общественных советов чаще всего является недостаточно публичной. Например, в 2015 г. только в 42 субъектах Федерации общественные советы при финансовых органах предоставили информацию о своей работе [12, 13, 14]. Анализ протоколов проведения заседаний общественных советов при финансовых органах исполнительной власти показывает, что чаще всего рассматриваются второстепенные вопросы. Практически отсутствуют вопросы, связанные с проектом бюджета, с основными направлениями бюджетной политики и другими наиболее важными законопроектами и документами.

Проблемы, связанные с участием общественности в бюджетном процессе, ощущаются не только на региональном уровне, но и на федеральном. Именно из-за показателей в разделе «Общественное участие» Россия снизила свои позиции в 2015 г. в международном рейтинге «Индекс открытости бюджета» (*Open Budget Index*), разработанном Международным бюджетным партнерством (*International Budget Partnership*). Если в разделе «Контроль надзорного органа» Россия набрала 100 баллов из 100 возможных, в разделе «Открытые бюджетные данные» — 79 баллов из 100, то в разделе «Общественное участие» — только 25 баллов из 100. Все вместе это обеспечило России 11-е место в рейтинге, но могло быть и более высокое место [11].

В то же время нельзя не отметить, что на региональном уровне деятельность по привлечению общественности к участию в бюджетном процессе ведется активнее, чем на федеральном уровне. Например, некоторые субъекты используют новые инновационные формы взаимодействия с общественностью. Так, в 33 субъектах Российской Федерации финансовые органы проводят опросы общественного мнения по бюджетной тематике, в 19 субъектах организована работа интернет-форумов по вопросам бюджета, в 31 субъекте бюджетная информация распространяется с использованием социальных сетей [12, 14].

Кроме двух названных выше универсальных критериев эффективности можно выделить третий критерий — уровень качества услуг. В настоящее время предпринимаются

² Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. Федеральный выпуск № 6435 (163). 23 июля 2014 г.

попытки оценки качества услуг и на федеральном, и на региональном, и на муниципальном уровнях (bus.gov.ru на федеральном уровне; субъекты Федерации: Пермский край, Ульяновская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Москва; муниципальные образования: Кострома, Сургут, Глазов и др.). Первый опыт оценки качества услуг населением показывает, что это более сложная задача, чем представлялась первоначально. Отметим, что сегодня инициатива оценки качества услуг принадлежит в основном органам государственной и муниципальной власти. Но зачастую они не заинтересованы в получении объективных оценок, возникает конфликт интересов, в результате мониторинг качества услуг проводится формально. Целесообразно перенести инициативу организации и проведения мониторинга на независимые общественные и некоммерческие организации, СМИ и научные учреждения. Анализ зарубежного опыта показывает высокую роль этих организаций в обеспечении эффективного использования бюджетных средств.

Еще один важный фактор, способный повысить эффективность управления общественными финансами, — использование экономической науки и управленческих знаний и опыта. Проблема взаимодействия собственников и наемной исполнительной власти существует в управлении не только общественными, но и корпоративными финансами. Начиная с сороковых годов XX в. она активно решается экономической теорией и практикой. Это привело к появлению принципиально новых подходов к корпоративному управлению, в т. ч. к управлению корпоративными финансами. Основная тенденция нового подхода состоит в отказе от «ручного» управления и в создании сложных, как правило, автоматизированных систем, которые позволяют значительно упростить сам процесс управления. Это, например, относится к автоматизированным системам типа ERP (*Enterprise Resource Planning*). Такие системы регламентируют деятельность наемных менеджеров компаний, но при этом минимизируют различные риски для собственников. С учетом высокой динамики и сложности современного управления создание систем типа ERP требует больших усилий многих высококвалифицированных специалистов: ученых, аналитиков, консультантов, специалистов по информационным технологиям и т. д. И если раньше создаваемые новые системы управления компанией подстраивались под ее особенности, то сейчас компания подстраивается под особенности новой системы управления [3]. Это свидетельствует о том, что основной вклад в решение проблемы взаимодействия собственников и управляющих вносят квалифицированные специалисты: ученые и консультанты.

