



ПЕРСПЕКТИВНЫЙ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

д.э.н., проф. Хазратқулова Лола Нармуминовна

Diplomat University

ORCID: 0000-0003-1169-8216

lola130844@mail.ru

Наимов Шохрух Шарофиддинович

Ташкентский государственный экономический университет

ORCID: 0009-0000-6603-4586

shnaimov87@gmail.com

Аннотация. В статье делается акцент на значении публичных финансов в условиях рыночной экономики, отражается сущность реформ, проводимых правительством развитых зарубежных стран в области повышения эффективности управления государственными финансами на современном этапе экономики, анализируются итоги проводимого международными финансовыми организациями рейтинга в области открытости бюджетных показателей. *s*

Ключевые слова: публичные финансы, прозрачность бюджета, бюджет, ориентированный на результат, среднесрочное бюджетное планирование, социальная справедливость, гарантированные государством услуги, экономический рост, устойчивое развитие экономики, фискальные правила.

DAVLAT MOLIYASINI BOSHQARISHNING ISTIQBOLLI XORIJIY TAJRIBASI

i.f.d., prof. Hazratqulova Lola Narmuminovna

Diplomat University

Naimov Shohruh Sharofiddinovich

Toshkent davlat iqtisodiyot universiteti

Аннотация. Мақоллада bozor iqtisodiyoti sharoitida davlat moliyasining ahamiyatiga e'tibor qaratiladi, rivojlangan xorijiy mamlakatlar hukumati tomonidan iqtisodiyotning hozirgi bosqichida davlat moliyasini boshqarish samaradorligini oshirish sohasida amalga oshirilayotgan islohotlarning mohiyati aks ettiriladi, xalqaro moliya tashkilotlari tomonidan amalga oshirilayotgan byudjet ko'rsatkichlarining ochiqligi sohasidagi reyting natijalari tahlil qilinadi. Tahlil shuni ko'rsatdiki, davlat moliyasini boshqarishning istiqbolli xorijiy tajribasi sifatida natijalarga yo'naltirilgan byudjetni faol joriy etish, davlat moliyasini boshqarish samaradorligini baholash modelini ishlab chiqish, fiskal qoidalarni shakllantirish, byudjetni rejalashtirishni takomillashtirish, byudjet shaffofligini oshirish va boshqalar keltirib o'tilgan.

Калит so'zlar: davlat moliyasi, byudjet shaffofligi, natijalarga yo'naltirilgan byudjet, o'rta muddatli byudjetni rejalashtirish, ijtimoiy adolat, davlat tomonidan kafolatlangan xizmatlar, iqtisodiy o'sish, barqaror iqtisodiy rivojlanish, fiskal qoidalar.

PROMISING FOREIGN EXPERIENCE IN PUBLIC FINANCE MANAGEMENT

DSc, prof. Khazratkulova Lola Narmuminovna
Diplomat University
Naimov Shokhrukh Sharofiddinovich
Tashkent State University of Economics

Abstract. *The article focuses on the importance of public finance in a market economy, reflects the essence of the reforms carried out by the government of developed foreign countries in the field of improving the efficiency of public finance management at the current stage of the economy, analyzes the results of the rating conducted by international financial organizations in the field of openness of budget indicators. The analysis showed that the promising foreign experience in public finance management is the active introduction of results-based budgeting, the development of a model for evaluating the effectiveness of public finance management, the formation of fiscal rules, improving budget planning, increasing budget transparency, etc.*

Keywords: *public finance, budget transparency, results-based budget, medium-term budget planning, social justice, government-guaranteed services, economic growth, sustainable economic development, fiscal rules.*

Введение.

Государственные (общественные) финансы имеют непереоценное значение в любом государстве. В условиях рыночной экономики их роль еще больше возрастает, поскольку развитие частной собственности, как правило, приводит к повышению конкуренции среди субъектов хозяйствования, усилению расслоения и поляризации уровня жизни населения, росту уровня загрязнения окружающей среды, что возможно исправить и сбалансировать только посредством публичных финансов.

