

УДК 336.143:336.146

*Комарова А.В.*, канд. экон. наук, доцент, зав. кафедрой финансов и бухгалтерского учета Липецкого института кооперации (филиала) Белгородского университета кооперации, экономики и права

## АКТУАЛИЗАЦИЯ РОЛИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА В АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЕ ЧЕРЕЗ ВНЕДРЕНИЕ ИННОВАЦИОННЫХ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ РЕСУРСАМИ

Осуществляемые в настоящее время административные реформы, призванные повысить эффективность управления бюджетными ресурсами, требуют активного участия всех органов государственной власти, особенно тех, которые непосредственно осуществляют планирование, организацию исполнения и контроль использования бюджетных ресурсов. Повысить эффективность управления бюджетными ресурсами в исполнительных органах можно путем сближения методов и инструментов управления финансами, применяемых в общественном и частном секторе. Однако использование подобных методов не должно искажать основную цель существования общественного сектора – удовлетворение потребностей граждан и распределение общественных услуг в соответствии с требованиями социальной справедливости и народнохозяйственной эффективности.

Ключевые слова: Концепция реформирования бюджетного процесса, Концепция административной реформы, Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов, управление по результатам, бюджетирование, ориентированное на результат, программно-целевые методы бюджетного планирования, Федеральное казначейство, управление проектами, риск-аудит, инвестиционный анализ, управленческий учет и анализ, тотальное управление качеством, контроллинг, ключевые показатели эффективности, общественный сектор, социальная справедливость, народнохозяйственная эффективность.

В бюджетном послании президента РФ о бюджетной политике в 2011-2013 годах среди обозначенных задач можно отметить обеспечение нацеленности бюджетной системы на достижение конкретных результатов [1].

Отмечено, что Правительство РФ работает над созданием комплекса взаимосвязанных мер по повышению эффективности всей системы государственного управления. Эти вопросы нашли отражение в Программе повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, в основу которой положены программно-целевые принципы деятельности органов исполнительной власти всех уровней, включая расширение их са-

мостоятельности и усиление ответственности за принятые решения. Однако необходимо заметить, что вопрос повышения эффективности управления бюджетными ресурсами ставится перед исполнительными органами РФ не впервые. В последние годы вся деятельность государственных органов власти находилась под влиянием бюджетной реформы, основные направления и результаты которой отражены в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», и Концепции ад-

министративной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г. № 1789-р [2, 3].

Среди аналогичных программ можно также отметить Программу развития органов федерального казначейства на 2000-2004 годы, Программу развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года, Концепцию повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006-2008 годах и ряда других мероприятий по обеспечению реструктуризации бюджетного сектора в 2003-2004 годах.

Необходимость коренного реформирования была обусловлена отсутствием встроенных в бюджетное устройство механизмов, обеспечивающих возможность долгосрочного планирования и эффективного использования бюджетных ресурсов, что проявлялось в:

- разработке краткосрочного финансового плана для каждого бюджетного цикла отдельно, период которого не превышал одного года, что не позволяло в полной мере реализовать стратегические цели развития государства;

- предоставлении бюджетных средств не по результатам анализа эффективности их использования, а на основе индексации ассигнований прошлых лет без ясных критериев отбора финансируемых программ и мероприятий, что приводило к отсутствию стимулирования бюджетополучателей к эффективному и экономному использованию бюджетных средств;

- отсутствию четких формулировок целей и результатов деятельности распорядителей и получателей средств, что также не позволяло провести оценку результативности использования бюджетных ресурсов;

- недостаточной теоретической и практической разработанности применяе-

мых методик программно-целевого планирования;

- ограниченности полномочий и ответственности распорядителей и получателей бюджетных средств;

- преобладании внешнего контроля за соответствием фактических показателей плановым при отсутствии процедур контроля обоснованности планирования и результатов исполнения бюджетных средств;

- громоздкости процедуры рассмотрения проекта бюджета законодательными органами власти и др.

Итак, с учетом сложившихся традиций бюджетного процесса и созданных в результате реализации начальных этапов бюджетной реформы благоприятных предпосылок в вышеупомянутых концепциях были сформулированы следующие цели реформирования бюджетного процесса и административной реформы:

- создание условий для максимально эффективного управления государственными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики;

- повышение качества и доступности государственных услуг;

- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти (рис.).

