

УДК 338

АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА НА ОСНОВЕ ЗАРУБЕЖНЫХ ПОДХОДОВ**Т.А. Латушкина**

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, email: Tlatushkina2002@mail.ru

***Аннотация.** Цель работы заключается в проведении аналитического исследования поэтапного развития российских технологий управления общественными финансами с учетом влияния зарубежных подходов и методик, а также самобытности реализуемой государственной политики страны. В ходе написания научной работы были изучены нормативно правовая база Российской Федерации в части регулирования бюджетных процессов, научные публикации по отечественному опыту и зарубежная литература. Одной из главных задач было проведение сравнительного анализа разных подходов к управлению финансами общественного сектора и выявление схожих принципов российской и иностранной систем, а также их основных различий. С помощью изучения научной литературы и информации, опубликованной на официальных сайтах, автором была определена специфика отечественного опыта управления финансами общественного сектора, а также приведены конкретные примеры использования тех или иных подходов зарубежных научных деятелей и своих собственных инструментов, выработанных на основе уникальных управленческих решений для нашей страны.*

***Ключевые слова:** государственный бюджет, финансы общественного сектора, финансовый менеджмент, технологии управления финансами общественного сектора, эффективная бюджетная система, good governance*

ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF DOMESTIC FINANCIAL MANAGEMENT TECHNOLOGIES IN THE PUBLIC SECTOR BASED ON FOREIGN APPROACHES**Т.А. Latushkina**

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, email: Tlatushkina2002@mail.ru

***Abstract.** The aim of this research is to analyze the phased development of public finance management in Russia, considering the influence of foreign approaches and methods, as well as the specific features of the country's state policy. In order to accomplish this, we have studied the regulatory framework of the Russian Federation on budgetary processes and examined scientific publications on domestic and foreign experience. One of the main objectives of our study was to compare different approaches to public sector financial management, identify similarities between Russian and foreign systems, and highlight their main differences. Through the study of scientific literature and information published on official websites, the author has identified the specifics of domestic experience in public sector finance management. They have also provided specific examples of how foreign scientists have used certain approaches and their own tools, which are based on unique management solutions developed for our country.*

***Keywords:** state budget, public sector, financial management, management technologies of public sector, effective budget system, good governance*

Дата поступления статьи в редакцию: 24.02.2026

Дата принятия статьи в печать: 03.04.2026

Введение

В современных условиях ни соблюдение только «надлежащей процедуры» (good governance), ни узкое понимание годового бюджета не позволяют раскрыть сущность управления финансами общественного сектора. Международные подходы (ОЭСД, IMF, PEFA) и российская нормативная база (Бюджетный кодекс Российской Федерации, казначейские регламенты, государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет») исходят из более широкого понимания.

Публичные финансы рассматриваются как интегрированная система потоков и остатков средств, данных и управленческих решений, с помощью которой государство устойчиво превращает имеющиеся в ограниченном формате ресурсы в общественную ценность.

Материал и методы исследования

Объектом исследования являются финансы общественного сектора, а предметом – технологии управления финансами общественного сектора.

При написании исследовательской работы были использованы следующие методы исследования: анализ, синтез, обобщение, сравнение, наблюдение и описание. Автором был проведен сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта формирования подходов к управлению финансами общественного сектора не только в теоретическом аспекте, но и в практическом с учетом применения действующих инструментов, на основе которого был осуществлен синтез и обобщение информации с целью формирования выводов и заключений.

Результаты исследования

В современных подходах к технологиям управления финансами общественного сектора объектом управления является не только календарь составления и исполнения государственного бюджета, а вся совокупность институтов, ролей, стимулов и информационных стандартов, где бюджетный процесс, поведение его участников и качество данных подчинены общей установке: «результат важнее формы».

Именно данный подход, содержащий в себе переход от преобладания формы к управляемым результатам, предложил А. Шик. К традиционным процессуальным принципам: полнота, точность, законность, годичность, прозрачность, он добавил три содержательные цели:

- агрегированная фискальная дисциплина;
- распределительная (allocative) эффективность;
- операционная эффективность [1].