Основные тенденции современного этапа развития менеджмента в области государственных финансов в большинстве стран мира представлены переходом к среднесрочному бюджетному планированию, к бюджетированию, ориентированному на результат, повышению транспарентности бюджетных показателей, росту участия населения в определении направлений расходования и др. В Республике Узбекистан в настоящее время полным ходом идет процесс реформирования системы государственных финансов в направлении достижения социальной справедливости, экономической и экологической стабильности, что в конечном итоге призвано привести к экономическому росту и усилить положение государства на международной арене.

Литературный обзор.

Вопросы управления государственными финансами и повышения эффективности данного процесса отражены в работах ряда современных зарубежных и отечественных авторов.

Так, Трофимова (2018) считает, что под управлением государственными финансами понимается «осознанное воздействие органов управления на финансы страны и на все финансовые процессы, происходящие в ней и связанные с получением доходов и прибыли, необходимых для выполнения функций».

Мишан и соавторы (2015) в качестве отличительных признаков финансового менеджмента в государственном управлении выделяют «его социальную направленность, ориентированную на повышение эффективности и результативности использования финансовых ресурсов в интересах всего общества, а на уровне отдельных предприятий, организаций и транснациональных корпораций во главу угла ставится максимизация прибыли в интересах только определенной узкой части общества (собственников, акционеров)».

Толстоноженко (2006) в своих работах приводит обоснование идеи о том, что «государственное перераспределение можно рассматривать как производство», поскольку, по мнению автора, уплата налога не является потерей одного человека и выигрышем другого, а выступает «справедливой оплатой удовлетворения потребности с учетом вероятности ее возникновения и взаимосвязи интересов с другими членами общества».

Авторы из Республики Казахстан определяют принципы управления государственными финансами как «основополагающее, руководящее начало, выражающее сущность и внутреннюю согласованность структурных компонентов всей финансовой системы государства» (Уварова, 2015).

Отечественные авторы отмечают «растущий интерес зарубежных и отечественных ученых и специалистов к реформам, проводимым в сфере государственных финансов в последние два десятилетия, подтверждением чему служит наблюдаемое увеличение научных исследований и публикаций, посвященных актуальным аспектам бюджетной и финансово-контрольной деятельности государства, расширения по ним информации, обеспечения ее открытости и доступности для общественности, целью которых выступает повышение качества государственного управления и контроля, эффективности бюджетных расходов (Срождиддинова, 2023).

Другие отечественные авторы в своих работах в качестве важнейших целей проведения реформ в сфере управления государственными финансами в Узбекистане выделяют: «укрепление государства, развитие гражданского общества, открытости и доверия граждан к государственному аппарату, качественные государственные услуги, отказ от дублирования функций, общественное участие в принятии решений и др.» (Хазраткулова, 2020).

Методология исследования.

В процессе исследования использовались общенаучные методы, а также методы ретроспективного анализа, логического обобщения, сравнительный анализ, графическое представление и др. Информационной базой исследования послужили материалы отечественных и зарубежных научно-исследовательских учреждений, международных организаций.

Анализ и обсуждение результатов.

Международный опыт свидетельствует, что совершенствование финансового менеджмента в органах исполнительной власти рассматривается как крайне важная задача государственного управления именно в тех странах, которые активно развивают бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). Исследования зарубежных авторов свидетельствуют о том, что «лидерами внедрения БОР являются Австралия, Великобритания, Канада, Новая Зеландия, США, Швеция; эти же страны достигли значительных успехов в организации эффективного финансового менеджмента в организациях бюджетного сектора» (Грачева, 2010). В вышеперечисленных государствах, как правило, стандарты финансового менеджмента и модели оценки его уровня разрабатываются центральными ведомствами (министерствами финансов или высшими контрольными органами в сфере госфинансов) и отражаются в специальных регулирующих документах. В некоторых странах, в числе которых Великобритания, модель оценки эффективности управления общественными финансами разрабатывается не специалистами соответствующих министерств и ведомств, а профессиональной организацией, объединяющей финансистов государственного сектора. В таких государствах, как Австралия и Соединенные Штаты Америки стандарты финансового менеджмента в секторе государственного управления утверждены

законами, что призвано «обеспечить достижение мировых стандартов финансового менеджмента во всем секторе государственного управления».

