

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2023, Том 15, № s1 / 2023, Vol. 15, Iss. s1 <https://esj.today/issue-s1-2023.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/16FAVN123.pdf>

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Андреенков, А. В. Особенности управления финансами общественного сектора в Российской Федерации / А. В. Андреенков // Вестник евразийской науки. — 2023. — Т. 15. — № s1. — URL: <https://esj.today/PDF/16FAVN123.pdf>

**For citation:**

Andreenkov A.V. Features of financial management of the public sector in the Russian Federation. *The Eurasian Scientific Journal*. 2023; 15(s1): 16FAVN123. Available at: <https://esj.today/PDF/16FAVN123.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.)

УДК 338

**Андреенков Андрей Васильевич**

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия  
«Финансовый» факультет  
E-mail: afana2001@bk.ru

## Особенности управления финансами общественного сектора в Российской Федерации

**Аннотация.** В рамках представленной статьи автор поднимает вопрос, связанный с управлением финансами, в частности, в общественном секторе. По мнению автора, проблема управления финансами является актуальной уже на протяжении многих лет. Кроме того, подчеркивается, что руководство страны уже не раз указывало на неэффективность распоряжения государственными средствами. В связи с этим представляется целесообразным выявление факторов, препятствующих осуществлению рационального управления финансами. В настоящее время, как подчеркивает автор, растет потребность в рациональном и эффективном распределении бюджетных средств на цели социально-экономического развития и национальной безопасности Российской Федерации. Автор убежден в том, что достичь повышения качества государственного менеджмента можно за счет внедрения инноваций и зарубежных практик. Отдельное внимание в статье уделено рассмотрению государственных программ, а также рискам, возникающим в процессе их реализации. Как показывает практика, результативность выступает в качестве основного критерия успешного управления государственными программами. В статье приведена формула, по которой можно рассчитать эффективность программы. Автор считает, что поскольку эффективность реализации государственной программы не зависит от достижения поставленных целей, то составитель может включать относительно произвольный набор индикаторов. Это, в свою очередь, может привести к получению необъективной оценки относительно эффективности управления программой. В статье приведен практический пример, в рамках которого рассматриваются основные положения записки к одной из госпрограмм, реализуемых в России. В заключительной части статьи автор формулирует вывод относительно несовершенств механизма управления финансами в общественном секторе.

**Ключевые слова:** общественный сектор; управление финансами; государственные программы; инновации; показатели эффективности; экономическое развитие; государственный менеджмент; государственное управление

## Введение

Вопрос о качестве управления финансами общественного сектора остается актуальным уже долгие годы. Высшее руководство страны уже не раз указывало на неэффективность распоряжения государственными средствами.

Ещё в 2012 году Герман Греф указал на неэффективность власти в распоряжении бюджетными средствами. Д.А. Медведев уделял особое внимание теме повышения качества государственного управления. В.В. Путин в Послании к Федеральному собранию в 2020 году выделяет повышение уровня государственного управления, как один из факторов решения экономических, социальных и технологических проблем.

В контексте данных проблем представляется важным провести анализ и выявить причины неэффективности государственного управления и найти возможные пути решения проблем.

Цель данной работы заключается в выявлении несовершенств и отклонений от запланированного курса в ходе государственного управления финансами общественного сектора и предложение методов по повышению качества государственного управления.

Объект исследования — финансы общественного сектора.

Предмет исследования — особенности управления финансами общественного сектора.

## 1. Методы и материалы

При написании научной публикации авторами использовались следующие методы: сравнительный, статистический, математический анализы, анализ и обобщение нормативно-правовых актов и документов, научных исследований и статей.

Для достижения данной цели в работе были поставлены следующие задачи:

- рассмотреть особенности управления государственными программами;
- выделить критерии, по которым проводится оценка эффективности государственных программ;
- вывести формулу расчета эффективности госпрограммы;
- выявить несовершенства управления финансами в общественном секторе.

Исследование основывается на теоретических и методологических положениях, разработанных отечественными авторами, нормативно-правовых документах стратегического планирования, предложениях, раскрывающих перспективы разработки механизма рационального управления финансами.

Различные аспекты управления финансами рассмотрены в работах Куцури Г.Н. [1], Лихолетовой Н.В. [2], Ткаченко Л.И. [3], Молчанова И.Н. [4] и других.

## 2. Результаты и обсуждения

При помощи бюджета государство оказывает существенное воздействие на стимулирование экономического роста страны. В настоящее время растет потребность в рациональном и эффективном распределении бюджетных средств на цели социально-экономического развития и национальной безопасности Российской Федерации.