Каждая из этих целей создает отдельный объект управленческого внимания: фискальная дисциплина ограничивает совокупные объемы расходов и долговую нагрузку, то есть отвечает за межвременную устойчивость с помощью налоговых инструментов; распределительная эффективность сопоставляет ресурсы с приоритетами и общественной отдачей, то есть отвечает за выбор направлений расходов, оценивая их приоритетность и значимость в определенный момент времени; операционная эффективность обеспечивает преобразование ресурсов в конкретные услуги и результаты с минимальными издержками и максимальной пользой для конечных потребителей услуг – граждан.

Если сделать акцент только на процедуре и при этом не управлять агрегированными показателями, различными стимулами и качеством данных, бюджетный процесс может привести к системно неоптимальному результату. Отдельно взятые рациональные решения участников будут суммироваться в ситуацию, близкую к «трагедии общин»: индивидуально рациональные решения суммируются в системно неоптимальный результат.

Представленные А. Шиком цели получают свое практическое применение в методологии Public Expenditure and Financial Accountability «PEFA». В ней через семь «столпов» описаны ключевые свойства эффективной системы управления государственными финансами:

- реалистичный и исполняемый бюджет;
- прозрачная и сопоставимая информация;
- управляемые активы и обязательства с учетом рисков;
- связь политики и бюджета;
- предсказуемое и контролируемое исполнение;
- надежный учет и отчетность;
- результативный внешний аудит и парламентский контроль.

Описанные выше свойства – индикаторы PEFA – прямо сопоставляются с тремя целевыми результатами по классификации А. Шика: фискальной дисциплиной, стратегическим распределением ресурсов и эффективной доставкой услуг. Именно на этой основе формируются планы бюджетных реформ, согласуются интересы участников бюджетного процесса и осуществляется мониторинг показателей, влияющих на конечный результат [2]. Таким образом, индикаторы Public Expenditure and Financial Accountability (31 показатель по шкале А–D) делают бюджетную систему более прозрачной и измеримой.

Стоит отметить, что российская правовая система встроена в данную концепцию и закрепляет ключевые принципы управления общественными финансами. Среди них: единство бюджетной системы и форматов данных, разграничение доходов и расходов и источников финанси-

рования дефицита бюджета, самостоятельность бюджетов и равенство бюджетных прав, полнота и достоверность бюджета, сбалансированность, адресность и целевой характер средств, подведомственность расходов, единство кассы, прозрачность и открытость (ст. 28–38.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации)[3].

Данные принципы не являются только декларациями – они определяют структуру как бюджетных процессов, так и цифровой архитектуры. Например, принцип единства кассы реализуется через единый казначейский счет (ЕКС) и операциями по управлению ликвидностью на нем; принципы полноты и достоверности представлены с помощью учета всех операций и сопоставимостью плановых и фактических показателей; прозрачность определяется через публикацию стандартного набора бюджетных документов, а также набором открытых данных; принцип эффективности – через использование показателей экономности и результативности в части достижения параметров государственных программ, национальных и федеральных проектов.

Казначейские регламенты подробно описывают, как отраженные принципы превращаются в конкретные технологии. Каждый платеж проходит проверки полномочий подписанта, соответствия кодам бюджетной классификации, наличия лимитов бюджетных обязательств и остатков средств[4]. Распоряжения подаются в электронной форме с применением усиленной квалифицированной электронной подписи (УКЭП), что обеспечивает юридическую силу документов, неизменность событийного лога, а главное дает возможность проследить за исполнением проводимых операций [5].