Следует отметить также и появление систем стандартов управления, разработка которых также является вкладом ученых и консультантов в процесс повышения эффективности управления финансами. К таким системам относится упомянутая выше серия рекомендаций SMA. Другой пример — серия стандартов Системы менеджмента качества ISO 9001. Внедрение данных систем является добровольным, но их использование носит массовый характер.

Во многих странах указанные системы стандартов, а также ERP-системы внедряются не только в бизнес-компаниях, но и в органах государственной и муниципальной власти. Необходимо отметить, что внедрение таких систем, особенно автоматизированных, — длительный и трудоемкий процесс. Однако представляется, что именно этот путь к достижению высокой эффективности бюджетных расходов является основным.

ВЫВОДЫ

1. В деятельности органов государственной и муниципальной власти по повышению эффективности управления общественными финансами целесообразно постепенно отказываться от «ручного» управления и шире использовать опыт, накопленный компаниями в управлении корпоративными финансами.

2. Наиболее сложной проблемой при расчете эффективности управления общественными финансами является определение результата (эффекта). Решение этой проблемы

невозможно без организации системы управленческого учета в публично-правовых образованиях и государственных и муниципальных учреждениях. Разработка методологии системы управленческого учета в государственном секторе Российской Федерации — первостепенная задача.

3. Взаимодействие между обществом и властью в целях повышения эффективности общественных финансов целесообразно сосредоточить на двух важнейших направлениях работ: определение соответствия структуры потребностей общества структуре расходов бюджетов разных уровней и организация системы общественного контроля за эффективностью бюджетных расходов.

4. В качестве показателей эффективности управления общественными финансами использовать не только локальные отраслевые показатели эффективности, но и универсальные для большинства сфер управления общественными финансами: уровень обеспеченности общества государственными и муниципальными услугами и себестоимость оказания услуг.

5. Вопросами оценки эффективности управления общественными финансами должны прежде всего заниматься не органы исполнительной власти, а независимые общественные структуры: общественные организации, научные учреждения, средства массовой информации и т. п.

6. Целесообразно существенно повысить роль экономической науки, консультантов по вопросам экономики, финансов и управления, IT-организаций при разработке механизмов повышения эффективности управления общественными финансами, в первую очередь путем разработки стандартов, рекомендаций, типовых программных комплексов для системы государственного управления.

Библиография

1. Statement on Management Accounting [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.accountingweb.com/>.
2. Афанасьев Р. С., Голованова Н. В. Понятие эффективности бюджетных расходов: теория и законодательство // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 1.
3. Белоусов Ю. В. Некоторые актуальные вопросы экономической теории // Финансовый бизнес. 2014. № 6.
4. Тимофеева О. И. Государственные программы в бюджетном процессе // Финансы. 2013. № 11.
5. Тимофеева О. И. О формировании муниципальных программ и программно-бюджетного бюджета // Финансы. 2014. № 5.
6. Бьюкенен Дж. М. Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы. М.: Таурус Альфа, 1997.
7. Друкер П. Ф. Энциклопедия менеджмента. М.: Издательский дом «Вильямс», 2004.
8. Эрроу К. Дж. Коллективный выбор и индивидуальные ценности. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2004.
9. Белоусов Ю. В. Основные роли участников бюджетных отношений: оценка и самооценка (уточненная версия) [Электронный ресурс] / Госменеджмент. 2016. № 6. Режим доступа: <http://gosman.ru/?news=45490>.
10. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2015 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/24b5eb10-7e4f-4c75-a8fa-f882c549d116/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3+44%D0%A4%D0%97_+2015.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=24b5eb10-7e4f-4c75-a8fa-f882c549d116.
11. Обзор открытости бюджета за 2015 г. [Электронный ресурс] / Международное бюджетное партнерство. Режим доступа: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Russian.pdf>.
12. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за 2015 год [Электронный ресурс] // Госменеджмент. 2016. № 1. Режим доступа: <http://gosman.ru/?news=43314>.
13. Белоусов Ю. В. Участие общественности в процессе стратегического и бюджетного планирования в субъектах Российской Федерации (на примере Пермского края) // ВУЗ. XXI век. 2015. № 2.
14. Белоусов Ю. В., Тимофеева О. И. Открытый бюджет. Результаты рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных в 2014 году. М.: КноРус, 2015.