Внедрение инноваций и зарубежных практик способствует повышению качества государственного менеджмента, однако на практике всегда существует риск обхода новых правил и процедур или же их номинальное исполнение на бумаге.

Для рассмотрения государственного управления воспользуемся государственными программами, в рамках которых происходит наибольшее распределение бюджетных средств.

Государственная программа является довольно сложным инструментом, который представляет собой сценарий для реализации, и который должен использоваться в условиях динамически меняющейся среды под воздействием экономических, социальных и политических факторов, что подразумевает риски неполноты выполнения программы. Поэтому стоит отделить объективные факторы, которые оказывают отрицательный эффект на качество управления финансами от субъективных, которые вызваны некачественным менеджментом со стороны государственных служащих и случайным или намеренным составлением государственных программ с допущениями, которые приводят к их неэффективному исполнению [5].

Результативность закладывается как основной критерий успешности в управлении государственными программами несмотря на то, что существуют также критерии эффективности и качества, которые фигурируют только номинально и слабо влияют на оценку успешности реализации государственной программы на практике.

Государственные программы разрабатываются для достижения целей СЭР и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Они имеют следующие целевые категории: цели, задачи, целевые показатели (индикаторы), мероприятия и контрольные события государственных программ. Цели и задачи реализации государственной программы носят качественный характер, что усложняет точность их оценки, поэтому для отслеживания их реализации используют индикаторы [6].

Эффективность реализации государственной программы рассчитывается по формуле:

$$E=0.7 \cdot x_1+0.1 \cdot x_2+0.1 \cdot x_3+0.05 \cdot x_4+0.05 \cdot x_5$$

$x_1$  — достижение плановых значений показателей (индикаторов);

$x_2$  — достижение плановых значений показателей (индикаторов) федеральных целевых программ или подпрограммы;

$x_3$  — эффективность реализации основных мероприятий в отчетном году;

$x_4$  — кассовое исполнение;

$x_5$  — эффективность деятельности исполнителя.

Из анализа данной формулы вытекают выводы, что, хотя в нормативных документах данный показатель оценки называется «эффективность», на практике он оценивает результативность, поскольку отслеживает степень достижения поставленных задач (индикаторов), эти показатели оценки имеют наибольший вес среди прочих.

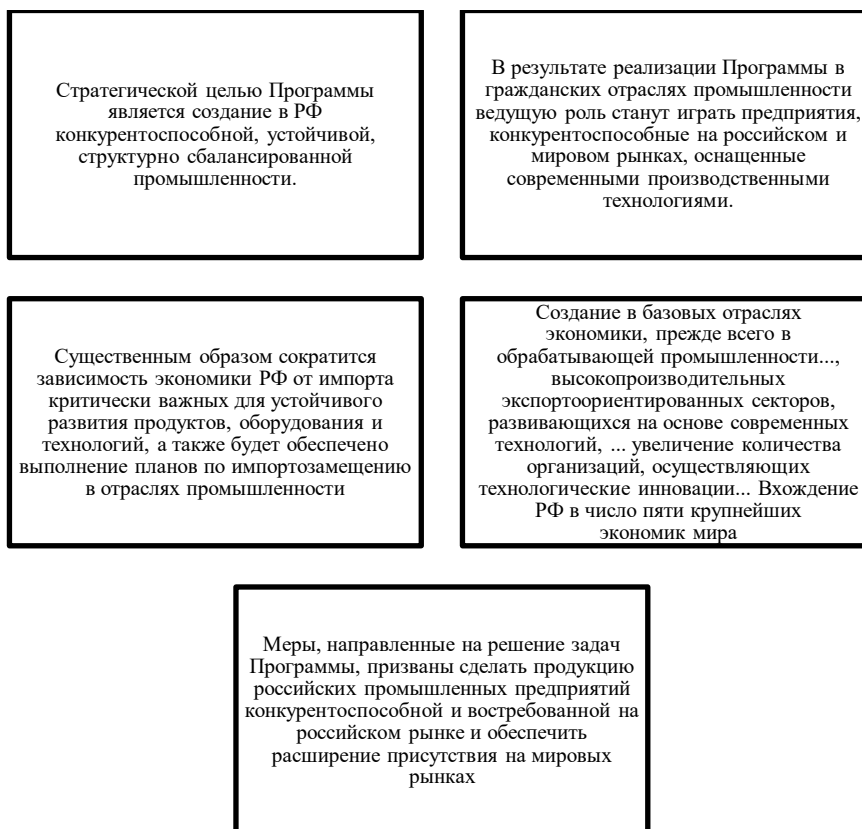
Составители заинтересованы в формировании списка контрольных мероприятий таким образом, чтобы при проведении мониторинга они оказывались необходимыми и достаточными по отношению к индикаторам.

