

Методологические аспекты определения общественно значимых результатов деятельности органов исполнительной власти

А.Ю. Демидов, заместитель руководителя Федерального казначейства, кандидат экономических наук

Совершенствование государственного управления, как одну из основных задач, Президент РФ выделил, выступая на расширенном заседании Государственного Совета РФ еще в феврале прошлого года. Он подчеркнул, что государство должно «создать мотивацию эффективной деятельности ведомств и отдельных чиновников» [1] за счет оптимизации их функций и изменения системы функционирования.

Реализуемые в настоящее время в России административная и бюджетная реформы, а также реформа государственной службы одной из главных своих целей ставит повышение эффективности и результативности государственного управления, что особенно актуально в условиях мирового финансового кризиса.

Для повышения эффективности и результативности функционирования государственных органов в механизме финансового обеспечения их деятельности Правительство РФ закрепило переход от «управления затратами» к «управлению результатами», которое осуществляется на основе принципа «бюджетирования, ориентированного на результаты».

И.Н. Барциц, рассматривая пути реализации административной реформы в России, подчеркивает, что «институциональные, структурные преобразования малоэффективны, если они не сопровождаются новыми методиками принятия управленческих решений, внедрением новых технологий бюджетирования и управления, ориентированного на результат» [2].

А.М. Лавров отмечает, что бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), позволяет соизмерять затраты и результаты, выбирать наиболее эффективные пути расходования бюджетных средств, оценивать степень достижения запланированных результатов и их качество. Результаты могут оцениваться как количественными, так и качественными показателями, главное требование к которым — измеримость и сопоставимость [3].

В качестве основного направления реформирования бюджетного процесса с использованием БОР рассматривается переход преимущественно к программно-целевому бюджетному планированию, которое «исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов» [4].

В настоящей статье рассматриваются только вопросы, касающиеся общественно значимых результатов деятельности органов исполнительной власти.

С. И. Ожегов определяет результат как конечный итог, завершающий собой что-нибудь [5]. Г.В. Атаманчук считает, что результат представляет собой итог (или продукт) какой-либо человеческой деятельности, который получает определенные характеристики, отражающие его значение для людей. Результаты деятельности государственных органов могут рассматриваться как результаты объективации их функционирования. Через объективацию (посредством нее) субъективность совершенных управленческих решений и действий (формальных и неформальных) превращается в объективную действительность — в состояние и развитие субъектов управления (которые управляются своим или вышестоящим руководящим звеном) и управляемых объектов — реальных жизненных воспроизводственных процессов. Результаты объективации функционирования субъектов управления, их выявление, анализ и оценка формируют данные, факты, показатели, на основе и в соответствии с которыми можно определять и эффективность управления [6].

Обобщенная позиция понимания результата деятельности закреплена и в справочной литературе, где «результат» рассматривается как выход системы, воз-

действие её функционирования на внешнюю среду и итог, продукт какой-либо деятельности [7].

И.Н. Барциц, говоря о государственном управлении, отмечает, что «понятие «результат» раскрывается через раскрытие конечного, итогового (или промежуточного, предварительного) показателя определенного вида деятельности, осуществления или, напротив, невыполнения управленческого решения» [8].

Несмотря на серьезную научную проработку вопросов управления, ориентированного на конечные результаты, до настоящего времени не решен вопрос установления общественно значимых результатов деятельности органов исполнительной власти, имеющий принципиальное значение для определения эффективности их деятельности. В современной научной литературе и нормативных правовых документах отсутствует единая позиция по этому поводу. В основном все сводится к упоминанию о том, что общественно значимые результаты должны быть, но при этом нигде не говорится, что подразумевается под общественно значимыми результатами деятельности органа исполнительной власти и как их определять.

Органы исполнительной власти, как правило, функционируют в статусе аналогичном статусу бюджетных учреждений, которые выполняют возложенные на них государственные функции и оказывают государственные услуги. При этом результатом данной деятельности является некий итог, который не всегда можно выразить в деньгах.

Рассматривая результат управления, Г.В. Атаманчук отмечает, что он (результат):

- не всегда выражается прибылью;
- приводит к непосредственному и опосредованному результату; непосредственный результат скрывает роль управления в его достижении, прибыль часто выступает как опосредованный результат;
- может быть не только экономическим, но и социальным, социально-экономическим, политическим, социально-психологическим и т. д. [9].

Поэтому существует объективная необходимость выработки методологического подхода для обоснования выбора тех или иных итогов деятельности органов исполнительной власти в качестве общественно значимых результатов.

Прежде чем перейти к установлению этих результатов целесообразно определить понятие «общественно значимые результаты». Учитывая, что понятие должно отражать сущность явления, с нее и необходимо начинать. Сущностью общественно значимого результата являются характерные черты, которые выделяют его из всего спектра результатов деятельности органа исполнительной власти. В качестве таких характерных черт сле-

дует рассматривать такие особенности, которые показывают полезность результатов деятельности органов исполнительной власти для государства и общества.