В рамках реформы бюджетного процесса был реализован ряд значимых мероприятий:

- разграничены расходные обязательства и ликвидированы «необеспеченные мандаты», общий объем которых в 1,6 раза превышал возможности бюджетной системы;

- создан Стабилизационный фонд, обеспечивающий резервные ресурсы в случае снижения экспортных цен на нефть и роста уровня цен;

- закреплены доходные источники за бюджетами разных уровней и введены объективные критерии распределения межбюджетных трансфертов;

- оптимизирована система органов Федерального казначейства, обеспечива-

ющих кассовое обслуживание исполнения бюджета в соответствии с едиными стандартами и процедурами [2].

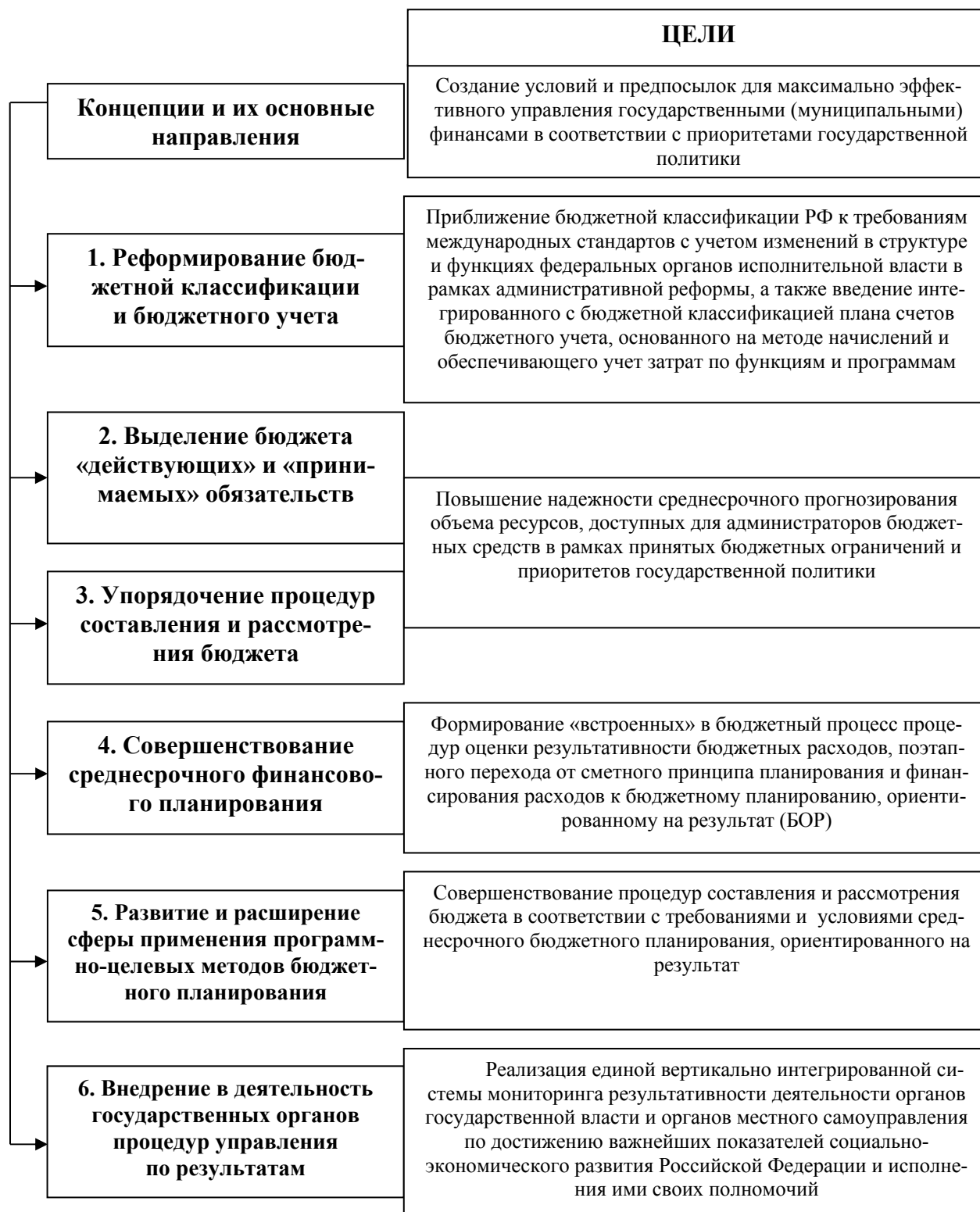


Рис. Направления концепций административной реформы и реформы бюджетного процесса в РФ [2, 3]