Характеризуя важнейшие полномочия государственных органов США в области управления публичными финансами, выделяют роль Министерства финансов, которое в последние годы не только осуществляет управление государственными доходами (в то время как ФРС система управляет выплатами), но и «влияет на фискальную политику страны, регулирует импорт и экспорт в стране, собирает все государственные доходы, включая налоги; контролирует выпуск и обращение валюты США, регулирует банковскую сферу» (Протопопова, 2018).

Во многих промышленно-развитых и развивающихся странах принято «комплексное среднесрочное планирование расходов в условиях жестких бюджетных ограничений по секторам, которое расширяет временные рамки бюджетирования на последующие 3-5 лет» (Консорциум, н.д.), благодаря которому государственные органы справляются со сложной задачей распределения публичных ресурсов на основе требуемых результатов. Как показывают исследования ведущих международных финансово-экономических организаций, «полностью система бюджетирования, ориентированного на результат, введена только в Новой Зеландии» (Консорциум, н.д.).

Среди стран, располагающих перспективным опытом в области управления публичными финансами, следует выделить Швейцарию, правительство которой придерживается политики устойчивого развития, отражающего взаимообусловленность трёх сфер жизнедеятельности - окружающей среды, экономики и общества, что закреплено Федеральной Конституцией Швейцарской Конфедерации (ст. 2) и признано национальной целью государства. В целях достижения обозначенных правительством Швейцарии задач, начиная с 1997 года, каждые четыре года принимается Стратегия устойчивого развития страны, одним из важнейших направлений которой выступает управление общественными финансами (Демидова, Воронина, 2020).

Изучая зарубежный опыт управления государственными финансами стран ближнего зарубежья, следует выделить такие государства Центральной Азии, как Казахстан и Кыргызстан как наиболее близкие к Узбекистану как по территориально-географическим, культурно-этническим признакам, так и по национально-политическим особенностям и проблемам.

Одной из характерных особенностей утвержденной в сентябре 2022 года Концепции управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года выступает проведение всестороннего обзора международного опыта по изменениям последних лет в сфере государственного менеджмента, среди которых в качестве наиболее важных определено введение фискальных правил, пересмотр приоритета расходов, усовершенствование бюджетного планирования и повышение прозрачности бюджета. Фискальные правила, применяемые в таких странах, как Перу, Испания, Австралия, Новая Зеландия, накладывают долговременные ограничения на налогово-бюджетную политику посредством определения числового целевого показателя, ограничивающего конкретный бюджетный агрегат, будь то расходы или доходы, а также государственный долг. При этом, согласно правилам структурного баланса, «государственные расходы должны определяться исходя из предварительно установленной ориентировочной цены на нефть и должны быть спланированы в размере, соответствующем доходам, скорректированным с учетом экономического цикла» (Указ, 2022).

Преимуществом системы управления публичными финансами в Швеции, Ирландии, Португалии, Румынии, Соединенном Королевстве выступает формирование независимых органов, которые следят за соблюдением правила бюджетного баланса, оценивают, соответствует ли текущая налогово-бюджетная политика устойчивости

бюджета, а также оценивают прозрачность бюджета и качество прогнозов, что направлено на дальнейшее повышение доверия граждан к управлению публичными финансами.

В большинстве стран ОЭСР в целях повышения эффективности управления государственными доходами и расходами на регулярной основе формируются отчеты о фискальных рисках и о долгосрочной устойчивости, включая «четкое описание прошлых макроэкономических шоков и механизмов передачи воздействия на экономику; описание эффектов на компоненты бюджета (доходную и расходную части); анализ прогнозных погрешностей; расчет различных макроэкономических сценариев и/или приблизительных эмпирических эффектов; описание рисков по условным обязательствам; описание прочих рисков» (Указ, 2022).