В результате цифровая инфраструктура: ГИИС «Электронный бюджет» и связанные с ним государственные информационные системы, включая ЕИС в сфере закупок, становится основным элементом функционирования бюджетной системы. Унифицированные классификаторы, централизованная нормативно-справочная и методологическая информация, уникальные идентификаторы участников, контрактов, документов о приемке и начислениях, а также стандартизированные форматы обмена обеспечивают превращение данных в полноценный управленческий ресурс государства, а не побочный продукт учета [6]. Такая логика «data-by-design» означает проектирование процессов изначально так, чтобы данные, проходящие по жизненному циклу инструментов (займы, гарантии, инвестиции и др.) были полными, сопоставимыми и релевантными для оценки стоимости и рисков. Данное условие является основополагающим для устойчивого долгосрочного развития бюджетной системы и корректной оценки «цены» управленческих решений для соизмеримости их эффективности, а также необходимости применения.

Среднесрочная фискальная рамка выполняет роль связующего звена между стратегическими целевыми показателями и ежегодным бюджетным циклом. Она помогает преодолеть проблему близорукости бюджетирования, основанного на механическом наращивании прошлогодних расходов.

В соответствии с практикой МВФ и ОЭСР среднесрочная рамка представляет собой совокупность институциональных договоренностей, процедур и документов [7]. Сначала устанавливаются общие (агрегированные) лимиты расходов по принципу «сверху вниз». Эти лимиты увязываются с установленными фискальными правилами, макроэкономическими прогнозами, оценкой фискального пространства и рисков. Затем совокупные расходы распределяются по портфельным лимитам главных распорядителей бюджетных средств (министерств, ведомств и иных учреждений). Таким образом, данный подход принципиально отличается от прежней заявочной системы, при которой бюджет формировался «снизу-вверх» путем суммирования запросов получателей средств, что часто приводило к дефициту бюджета [8].

Формируемый среднесрочный каркас повышает предсказуемость бюджетных решений и создает фискальную прозрачность, поскольку стратегические ориентиры и оценка рисков формально закрепляются и в дальнейшем сопоставляются с фактически достигнутыми результатами [9]. Кроме того, среднесрочная рамка создает «замкнутую петлю» обратной связи. Регулярный мониторинг и отчетность о достижении конкретно установленных параметров и соблюдении лимитов бюджетных обязательств позволяют корректировать решения и усиливать дисциплину.

Стоит отметить, что распределительная эффективность в пределах установленных среднесрочных лимитов достигается за счет обоснованного перераспределения бюджетных ресурсов. Для этого требуется совершение ряда действий:

- систематическое планирование оценочных мероприятий;

- проведение регулярных обзоров государственных расходов, в том числе тематических (в части конкретных национальных проектов и государственных программ, по климатической политике, гендерному равенству, «бюджету благосостояния» и прочее);
- включение анализа налоговых расходов в бюджетные обсуждения;
- учет полного инвестиционного цикла, подкрепленный независимой оценкой и мониторингом совокупной стоимости имеющихся в распоряжении ресурсов.

Опыт региона Фландрия показывает, что регулярные обзоры расходов позволяют не только экономить средства, но и управлять сопутствующими рисками – независимые проектные группы формируют приоритеты, публикуют результаты и контролируют выполнение своих рекомендаций [10].

Если обратиться к отечественному опыту, то в нашей бюджетной системе также предусмотрен механизм проведения обзоров бюджетных расходов. Тематическое направление выбирается путем обсуждения и фиксирования результатов в протоколе комиссии. Чаще всего темами становятся отдельно взятые национальные проекты или федеральные проекты, которые по каким-то причинам были определены как наиболее подверженные риску неэффективного исполнения бюджетных средств, а также риску некорректности сформированных параметров и отсутствия существенной значимости конечных результатов для населения. При этом стоит также отметить, что данному инструменту в бюджетной системе Российской Федерации не уделяется должного внимания, так как публикуемые обзоры зачастую носят ознакомительный характер. В связи с чем одним из путей решения проблемы повышения эффективности управления финансовыми ресурсами страны является наделение должным вниманием результатов обзоров бюджетных расходов, которые поспособствуют снижению доли неэффективно расходующихся средств федерального бюджета, а также улучшат ситуацию с формированием наиболее полезных и действительно нужных мероприятий для удовлетворения потребностей граждан.

