

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ РОССИИ И ЕС В ОБЛАСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

БУДАГОВА Н.В.

Рассматривается термин «общественные финансы» (public finance). Сотрудничество Российской Федерации и Европейского Союза в этом направлении развивается очень успешно и динамично.

Ключевые слова: общественные финансы (public finance), Россия и ЕС, сотрудничество в области государственных и муниципальных финансов.

УДК 330

В последние годы в российском и европейском экспертных сообществах появился абсолютно новый термин – «общественные финансы» (public finance).

В недалеком прошлом существовал целый ряд мнений о том, как его понимать. Одно из мнений – экстремальное, или крайнее: общественные финансы – это финансы неких общественных и благотворительных организаций. Может быть, это идет от какого-то советского понимания, когда действовали профсоюзы, общественные организации, и у них были свои финансы. Не случайно в советские годы существовал даже отдельный бюджет профсоюзов.

Мы же понимаем «общественные финансы» классически, то есть это – финансы общественного сектора, или даже финансы государственного сектора. «Общественные финансы» в России – это совокупность государственных и муниципальных финансов в их широком понимании. Дело в том, что, во-первых, термин «государственные» не покрывает всей совокупности бюджетных средств, поскольку органы местного самоуправления формально не входят в систему органов государственной власти. А во-вторых, общественные финансы не ограничиваются только бюджетами разных уровней: это также и финансы различного рода государственных и муниципальных учреждений, унитарных предприятий и так далее.

В современной российской правовой системе в понятие «public finance» – «государственные финансы» – не включается понятие «муниципальные финансы», а на практике стало общепризнанным объединяющее понятие «государственные и муниципальные финансы». Определения «государственный», «общественный» и «публичный», прилагаемые к финансам, представляются равнозначными в контексте их взаимосвязи с понятиями суверенитета и власти, источником которой является народ. Аналогичным образом в российской практике применяются понятия «государственный сектор» и «сектор государственного управления». Эффективное и ответственное управление общественными финансами лежит в основе усилий любой страны по обеспечению стабильных и благоприятных условий для устойчивого развития и повышения благосостояния ее граждан. В условиях глобализации экономики, подверженной действию множества непредсказуемых факторов, стабильные и устойчивые общественные финансы в каждой отдельной стране могут внести существенный вклад в управление рисками и обеспечение всеобщей безопасности на глобальном уровне. Неспособность управлять этими рисками может создать угрозу стабильности и благополучию других партнеров.

Для всех стран с развитой рыночной экономикой задача обеспечения эффективности сферы общественных финансов является одной из приоритетных, и построение системы управления общественными финансами является важной задачей, которая имеет также и политическое значение, так как позволяет правительству продемонстрировать способность эффективно управлять средствами налогоплательщиков, государственной собственностью.

Во второй половине 1990-х гг. во многих странах имело место значительное развитие управления общественными финансами (государственного и муниципального управления). Во-первых, были пересмотрены представления о том, что должно включаться в сферу общественных обязательств и тем самым подпадать под действие принимаемых государственными учреждениями решений. Не в последнюю очередь это коснулось живших прежде по законам плановой экономики стран Центральной и Восточной Европы, в которых отсечение от общественных обязательств всего нехарактерного означало как отмену ответственности государства за выполнение некоторых задач, так и появление новых видов деятельности. Подобные изменения потребовали, в свою очередь, адаптации организации и функционирования системы управления. Во-вторых, все возрастающий интерес проявляется к эффективности государственного и муниципального управления. Вырабатываемые

демократическим порядком новые, более строгие требования к тому, что должен обеспечивать общественный сектор, означают уменьшение терпимости к недостаточной эффективности и связанным с ней потерям. Все это привело к новым формам формирования бюджета, организации и измерения результатов работы государственного и муниципального управления. Во многом такое развитие основывается на понимании возможностей применения методов, разработанных в частном коммерческом секторе, без одновременного снижения специфических требований, предъявляемых к системе государственного управления. В-третьих, техническое развитие в конце XX века предоставило значительные возможности автоматизации процессов, ранее требовавших ручного труда. Это потребовало крупных инвестиций в технические системы, но выгоды в виде снижения потребностей в персонале и повышения надежности в управлении государственными средствами были очевидны.