Однако цели государственной программы после того, как они сформулированы в её паспорте, больше нигде в контрольных мероприятиях не встречаются, из чего следует, что ни составитель, ни исполнитель не имеют интереса в исполнении программы согласно заложенным целям. Для них представляет интерес исключительно степень достижения плановых показателей, которые не гарантируют достижения целей. Это подразумевает, что

принцип необходимости и достаточности не распространяется на цели, поскольку достижение плановых индикаторов будет считаться эффективным результатом программы [7].

Поскольку эффективность реализации государственной программы не зависит от достижения поставленных целей, то составитель может включать относительно произвольный набор индикаторов. Из чего следует, что он имеет цель предложить набор индикаторов, который будет легче достигнуть, что в свою очередь будет оцениваться как высокая эффективность управления государственной программой.

В качестве практического примера рассмотрим основные положения записки к госпрограмме (ПП № 328) (рис. 1).



*Рисунок 1. Основные положения записки к госпрограмме ПП № 328 [8]*

Для оценки конкурентоспособности отечественного машиностроения используется только один показатель (индикатор) — индекс производства автомобилей, прицепов и полуприцепов по отношению к предыдущему году. Однако рост производства автомобилей в стране никак не свидетельствует о повышении их конкурентоспособности и технологическом развитии, возможной причиной могут быть успешные маркетинговые рекламные мероприятия, которые никак не связаны с целью государственной программы. Из этого следует, что индикатор успешности исполнения государственной программы имеет весьма условную связь с поставленными в ней целями.

Анализ программы показал, что шесть из семи мер программы нацелены на стимулирование продаж ранее разработанных моделей автомобилей. Но такое стимулирование продаж не связано с переходом на более высокотехнологичное производство, внедрение новых конструкторских разработок или повышение качества производимой продукции. На практике получается, что программа не реализует поставленную перед собой цель в повышении конкурентоспособности отечественного автопрома, однако при этом стимулирование продаж

положительно сказывается на достижении целевого индикатора. В результате не происходит достижения цели, но программа считается эффективно выполненной.

Ввиду исторических и экономических особенностей формирования рыночных отношений на российском рынке, роль и доля государственного участия в этих отношениях значительны. Государство может вступать в подобные экономические отношения при помощи участия в капитале компаний или же создания организаций, которые могут управлять и распоряжаться его имуществом — государственные корпорации. Они наряду с негосударственными корпорациями являются важным элементом стабилизации и устойчивого роста экономики страны [9].

Государственные корпорации занимают особое положение в некоторых отраслях, имеющих стратегическое значение и особый правовой статус, который выражается в финансовых отношениях. Они выступают как дополнительный способ давления на определенные отрасли рыночной экономики.

Государственные корпорации так или иначе находятся под контролем правительства и имеют отличительные черты от иных хозяйствующих субъектов. В коммерческих целях, получении прибыли, они ничем не отличаются от предприятий прочих форм собственности, однако их особенность заключается в некоммерческих целях: формировании социальной сферы, монополизации стратегических важных отраслей, занятости населения, участии в социально важных, но низкорентабельных направлениях.

Функционирование государственных компаний базируется на учреждающих федеральных законах, которые предусматривают все механизмы функционирования и ликвидации предприятия, и правительственных документах.

В правовых полномочиях собственника, правах акционеров и механизме управления отражается основное отличие государственной корпорации от прочих. В государственной корпорации для всех акционеров не предоставляются равные права, поскольку правительство имеет большее давление на управление корпорацией и иные акционеры не могут повлиять на стратегический курс и топ-менеджмент. Ввиду этого формально определённая структура управления корпорацией не учитывается на практике [10].

Преимущество государственной корпорации перед другими участниками рынка заключается в их имущественной принадлежности к государству. Хотя формально Российская Федерация не отвечает по долгам государственной корпорации, она не может оставить последнюю без поддержки в случае необходимости, поскольку корпорации участвуют в реализации политики государства. Поддержка выражается в приоритете получения государственных инвестиций перед прочими компаниями, списании долгов, льготных государственных кредитах.

Существенная отличительная черта государственных корпораций от иных форм государственных предприятий заключается в предоставляемых полномочиях и масштабе деятельности.

На создание государственной корпорации влияют: необходимость в предотвращении провала рынка в важных отраслях; отсутствие долгосрочного прогнозирования со стороны административной системы, рассчитанной на решение краткосрочных задач; масштаб значимых стратегических социальных задач и несовершенство государственного-частного партнерства в их реализации.