В соответствии с этой позицией общественно значимый результат деятельности органа исполнительной власти следует рассматривать как обобщающий итог реализации государственной функции (выполнения государственной услуги) в стоимостном выражении, показывающий полезность деятельности органа исполнительной власти для общества и государства.

Принимая во внимание, что органы исполнительной власти, как правило, выполняют (оказывают) достаточно широкий перечень функций (услуг) – например, Федеральное казначейство оказывает около 40 бюджетных полномочий, полномочий и функций – необходимо установить критерии, которые позволяли бы из всего перечня итогов выполнения функций (оказываемых услуг) выбрать такие результаты, которые являлись бы общественно значимыми.

По мнению автора в качестве таких критериев следует рассматривать объективность, измеримость, информативность.

Под критерием объективности следует понимать реальное существование общественно значимого результата деятельности органа исполнительной власти.

Критерий измеримости означает практическую возможность определить размер общественно значимого результата в стоимостном выражении.

В качестве критерия информативности следует рассматривать возможность использования общественно значимого результата для информирования общества и власти о важности итогов деятельности органа исполнительной власти.

Последовательное применение этих критериев при оценке итогов выполнения органом исполнительной власти государственных функций и оказания государственных услуг позволит определить перечень общественно значимых результатов.

На первом этапе применение критерия объективности позволит установить реально существующие результаты деятельности органа исполнительной власти. Применение следующего критерия (измеримости) даст возможность из реально существующих результатов деятельности органа исполнительной власти выбрать те, которые могут быть определены в стоимостном отношении. На заключительном этапе, использование критерия информативности позволит из числа результатов, имеющих стоимостную оценку, выбрать только те, которые будут показывать власти и обществу значение функционирования этого органа государственного управления.

В качестве примера применения описанных выше методологических подходов, определим обще-

ственно значимые результаты деятельности Федерального казначейства.

Основные бюджетные полномочия Федерального казначейства закреплены в Бюджетном кодексе РФ, анализ положений которого позволяет констатировать, что результаты деятельности органов Федерального казначейства представляют собой итоги осуществления бюджетных полномочий:

1) по распределению доходов от налогов, сборов и иных поступлений с учетом возвратов (зачетов, уточнений) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, между бюджетами бюджетной системы РФ по нормативам, действующим в текущем финансовом году, установленным Бюджетным кодексом РФ, законом (решением) о бюджете и иными муниципальными правовыми актами, и их перечисление на единые счета соответствующих бюджетов в порядке, установленном Минфином России;

2) по перечислению средств, необходимых для осуществления возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы РФ, в порядке, установленном Минфином России;

3) по открытию в Центральном банке РФ и кредитных организациях счета по учету средств бюджетов бюджетной системы РФ, кассовое обслуживание исполнения которых в соответствии с Бюджетным кодексом РФ осуществляется Федеральным казначейством, и иные счета для учета средств, предусмотренных законодательством страны, а также по установлению режима этих счетов в соответствии с Бюджетным кодексом РФ;

4) по направлению в учреждения Центрального банка РФ и кредитные организации представлений о приостановлении операций в валюте РФ по счетам, открытым бюджетным учреждениям в учреждениях Банка России и кредитных организациях в нарушение бюджетного законодательства страны, в порядке, установленном Минфином России;

5) по осуществлению приостановления операций по лицевым счетам, открытым главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета в органах Федерального казначейства в предусмотренных бюджетным законодательством страны случаях, в порядке, установленном Минфином России;

6) по осуществлению управления операциями со средствами на едином счете федерального бюджета в установленном им порядке;

7) по установлению порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в соответствии с Бюджетным кодексом РФ;

8) по осуществлению в установленном им порядке открытия и ведения лицевых счетов для учета операций администраторов доходов бюджетов, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, финансовых органов субъектов РФ (муниципальных образований), а также по поручению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации (местной администрации муниципального образования) в соответствии с заключенным соглашением по открытию и ведению лицевых счетов для учета операций главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита, главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджетов субъектов Федерации (местных бюджетов);

9) по ведению сводного реестра главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

10) по доведению до главных распорядителей средств федерального бюджета представленных Минфином России бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств;

11) по составлению и ведению кассового плана исполнения федерального бюджета;

12) по доведению до главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета представленных Минфином России бюджетных ассигнований;

13) по доведению до распорядителей и получателей средств федерального бюджета распределенных главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств;

14) по доведению до администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета распределенных главным администратором источников финансирования дефицита федерального бюджета бюджетных ассигнований;

15) по ведению учета операций по кассовому исполнению федерального бюджета, составлению и представлению в Минфин России информации и отчета о

кассовом исполнении федерального бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, иными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения;

16) по получению от главных распорядителей средств федерального бюджета, главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, главных администраторов доходов федерального бюджета материалов, необходимых для составления бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета;

17) по составлению на основании бюджетной отчетности, представленной главными распорядителями средств федерального бюджета, главными администраторами доходов федерального бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета и представлению ее в Минфин России;

18) по составлению и представлению в Минфин России отчета об исполнении консолидированного бюджета страны и бюджетов государственных внебюджетных фондов на основании отчета об исполнении федерального бюджета, отчетности и материалов, представленных органами управления государственных внебюджетных фондов России, финансовыми органами субъектов Федерации;

19) по обеспечению в пределах остатков средств на счетах бюджетов бюджетной системы РФ проведения кассовых выплат из бюджетов от имени и по поручению администраторов доходов бюджета, администраторов источников финансирования дефицита бюджета, финансовых органов или получателей средств бюджета, лицевые счета которых открыты в органах Федерального казначейства;

20) по осуществлению санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, лицевые счета которых открыты в Федеральном казначействе;

21) по осуществлению иных бюджетных полномочий, установленных Бюджетным кодексом РФ и (или) принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства РФ [10].