Однако развитие различных составляющих государственного управления редко происходило изолированно. Само собой разумеется, что хорошо функционирующая система государственного и муниципального управления предполагает целесообразную и эффективную организацию всех своих частей. Но для того, чтобы совокупная система управления могла предоставлять гражданам искомые товары и услуги при условии как можно более низких затрат для налогоплательщиков, все ее структуры должны быть гармонизированы и адаптированы между собой в единую управленческую модель. Развитие в рамках ограниченной части системы управления зачастую приводит к необходимости мероприятий по развитию и приспособлению в других ее частях. Полный масштаб последствий ограниченной, на первый взгляд, инициативы по реформированию нередко проявляется долгое время спустя после того, как был сделан начальный шаг.

В последние годы все большее внимание уделяется сходству систем управления общественными финансами разных стран и тех проблем, с которыми они сталкиваются. Несмотря на различия в выборе схем организации и осуществления государственного и муниципального управления, основополагающие их задачи остаются практически идентичными. Благодаря обмену опытом, происходящему как в билатеральном режиме, так и через посредство международных организаций, темпы модернизации государственного управления во многих странах значительно ускорились.

В основе этой инициативы лежит растущее значение управления общественными финансами как фактора устойчивого экономического развития.

В условиях глобализации экономики национальные финансовые системы становятся взаимозависимыми. Стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов и общественных финансов в более широком контексте является важнейшим условием управления возрастающими рисками функционирования общественных финансов. Эти риски в основном обусловлены действием таких факторов, как колебания цен на товарных рынках, в частности на нефть; нестабильность доходов от внешней торговли и международных капиталов; неблагоприятные демографические тенденции, включая старение населения; изменение климата; угрозы стихийных бедствий и эпидемий и т.п.

В последние годы многими странами были приложены серьезные усилия по модернизации системы управления общественными финансами. В частности, в России, которая находилась в более сложных условиях переходной экономики, этот процесс начинался с восстановления эффективного бюджетно-налогового контроля и финансовой стабильности, а с начала 2000-х годов переключился на комплексную модернизацию системы управления общественными финансами, включающей создание Стабилизационного фонда, проведение налоговых реформ, формирование новой системы межбюджетных отношений и внедрение среднесрочного бюджетирования.

Помимо эффективного управления проведением преобразований для обеспечения качества управления общественными финансами, огромное значение имеют навыки, опыт, уровень компетенции государственных служащих.

Системы и правила создают необходимую основу для преобразований, однако сами по себе не могут гарантировать успеха, если те, кто занимается их реализацией и выполнением, не располагают необходимыми навыками и знаниями, а также не способны провести надлежащие технические и практические оценки и решения. В значительной степени успех реформирования общественных финансов зависит от повышения компетенции сотрудников и от их решимости обеспечить жизнеспособность реформ. Необходимо также понимание используемых систем, стадий реформирования или других происходящих изменений, а также умение применять эти

системы на практике в целях обеспечения надлежащего баланса между рисками и эффективностью. Эти вопросы требуют постоянного повышения квалификации персонала с учетом особенностей конкретной работы.

Одна из причин, почему вопросу о методологии проведения реформ уделялось относительно мало внимания, вероятно, заключается в национальной специфике этой проблемы. Технические подходы достаточно хорошо описаны и носят во многом универсальный характер. На их базе несложно разработать конкретный и законченный план оказания технического содействия. Однако проблемы осуществления преобразований в гораздо большей степени зависят от исходного уровня отдельных стран, сложившейся практики и относительного потенциала, а также от организационных и культурных норм. Здесь нет возможности использовать общий для всех метод, и характер требуемой поддержки носит качественно иной характер.

Признавая эти трудности, весьма важно не игнорировать соответствующие проблемы и не оставлять их для решения каждой отдельной страной самостоятельно. В этом случае возможности страны по осуществлению реформ будут серьезно подорваны, а эффект от любого оказанного технического содействия существенно ослаблен.

Опыт России свидетельствует о том, что у нее имеются реальные накопления позитивного опыта в этой области, и некоторыми примерами российской практики могут воспользоваться страны, стремящиеся к управлению процессом преобразований.

К их числу, в частности, могут быть отнесены:

- принятие и в целом последовательная реализации методологически увязанных друг с другом правительственных программ структурных реформ в данной сфере (Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг., Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., Принципы реструктуризации бюджетного сектора, Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг.);

- использование метода «платформ» («ступеней») в качестве инструмента, позволяющего обеспечить последовательность проведения реформ и достичь сбалансированного и устойчивого прогресса на каждом из их этапов;

- финансовая и методологическая поддержки проводимых на субнациональном или ведомственном уровне бюджетных реформ на конкурсной основе (фонды реформирования региональных/муниципальных финансов, проводившийся в 2004–2006 гг. на федеральном уровне эксперимент по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированного на результаты).