В обозначенном в данной работе направлении интересен опыт Республики Сингапур, где применяется практика блочного бюджета (Block-budget) для каждого из министерств, формирующегося на долгосрочную перспективу с учетом расходов последних семи лет (Демидова, Воронина, 2020). Каждый блок устанавливается в бюджете как доля в ВВП, при этом в рамках каждого блока министерства обладают самостоятельностью в определении окончательных объемов средств между различными видами деятельности, обеспечивая большую предсказуемость и более стабильную структуру расходов бюджета.

Принцип единства	• Применение единой нормативно-правовой базы, единых принципов организации и функционирования денежно-кредитной, бюджетной и налоговой систем
Принцип долгосрочной устойчивости	• Формирование системы бюджетных правил и реализация политики управления государственными финансами с учетом них
Принцип сбалансированности	• Соответствие принимаемых обязательств к ресурсам
Принцип транспарентности	• Опубликование нормативно-правовых актов в области государственных финансов, утвержденных бюджетов, планов развития и отчетов об их исполнении
Принцип полноты	• Полнота учета в отчетности всех поступлений и расходов, предусмотренных законодательством
Принцип эффективности	• Соотношение государственных расходов и ресурсов к максимально наилучшим результатам экономического и социального роста
Принцип бережливости и ответственности	• Эффективное и соответствующее установленным правилам и ограничениям формирование бюджетной потребности

Рис. 1. Основные принципы политики управления государственными финансами в Республике Казахстан

Источник: составлено авторами на основе Концепции управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года (Указ, 2022)

В Концепции управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года (Указ, 2022) в качестве важнейших направлений совершенствования системы

управления государственными финансами определено формирование обеспечивающей макроэкономическую стабильность бюджетно-налоговой политики, прежде всего, за счет внедрения стратегии бюджетной консолидации, подразумевающей построение крепкого фундамента налогово-бюджетной политики, мобилизацию ненефтяных доходов и пересмотр налоговой системы, сокращение низкоэффективных расходов и перенаправление средств на расходы, повышающие производительность, а также внедрение системы гибких бюджетных правил. В целях решения вышеперечисленных задач в Концепции определены основные принципы политики управления государственными финансами (рис. 1).

По мнению авторов из Кыргызстана, в целях повышения эффективности управления финансами необходимо «развитие и совершенствование правовой базы, а также выработка предложений по принятию тех законодательных норм, которые способствовали бы более эффективному и стабильному функционированию финансового рынка, и, в частности, рынка госдолга» (Омуркулова, 2016).

Каждые два года специалистами некоммерческой организации Международное Бюджетное Партнерство (International Budget Partnership) с участием исследователей, рецензентов и правительственных рецензентов проводится исследование, направленное на определение уровня открытости государственного бюджета, в котором участвуют более 120 стран. По результатам исследования составляются отчеты по странам и формируется отдельный рейтинг по индексу открытости бюджета, учитывающий три направления - участие общественности, бюджетный надзор, прозрачность (International Budget Partnership, n.d.).

В соответствии с ключом к рейтингу открытого бюджета, формируемого Международным Бюджетным Партнерством, государству, получившему по каждому из вышеназванных направлений от 61 до 100 баллов, присваивается значение «Адекватный», от 41 до 60 – «Ограничено», от 0 до 40 – «Мало». Последние данные по проведению исследования и построенный рейтинг по странам приходится на 2023 год. На рисунках 2, 3 и 4 представлены результаты исследования по некоторым странам мира.