Для инструментов, влияющих на баланс бюджета (займы, государственные гарантии, государственно-частное партнерство), ключевым должен быть принцип предосторожности. Это предполагает отражение в бюджете субсидируемого эквивалента и оценку ожидаемых потерь, включая отдаленные «хвостовые» риски. Именно такой подход помогает снижать стимулы к смещению в пользу внебюджетных форм финансирования и повышает прозрачность общего риска.

Операционная эффективность в российской модели управления финансами общественного сектора во многом обеспечивается через казначейскую систему. Единый казначейский счет (ЕКС), профилирование кассовых выплат, риск-ориентированный контроль обязательств перед стадией исполнения платежа, сквозная интеграция с ЕИС и реестрами контрактов позволяют:

- сократить срок оплаты (как правило, до 1–2 рабочих дней);
- минимизировать ошибки ввода;
- обеспечить контроль лимитов бюджетных обязательств и кассовых выплат.

Таблица 1

Принципы, функции, инструменты и метрики бюджетной системы

Принцип и функция ПФМ	Инструменты и технологии реализации	Метрики / критерии оценки
Единство кассы – Консолидация ликвидности	Единый казначейский счёт, кассовое планирование	Доля операций через ЕКС; волатильность свободных остатков
Прозрачность – Общественная подотчётность	Публикация стандартного пакета бюджетных документов; открытые данные	Индекс открытости бюджета; своевременность и полнота публикаций
Предсказуемость поступлений – Администрирование доходов	Риск-ориентированные процедуры; комплексный подход к налогоплательщику	Оценка по методике TADAT – системы: мониторинг из 9 ключевых показателей эффективности (KPI) процессов и институтов налоговой службы[11].
Сопоставимость и достоверность – Учёт и отчётность	Единые стандарты учёта; сквозной документооборот и аудиторский след	Индикатор PI-27 по PEFA

Использование уникальных идентификаторов начисления и контракта дает возможность проследить путь каждой операции от этапа планирования до предоставления отчетности по ней. Регулярные сверки банковских счетов и автоматизированные сопоставления планируемых

и достигнутых значений поддерживают целостность данных и дисциплину исполнения федерального бюджета.

В итоге взаимосвязь между принципами, функциями, инструментами и показателями оценки становится наглядной и измеримой. Данная связь представлена в таблице 1.

Согласованность действий разных уровней власти является важным элементом целевой модели управления общественными финансами. Стоит отметить, что межбюджетные отношения встраиваются в бюджетную систему через:

- прозрачные и предсказуемые трансферты с заранее установленными правилами в нормативно-правовых актах;
- заблаговременное доведение параметров и ориентиров для региональных бюджетов;
- мониторинг фискальных рисков;
- унификацию справочников и форматов данных.

Казначейская модель допускает различные варианты организации исполнения бюджетов на субнациональном уровне (через лицевые счета финансовых органов либо с передачей определенных функций Федеральному казначейству). В любом случае обязательным является цифровой обмен данными: регулярные сведения о свободных остатках средств на едином казначейском счете, кассовых операциях, сверках и целевом использовании межбюджетных трансфертов по аналитическим кодам. Как следствие, корректная интеграция региональных информационных систем в существующий федеральный контур снижает операционные риски и делает межуровневую координацию более управляемой и скоординированной.

В результате формируется целостная модель финансов общественного сектора, которая объединяет цели, принципы и технологии на пяти взаимодополняющих уровнях (таблица 2).