Риск-ориентированный подход является важной частью в прогнозной деятельности государственной корпорации, позволяющий бороться с нестабильностями в развитии отечественной экономики. Управление состоит из различных ступеней — стратегических,



тактических, операционных. Они нацелены на стабильное функционирование компании. В управлении корпорацией на различных уровнях задействованы различные органы, начиная от совета и генерального директора заканчивая отдельными дивизионами управления.

Элементом функционирования государственных корпораций является их исполнение по доходам и расходам. Доходы представляют из себя совокупность от приносящей прибыль деятельности, поступления из государственного бюджета и поступления от юридических лиц: взносы в резервные фонды; добровольные пожертвования и кредиты от коммерческих организаций.

Грамотное расходование средств является сложным процессом. Необходимо направлять часть ресурсов на новые разработки и исследование в НИОКР. Также нужно заниматься обслуживанием долговых обязательств, осуществлять налоговые платежи, поддерживать стабильную и постоянно индексируемую оплату труда сотрудников.

Расходы также подразделяют на текущие и капитальные и оба могут компенсироваться субсидиями на покрытие текущих расходов и на капитальные затраты, выделяемые их федерального бюджета.

Контроль деятельности государственной корпорации осуществляется не только в форме отчетности об использовании имущества, также она должна подвергаться проведению обязательной аудиторской проверке для наблюдения верности расчета и отображения проводимых операций и соблюдения соответствия деятельности с целями создания корпорации. Аудиторская организация для проверки отбирается посредством тендера и открытой конкуренции. Также и компании с участием капитала государства более чем на четверть должны проводить аудит по договору с аудиторской компанией на конкурсной основе по открытым торгам.

Счетная Палата РФ осуществляет контрольные мероприятия по отношению к государственным корпорациям, поскольку последние распоряжаются государственным имуществом, переданным ей в собственность. Счетная Палата проводит контроль с целью оценки качества управления государственным имуществом, его правомерности, обоснованности вознаграждений руководящего состава, обнаружения нарушений в ходе финансовой деятельности.

При этом государственные корпорации имеют на практике ряд недостатков. Внутреннее управление делами корпораций неэффективно, относительно иных государственных организаций они занимают привилегированное положение, поскольку созданы для специфических целей. В силу особого правового статуса контроль за деятельностью государственных корпораций имеет существенные ограничения, что не позволяет должным образом проводить оценку эффективности распоряжения бюджетными средствами. При этом у них происходит концентрация государственных ресурсов и имущества, что изымает потенциальные государственные инвестиции и льготирование частных коммерческих организаций, которые могли бы осуществлять более эффективную деятельность под влиянием конкурентных рыночных факторов [11].

Ввиду такой двоякости положения государственных корпораций происходит невыполнение возложенных на них функций и задач, а также отклонение от целей функционирования, определенных в учреждающих федеральных законах.

Справедливая оценка деятельности государственных корпораций невозможна, поскольку сами цели установлены нечетко и неясно. Отсутствуют прописанные в законодательстве санкции на руководство за неисполнение программ или недостижения поставленных показателей, могут быть применены меры по уменьшению государственной поддержки, что на практике встречается довольно редко и несет в себе риски усугубления

ситуации в отрасли. Для ряда корпораций отсутствуют процедуры долго- и среднесрочного планирования деятельности.

Отсутствует контроль за распределением бюджетных средств, полученных государственными корпорациями, на различные проекты, что приводит к их неэффективному распоряжению, как дополнительного бесплатного источника доходов, который может направляться на нецелевое расходование. А также такая свобода в распоряжении средствами позволяет им без участия государства определять государственную политику в отдельных отраслях.

Благодаря политическим и управленческим ресурсам государственных корпораций они имеют исключительное положение и право на хозяйственную деятельность, что усложняет или исключает конкуренции с ними со стороны частных организаций, оказывает воздействие на условия обращения товара на рынке.

Монополизация отраслей отечественной экономики государственными корпорациями при гарантированной поддержке со стороны государства приводит к отсутствию внешних стимулов для повышения производительности и минимизации издержек при производстве товаров, оказании работ или услуг, отсутствует объективное стремление к инновационному развитию. Такое положение идет вразрез с целью, установленной Президентом Российской Федерации, о повышении производительности и инновационного развития в отраслях экономики.