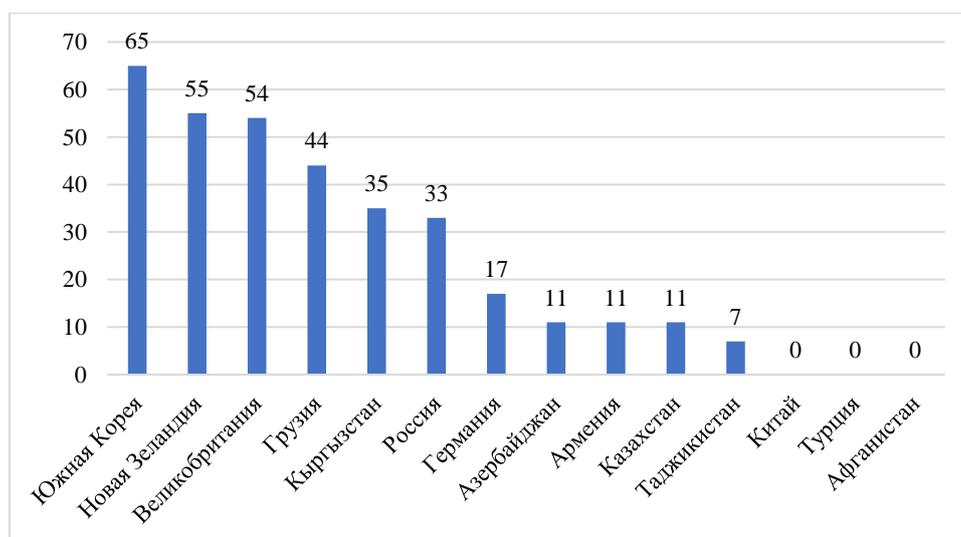


Рис. 2. Рейтинг некоторых стран мира по показателю «Участие общественности»

Источник: составлено авторами на основе данных International Budget Partnership (n.d.)

Показатель «Участие общественности» оценивает «формальные возможности для общественности взаимодействовать с исполнительной, законодательной властью и высшим контрольным органом на всех четырех этапах бюджетного цикла» (International Budget Partnership, n.d.). Как показывает анализ, из трех показателей

оценки открытости бюджета - «Участие общественности», «Бюджетный надзор» и «Прозрачность», самые низкие наблюдались по первому из них – из 125 стран только Южная Корея получила статус «Адекватный» с суммой баллов 65, всего несколько стран попали в разряд «Ограничено», а большинство стран, участвующих в данном рейтинге, включая такие государства как Китай, Турция и др., получили «Мало» баллов (рис. 2).

При определении уровня государства по показателю «Бюджетный надзор» оценивается «роль и обязанности законодательной власти и высшего контрольного органа» (International Budget Partnership, n.d.). В 2023 году лидером рейтинга оказалась Норвегия (87 баллов), а также лидирующие позиции заняли Южная Корея (85 баллов), Чешская Республика (85 баллов) и Грузия (83 балла) (рис. 3).

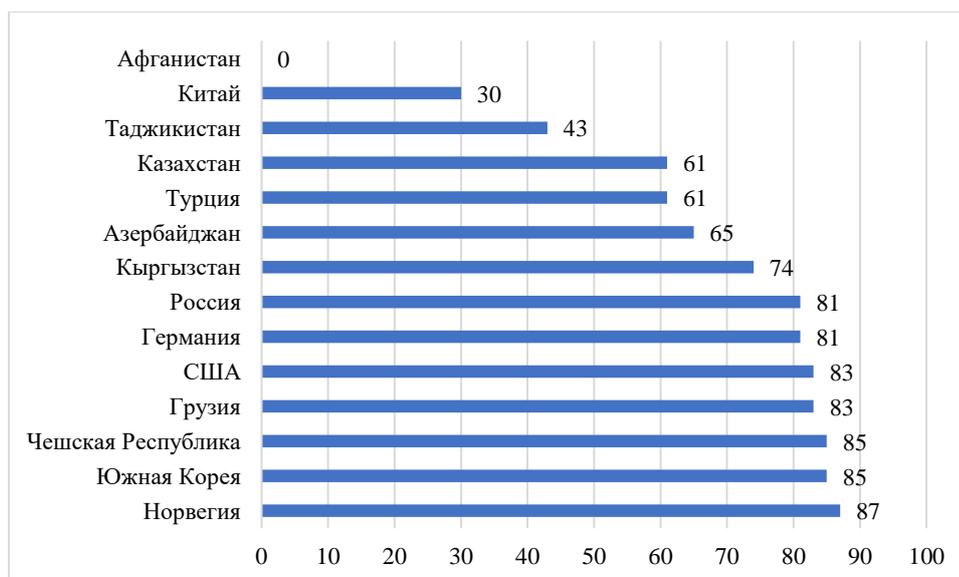


Рис. 3. Рейтинг некоторых стран мира по показателю «Бюджетный надзор»

Источник: составлено авторами на основе данных International Budget Partnership (n.d.)