Таблица 2

Принципы, функции, инструменты и метрики модели финансов общественного сектора

Уровень / роль	Основные субъекты	Ключевые данные / инструменты
Стратегический – цели, правила, пределы	Министерство финансов Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, парламент	MTFF/MTEF, фискальные правила, прогнозы
Тактический – распределение по секторам	Главные распорядители бюджетных средств (министерства, ведомства, иные учреждения), регионы	Лимиты бюджетных обязательств, национальные/федеральные/ведомственные проекты, госпрограммы, обзоры бюджетных расходов
Операционный – исполнение и платежи	Казначейство России, Главные распорядители бюджетных средств, получатели бюджетных средств	Санционирование платежей, кассовое планирование, управление остатком средств на ЕКС
Обеспечивающий – стандарты и контроль	Методологические и ИТ-подразделения	НСИ, классификаторы, внутренний контроль
Аналитический – оценка и подотчетность	Счётная палата Российской Федерации, Федеральное казначейство, аналитические центры	Аналитические отчеты, отчеты об исполнении бюджетных средств, отчеты о достижении параметров показателей/мероприятий, индикаторы-PEFA

Связь между уровнями поддерживается за счет единой системы данных: общих классификаций (КБК, COFOG, GFS), устойчивых идентификаторов (уникальный идентификатор начисления, идентификатор контракта/документа, коды проектов и программ), автоматических сверок и регулярной публикации машиночитаемой отчетности. Эти требования прямо закреплены, в частности, в индикаторах-PEFA: PI-4, PI-9, PI-27, и в Кодексе прозрачности государственных финансов - МВФ. Когда фискальные правила и лимиты опираются на сопоставимые данные, санкционирование платежей взаимосвязано с закупками и реестрами обязательств, а результаты оценок и обзоров бюджетных расходов используются при принятии управленческих решений, система управления финансами общественного сектора начинает функционировать как единое целое.

Заключение

Исходя из вышесказанного, сущность управления финансами общественного сектора заключается не в сумме отдельных процедур, а в интегрированной и взаимодополняющей управленческой системе. В ней правовые и макрофискальные принципы коррелируются с принципами надлежащего управления (good governance) и подходом «данные по умолчанию». При этом три выделенные А. Шиком цели реализуются через среднесрочные рамки планирования, казначейскую дисциплину, политику эффективного управления рисками, оценку достижения проектов и программ и открытые данные. Международные стандарты (PEFA, OECD Principles, IMF Fiscal Transparency Code) и российская нормативно-правовая база образуют согласованный «язык» требований, а платформа ГИИС «Электронный бюджет» обеспечивает их практическую реализацию.

Литература

1. Schick A., A modern approach to public expenditure management. World Bank Institute Governance, Regulation and Finance Division. 1998. 143 p.
2. Framework for assessing public financial management // PEFA. 2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pefa.org/resources/pefa-2016-framework> (дата обращения: 26.01.2026).
3. Захарова Н.М. Интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет»: значение и тенденции развития // Экономика. Налоги. Право. 2018. № 2. DOI: 10.26794/1999-849X-2018-11-2-155-165 EDN: LBTCQP.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.01.2026).
5. Приказ Казначейства России от 14.05.2020 № 21н «О Порядке казначейского обслуживания» (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.01.2026).
6. The W. B., Public expenditure management handbook (English). Washington. 1998. 193 p.
7. How to Develop and Implement a Medium-Term Fiscal Framework // IMF. 2024. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org//media/Files/Publications/HowToNotes/2024/English> (дата обращения: 01.02.2026).
8. Recommendation of the Council on Budgetary Governance // Public Private Partnership World Bank. 2015. [Электронный ресурс]. URL: <https://ppp.worldbank.org/library/recommendation-council-budgetary-governance> (дата обращения: 01.02.2026).
9. OECD Journal on Budgeting // OECD. 2023. Issue 3. [Электронный ресурс]. URL: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-journal-on-budgeting-volume-2023-issue-3_ec1d2b4e-en.html (дата обращения: 05.02.2026).
10. Бюджетирование, ориентированное на результат, во Фландрии, Бельгия // ОЭСР. Париж: Издательство ОЭСР, 2024.
11. Field Guide. // TADAT. 2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tadat.org/en/resources/field-guide.html> (дата обращения: 05.02.2026).