### **Выводы**

В заключении работы следует отметить, что по действующей методике оценки исполнения государственных программ происходит оценка их результативности, а не эффективности, что влечёт за собой нерациональное распоряжение государственными средствами. Отсутствует ответственность исполнителя в соблюдении обозначенных в паспорте программы целей, поскольку они не фигурируют в процессе мониторинга и оценки эффективности реализации программы.

Единственным критерием являются индикаторы, которые могут не иметь увязки с задачами, поставленными перед программой.

Выявлена заинтересованность составителя государственной программы в утверждении легко выполняемых индикаторов для повышения оценки эффективности их исполнения. Из этого вытекает, что право исполнителя государственной программы отклоняться от исполнения целей программы закладывается на этапе её разработки, что влияет на степень достижения целей.

В исследовании было обозначено, что результативность и эффективность не являются синонимичными понятиями и оценивают успешность достижения поставленных задач по-разному. При этом эффективность реализации государственных программ измеряется результативностью достижения заданных индикаторов.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Куцури Г.Н., Полунина А.В. Проблемы обеспечения финансово-бюджетной прозрачности программно-целевого управления общественными финансами // Управленческий учет. — 2022. — № 3-2. — С. 290–296.
2. Лихолетова Н.В. Проблемы и перспективы развития общественного сектора на локальном уровне // Вестник Донского государственного аграрного университета. — 2020. — № 1–2(35). — С. 47.
3. Ткаченко Л.И. и др. Генезис и методология финансового менеджмента в общественном секторе // Институциональная трансформация экономики: человек и социум» (ИТЭ-ЧС). — 2021. — С. 190.
4. Молчанов И.Н., Молчанова Н.П. Влияние цифровизации на управление финансами социально ориентированных некоммерческих организаций // Вопросы управления. — 2020. — № 6(67). — С. 40–58.
5. Макашина О.В. Разработка методологических подходов к оценке качества управления финансами государственного сектора // Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. — 2019. — № 4(42). — С. 47–53.
6. Артамонова А.С. Управление финансовыми ресурсами и оценка социальной эффективности некоммерческого сектора // Journal of new economy. — 2021. — Т. 22. — № 4. — С. 97–115.
7. Аркадьева О.Г. Актуализация теоретических представлений об управлении финансами // ББК 65 Редакционная коллегия: Текуева М.Т. — главный редактор. — 2021. — С. 110.
8. Писклюкова Е.В. Оценка качества финансового менеджмента в общественном секторе: зарубежный опыт и отечественная практика // Архитектура финансов: иллюзии глобальной стабилизации и перспективы экономического роста. — 2019. — С. 190–193.
9. Гребеник Т.В. Цифровизация и ее влияние на финансы общественного сектора России и зарубежных стран // Вестник евразийской науки. — 2020. — Т. 12. — № 3. — С. 30.
10. Азохова А.И. Анализ системы оценки качества финансового менеджмента в общественном секторе Российской Федерации // Вестник науки и образования. — 2020. — № 15-1(93). — С. 41–43.
11. Каращенко В.В., Назарько В.А., Мирославская М.Д. Особенности проведения финансового контроля и аудита согласно МСА в государственном (общественном) секторе экономики // Тенденции развития науки и образования. — 2019. — № 55-9. — С. 71–74.



**Andreenkov Andrey Vasilievich**

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia  
E-mail: afana2001@bk.ru

## **Features of financial management of the public sector in the Russian Federation**

**Abstract.** Within the framework of the presented article, the author raises an issue related to financial management, in particular, in the public sector. According to the author, the problem of financial management has been relevant for many years. In addition, it is emphasized that the country's leadership has repeatedly pointed out the inefficiency of the disposal of public funds. In this regard, it seems appropriate to identify factors that impede the implementation of sound financial management. At present, as the author emphasizes, there is a growing need for a rational and efficient distribution of budgetary funds for the purposes of socio-economic development and national security of the Russian Federation. The author is convinced that it is possible to achieve an improvement in the quality of public management through the introduction of innovations and foreign practices. Special attention in the article is paid to the consideration of state programs, as well as the risks that arise in the process of their implementation. As practice shows, effectiveness acts as the main criterion for the successful management of state programs. The article provides a formula by which you can calculate the effectiveness of the program. The author believes that since the effectiveness of the implementation of the state program does not depend on the achievement of the set goals, the compiler can include a relatively arbitrary set of indicators. This, in turn, may lead to a biased assessment of the effectiveness of program management. The article provides a practical example, in which the main provisions of the note to one of the state programs implemented in Russia are considered. In the final part of the article, the author formulates a conclusion regarding the imperfections of the financial management mechanism in the public sector.

**Keywords:** public sector; financial management; government programs; innovations; performance indicators; economic development; public management; public administration