В основу новой организации бюджетного процесса положена модель «бюджетирования, ориентированного на результат» в рамках среднесрочного финансового планирования», предусматривающая распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

В настоящее время можно констатировать, что не все заявленные планы были реализованы. Как следствие, в системе управления общественными финансами сохраняется ряд системных недостатков и нерешенных проблем:

- стратегическое планирование остается слабо увязанным с бюджетным планированием;

- сохраняются условия и стимулы для неоправданного увеличения бюджетных расходов, не созданы условия для мотивации органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также бюджетных учреждений в повышении эффективности бюджетных расходов и своей деятельности в целом;

- структура и динамика расходов слабо увязаны с целями государственной политики;

- отсутствуют действенные методики оценки деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе оценки эффективности использования ими финансовых ресурсов;

- планирование программных и непрограммных расходов, а также капитальных и текущих расходов (за исключением федеральных целевых программ) методологически не взаимоувязано;

- не соответствует современным требованиям система государственного финансового контроля;

- остаются непрозрачными сферы деятельности участников сектора государственного управления за счет постоянно продлеваемых переходных норм;

- не осуществлен переход на каскадное обслуживание государственных внебюджетных фондов (однако это планируется сделать в 2014 году в соответствии со статьей 148 Бюджетного кодекса РФ);

- сохраняются отдельные «необеспеченные федеральные мандаты» и неформализованные (а значит, непрозрачные) каналы предоставления межбюджетных трансфертов;

- доходная база региональных и местных бюджетов остается нестабильной при низкой заинтересованности регионов и муниципалитетов в ее наращивании;

- формальным и недостаточно увязанным с бюджетным процессом остается применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты;

- продолжает расти бюджетная сеть (перевод бюджетных учреждений в автономные учреждения произошел только в нескольких субъектах Российской Федерации и практически не состоялся на федеральном уровне);

- остается ограниченным опыт внедрения государственных (муниципальных) заданий [4].

Для устранения упомянутых недостатков разработана Программа правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. №1101-р, к числу направлений реализации которой можно отнести внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, переход к утверждению «программного» бюджета и др.

Очевидно, что государственный сектор нуждается в повышении своей реальной, воспринимаемой эффективности

для того, чтобы укрепить доверие и повысить удовлетворенность граждан и таким образом добиться их поддержки.

Сутью реформирования до сих пор является смещение акцентов от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» к «управлению результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса в рамках среднесрочных ориентиров.

Один из способов улучшить результаты работы государственного сектора – использовать те же инструменты, которые использует частный сектор для повышения эффективности работы своих компаний. Во многих зарубежных и отечественных государственных агентствах и общественных организациях апробированы следующие методы работы частных компаний:

- тотальное управление качеством;
- ориентация на потребителей;
- самоуправляющиеся команды;
- реинжиниринг;
- измерение и оценка результатов;
- материальное стимулирование и оплата по результату;
- анализ выгод/издержек и издержек/эффективности;
- аутсорсинг;
- электронная информация;
- бережливое производство и многое др.

Насколько далеко может зайти такое сближение, ведь операции в государственном и коммерческом секторах имеют принципиальные различия:

- государственные организации часто оказываются монополистами, коммерческие организации работают на конкурентных рынках;
- государство служит интересам граждан, бизнес стремится к максимизации прибыли инвесторов;
- граждане принадлежат к заинтересованным группам, различным по численности, влиятельности и полномочиям, фирмы обеспечивают себе получение вы-

год за счет лоббистов и непосредственно от государственных деятелей;

– государственные структуры часто плохо понимают свои полномочия, сферу деятельности, их функции осуществляются бессистемно и дублируются; коммерческие организации имеют специальные подразделения для выполнения производственных и организационных операций и многое др.

Мы утверждаем, что эти различия часто преувеличиваются и что они служат для оправдания неэффективности и непродуктивности работы общественного сектора или напрасного расходования ресурсов.

Изменения неизбежны. Государственным агентствам, также как и частным фирмам, не может быть гарантирован определенный уровень финансирования. Подобно частным фирмам они должны изучать движущие силы и технологии изменений, думать стратегически, учиться новым способам эффективной работы, осуществлять инновации, уметь демонстрировать свои достоинства населению в целом и конкретным группам, то есть тем людям, которые платят налоги или членские взносы, или наблюдают за деятельностью государственных агентств.

Ярким примером использования передового опыта управления финансами является Федеральное казначейство – государственный орган, отвечающий за текущее исполнение бюджета и контроль за целевым и эффективным расходованием бюджетных ресурсов.