При определении прозрачности оценивается доступ общественности к своевременной и полной бюджетной информации.

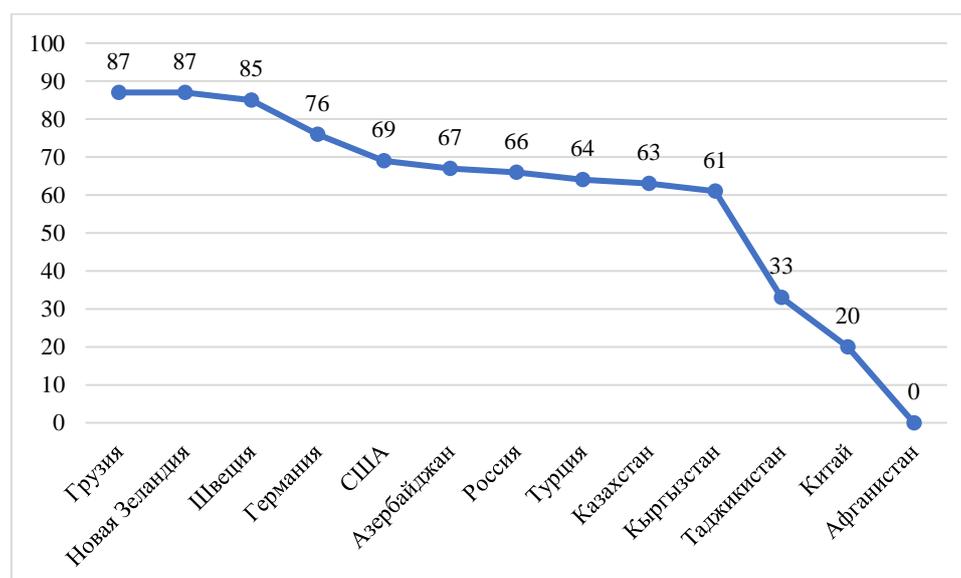


Рис. 4. Рейтинг некоторых стран мира по показателю «Прозрачность»

Источник: составлено авторами на основе данных International Budget Partnership (n.d.)

Анализ показал, что по показателю прозрачности в рейтинге 2023 года большинство стран попали в верхнюю («Адекватный») и среднюю («Ограничено») группы в подразделении. На первом месте рейтинга находится одна из бывших союзных республик – Грузия. В целом, можно увидеть, что Грузия вошла в ТОП-5 по всем вышерассмотренным показателям рейтинга IBP. В ТОП-10 входят такие государства, как Южная Корея, Великобритания, Германия, США и другие, что означает высокий уровень организации и управления системой государственных финансов. Следует отметить, что Республика Узбекистан в мировом рейтинге открытости бюджета пока что не принимает участие.

В исследованиях зарубежных авторов обосновано, что средний мировой балл за 2023 год составляет: 45 из 100 за прозрачность; 15 - для участия общественности; 45 для законодательного надзора; и 62 для аудиторского надзора (Anticor.hse.ru., 2024).

Эксперты IBP подчеркивают, что с 2008 года прозрачность увеличилась в среднем на 24%, однако большинство стран все еще не достигли показателя 61 и выше, который считается достаточным. Показатели в плане участия общественности и законодательного надзора также остаются недостаточными (International Budget Partnership, n.d.).

Выводы и предложения.

Анализ показал, что во многих развитых и развивающихся зарубежных странах в целях повышения эффективности управления государственными финансами активно внедряется бюджетирование, ориентированное на результат, в некоторых государствах профессиональными организациями, объединяющими финансистов государственного сектора, разработана и внедряется модель оценки эффективности управления общественными финансами, а также стандарты финансового менеджмента в секторе государственного управления принимаются в законодательном порядке. Перспективным опытом в области управления публичными финансами выступает формирование в отдельных странах независимых органов, которые следят за соблюдением правила бюджетного баланса, оценивают, соответствует ли текущая налогово-бюджетная политика устойчивости бюджета, а также оценивают прозрачность бюджета и качество прогнозов, что направлено на дальнейшее повышение доверия граждан к управлению публичными финансами.