Европейский институт демократии и прав человека (ранее известный под названием Европейская инициатива в области укрепления демократии и прав человека) действует в России с 1994 года, он оказал финансовую поддержку уже 350 проектам российских НПО, работающим в сфере содействия правам человека и демократии. Все проекты реализуются российскими неправительственными организациями и охватывают различные регионы России. Европейский союз поддерживает 14 новых проектов из различных регионов России (Башкортостан, Пермский край, Республика Марий-Эл, Камчатка, Ленинградская область, Москва), направленных на продвижение прав человека и демократии в России.

Эти проекты были определены в рамках Европейского института демократии и прав человека посредством конкурсного отбора, продолжавшегося в течение года, с участием 150 российских неправительственных организаций. Реализация проектов российскими организациями гражданского общества началась в январе 2010 года.

Это сотрудничество осуществляется в различных областях, таких как решение проблем с соблюдением прав человека российскими милиционерами; предотвращение конфликтов и миротворческая деятельность на Северном Кавказе; защита социальных и профессиональных прав преподавателей; поддержка свободы печати и свободы объединений; предоставление юридической и психологической поддержки людям с психическими отклонениями; содействие соблюдению прав человека в армии; повышение культуры прав человека посредством кинофестиваля, защита прав коренных народностей.

Проекты рассчитаны на 1–2 года. Общая сумма поддержки этим 14 проектам со стороны Европейского Союза составляет 1 720 000 евро [1].

На основе накопленного к настоящему времени практического опыта сформулированы многие ставшие общепризнанными принципы, стандарты и критерии, которые представляют собой надежную основу для дальнейшего прогресса в сфере управления общественными финансами. Вместе с тем, многим разработанным к настоящему времени материалам, несмотря на их высокое качество и практическое значение, не достает взаимной увязки, способной обеспечить четкость изложения и комплексность охвата и сделать их использование более действенным.

Поэтому необходима дальнейшая работа по разработке ясной, гибкой и динамичной основы, которая смогла бы обеспечить полноту охвата, комплексность, авторитетность и практическую выполнимость предпринимаемых инициатив в сфере общественных финансов. Применение на практике эффективных, надежных методов управления ими является сложной задачей для всех стран, и в особенности для стран с переходной и развивающейся экономикой. Неспособность управлять этим процессом зачастую служит препятствием устойчивому развитию, сокращению бедности и внедрению более эффективных форм государственного управления. Сектор государственного управления, являющийся частью государственного сектора, занимает значительное место и в российской экономике, и в экономике развитых стран. Так, в 2009 году расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации составили около 40 % ВВП [2].

Колоссальные ресурсы, перераспределяемые через бюджетную систему, налагают большую ответственность за эффективное управление ими и их использование.

На протяжении последнего десятилетия в России осуществляется модернизация всей системы управления государственными финансами. Зримыми результатами проводимой бюджетной реформы стали четкое разграничение полномочий между публично-правовыми образованиями, модернизация системы управления бюджетом и бюджетными обязательствами, внедрение современных систем государственного учета и финансовой отчетности на основе метода начислений, переход на среднесрочное бюджетное планирование, бюджетирование, ориентированное на результат.

Несмотря на проводимые реформы, в вопросе поиска оптимальных и адекватных инструментов управления государственными финансами точка не поставлена. Современные вызовы времени заставляют по-новому взглянуть на роль государства и его финансовых инструментов в сохранении национального благосостояния и обеспечении устойчивого и сбалансированного экономического роста.

Примечания:

1. <http://www.rosbalt.ru/2009/12/18/698580.html> (Дата обращения 14.06.2011.).
2. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика. М., 2009.

Сведения об авторе:

Будагова Наринэ Вазгеновна,
главный специалист-эксперт Департамента по санаторно-курортному обеспечению Министерства обороны Российской Федерации, аспирант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Москва).
E-mail: ganavr@yandex.ru

RELATIONS BETWEEN RUSSIA AND EUROPEAN UNION IN PUBLIC FINANCE

BUDAGOVA N.V.

In recent years a new term 'public finance' emerged in Russian and European expert communities. The Russian Federation and European Union cooperation in this direction develops rapidly and successfully.

Keywords: public finance, the Russian Federation and European Union, cooperation in public and municipal finance.

UDC 330