В докладе Федерального казначейства о результатах и основных направлениях деятельности на 2011-2013 годы отражено, что в системе органов Федерального казначейства предполагается завершить процесс создания и внедрения эффективной системы финансовой информации, обеспечивающей своевременное предоставление необходимых сведений в удобной для работников бюджетных учреждений форме; создать действенную систему внутреннего аудита, способную

стать главным средством, обеспечивающим недопущение нарушений и повышение эффективности управления расходами путем переноса акцента с проверки соблюдения целевого назначения бюджетных средств, достоверности финансовой отчетности и выполнения требований нормативно-правовых актов на оценку эффективности бюджетных расходов; и многое другое [5].

Так как в системе Федерального казначейства аккумулированы практически все бюджетные ресурсы государства, именно казначейство должно взять на себя функции бюджетного администратора, контролирующее не только целевое направление использования бюджетных ресурсов, но и оценивающее эффективность этого использования.

Итак, современные преобразования, проводимые в Федеральном казначействе РФ, отражают явную тенденцию к использованию рыночных инструментов оценки и повышения эффективности управления данной организацией:

- в рамках концепции БОР, при которой функцией казначейства является оценка эффективности исполнения государственных заказов, говорится о необходимости использования процессного моделирования, что представляет собой ни что иное, как систему управления проектами, применяемую коммерческими фирмами;

- внедрение механизмов проведения бюджетного аудита в отношении администраторов бюджетных расходов и территориальных органов предполагает оценку эффективности расходования бюджетных ресурсов, применение инструментов риск-аудита – традиционных методов анализа инвестиционных проектов коммерческих организаций;

- трансформация подходов к реализации внутреннего контроля: от достаточно редко выполняемого комплексного последующего контроля – к систематическому самоконтролю и регулярным камеральным проверкам, от документально-

го – к технологическому и административному с использованием программно-аппаратных средств и др. Очевидно, что для этого необходимо использование современных методов прогнозирования и планирования, разработанных для крупнейших коммерческих организаций;

- смещение пространственных акцентов проведения контрольных мероприятий: передача полномочий Управления внутреннего контроля и аудита Федерального казначейства соответствующим подразделениям территориальных органов (при сохранении за Управлением ключевых позиций в отношении проведения регулярных – не реже одного раза в три года – комплексных проверок; создания методологии и методики контрольных мероприятий; проведения соответствующей аналитической работы; обучения и тренингов сотрудников и т.д.). Данное мероприятие также находится в русле современных тенденций делегирования полномочий, наблюдающихся в крупных коммерческих организациях с многофилиальной структурой;

- повышение степени действенности и транспарентности контрольной работы, что достигается как за счет расширения объектов проверок (например, путем включения в них анализа выполнения ключевых индикаторов БОР – показателей оценки эффективности достижения целей), так и за счет публичного рассмотрения итогов проверочного мероприятия на специально созданном для этих целей контрольном совете Казначейства России;

- и, конечно же, наиболее наглядным является внедрение системы управленческого учета по главе 100 «Федеральное казначейство», что предполагает активное использование инструментов управленческого учета для повышения эффективности деятельности казначейства.

Таким образом, использование современных инструментов управления финансами в коммерческом секторе экономики призвано существенно повысить

эффективность управления бюджетными ресурсами в общественном секторе. Однако такое решение проблемы представляется достаточно спорным в силу существенных отличий использования финансовых ресурсов в коммерческом и общественном секторе экономики, которые уже были охарактеризованы ранее. В общественном секторе проектному менеджменту, инвестиционному анализу, управленческому учету должны сопутствовать оценка и анализ степени удовлетворения потребностей граждан, соответствия общественных услуг требованиям социальной справедливости и народнохозяйственной эффективности, что требует дальнейшей разработки специфических уникальных методик.

#### **Список литературы**

1. Бюджетное послание президента РФ о бюджетной политике в 2011-2013 годах от 29 июня 2010 года, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
2. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 г. № 249, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
3. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г. № 1789-р. (в ред. распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 г. № 157-р, Постановлений Правительства РФ от 28.03.2008 г. № 221, от 10.03.2009 г. № 219) [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
4. Программа правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р, [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru).
5. Доклад Федерального казначейства о результатах и основных направлениях деятельности на 2011-2013 годы, [www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru).

---

✉ [kfin@lki-lipetsk.ru](mailto:kfin@lki-lipetsk.ru)