Изучение перспективного опыта зарубежных стран и использование его в Узбекистане с учетом национальных особенностей позволит значительно повысить эффективность управления публичными финансами в республике, что в конечном итоге призвано снизить уровень социальной напряженности, более полно удовлетворить потребности населения в гарантированных государством общественных услугах и повысить темпы экономического роста в целом.

Литература/Reference:

Anticor.hse.ru. (2024). *Open Budget Survey Findings Released*. [online] Available at: https://anticor.hse.ru/en/main/news_page/open_budget_survey_findings_released

International Budget Partnership (n.d.) Данные официального сайта Международного Бюджетного Партнерства (International Budget Partnership) <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings>

Грачева М.В. (2010) *Финансовый менеджмент в органах государственного управления: зарубежный опыт* // Государственное управление. Электронный вестник. №23. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/finansovyy-menedzhment-v-organah-gosudarstvennogo-upravleniya-zarubezhnyy-opyt>

Демидова С.Е., Воронина Н.Л. (2020) *Политика устойчивого развития как основа управления общественными финансами (на примере Швейцарии)* // Азиатско-

Тихоокеанский регион: экономика, политика, право.. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politika-ustoychivogo-razvitiya-kak-osnova-upravleniya-obschestvennymi-finansami-na-primere-shveytsarii>

Консорциум (н.д.) Международный опыт в области управления общественными финансами на субнациональном уровне (обобщенный и адаптированный к российским условиям) // Проект RFTAP/QCBS/3.6 - Консорциум: ИВЗ, ИРОФ, ИФЭМ. - 440 с. http://www.fer.ru/rftap/files/RFTAP_QCBS_3.6_Final_report_16.pdf

Мищан Ю.А., Курьянова И.В. (2015) Развитие государственного финансового менеджмента // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Экономика и управление. Том 1 (67). № 4. С. 72-76.

Омуркулова Н.М. (2016) Совершенствование системы управления государственными финансами в Кыргызской Республике // European research. №2 (13). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-sistemy-upravleniya-gosudarstvennymi-finansami-v-kyrgyzskoy-respublike>

Протопопова О.В. (2018) Принципы правового регулирования финансовой системы США // Социально-политические науки. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsipy-pravovogo-regulirovaniya-finansovoy-sistemy-ssh>

Срождиддинова З.Х. (2023) Система государственных финансов: реформа управления, направления совершенствования в Республике Узбекистан // Финансовый журнал. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-gosudarstvennyh-finansov-reforma-upravleniya-napravleniya-sovershenstvovaniya-v-respublike-uzbekistan>.

Толстоноженко И.А. (2006) О некоторых теоретических аспектах управления государственными финансами // Финансы и кредит. №25 (229). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-teoreticheskix-aspektah-upravleniya-gosudarstvennymi-finansami>

Трофимова Ю.С. (2018) Организация управления государственными финансами // Теория и практика современной науки. №5 (35). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-upravleniya-gosudarstvennymi-finansami>

Уварова Н.В. (2015) Принципы управления государственными финансами в Республике Казахстан // Universum: экономика и юриспруденция. №8 (19). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsipy-upravleniya-gosudarstvennymi-finansami-v-respublike-kazahstan>.

Указ (2022) Президента Республики Казахстан от 10 сентября 2022 года № 1005 «Об утверждении Концепции управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года» <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200001005>.

Хазраткулова Л.Н. (2020) Важнейшие аспекты структурных преобразований бюджетной системы Узбекистана на современном этапе // Сборник тезисов Международной научно-практической конференции студентов и молодых ученых «Фундаментальные и прикладные аспекты глобализации экономики». - Донецк, - С. 189-192. <https://www.elibrary.ru/item.asp?edn=mfxxtn&ysclid=m0altw7yfi586326341>.