В Положении о Федеральном казначействе эти бюджетные полномочия уточняются в полномочиях, а в положениях об управлениях и отделах Федерального казначейства — в функциях.

В настоящее время на Федеральное казначейство возложена реализация 21 бюджетного полномочия, 26 полномочий, 23 функций управлений Федерального казначейства по субъектам РФ, 20 функций отделений управлений Федерального казначейства по субъектам РФ (90 полномочий и функций) [11].

Кроме вышеприведенных полномочий и функций органы Федерального казначейства осуществляют еще и правовую защиту интересов казны Российской Федерации и Федерального казначейства. Эта функция закреплена за Федеральным казначейством приказом Минфина России № 114н и Федерального казначейства № 9н от 25.08.2006 г. «О порядке организации и ведения работы по представлению в судебных органах интересов Министерства финансов Российской Федерации и интересов Правительства Российской Федерации в случаях, когда их представление поручено Министерству финансов Российской Федерации» и приказом Федерального казначейства № 49 от 7.04.2006 г. «О порядке организации и ведения работы по представлению в судебных органах интересов Федерального казначейства».

В связи с тем, что под критерием объективности нами понимается реальное существование результата деятельности Федерального казначейства, то анализ итогов выполнения всех бюджетных полномочий, полномочий и функций показывает нам, что они (итоги) реально существуют.

Следующим основанием для определения общественно значимого результата является измеримость, означающая практическую возможность определения размера общественно значимого результата в стоимостном выражении. Из всего спектра итогов выполнения бюджетных полномочий, полномочий и функций в стоимостном выражении могут быть оценены только следующие:

— распределение доходов от налогов, сборов и иных поступлений с учетом возвратов (зачетов, уточнений) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации по нормативам, действующим в текущем финансовом году, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации, законом (решением) о бюджете и иными муниципальными правовыми актами, и их перечисление на единые счета соответствующих бюджетов в порядке, установленном Минфином РФ;

— перечисление средств, необходимых для осуществления возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, в порядке, установленном Минфином России;

– обеспечение в пределах остатков средств на счетах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации проведения кассовых выплат из бюджетов от имени и по поручению администраторов доходов бюджета, администраторов источников финансирования дефицита бюджета, финансовых органов или получателей средств бюджета, лицевые счета которых открыты в органах Федерального казначейства;

– осуществление санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, лицевые счета которых открыты в Федеральном казначействе;

– правовая защита интересов казны Российской Федерации.

На заключительном этапе определения общественно значимых результатов деятельности Федерального казначейства применим к вышеназванным результатам критерий информативности, обеспечивающий возможность использования общественно значимого результата для информирования общества и власти о важности итогов деятельности органа исполнительной власти.

Согласно этому критерию, из пяти вышеназванных результатов деятельности можно установить общественно значимые результаты деятельности органов ФК, которые представляют собой итоговые числовые значения следующих показателей:

– объема кассовых поступлений бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, распределенных и учтенных Федеральным казначейством;

– объема кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы РФ, произведенных и учтенных Федеральным казначейством;

– суммы бюджетных средств, сохраненных Федеральным казначейством в бюджетах бюджетной системы РФ в ходе предварительного и текущего финансового контроля от необоснованного и нецелевого использования;

– суммы бюджетных средств, сохраненных Федеральным казначейством в бюджетах бюджетной системы РФ в результате юридической работы.

При этом значение общественно значимых результатов деятельности Федерального казначейства различно. Так, объемы кассовых поступлений бюджетов бюджетной системы, распределенные, перечисленные и учтенные Федеральным казначейством, объемы кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы, произведенные и учтенные Федеральным казначейством, показывают его работу по обслуживанию бюджетных средств. А сумма средств, сохраненных Федеральным казначейством в бюджетах бюджетной системы в ходе предварительного и текущего финансового контроля от необоснованного и нецелевого использования, сумма средств, сохраненных Федеральным казначейством в бюджетах бюджетной системы в результате юридической работы, показывают его работу по защите бюджетных средств от необоснованного использования.

Данный пример наглядно показывает, что предложенные методологические подходы позволяют на практическом уровне определять общественно значимые результаты деятельности органов исполнительной власти.

Литература:

1. Выступление Президента РФ на расширенном заседании Государственного Совета РФ «О стратегии развития России до 2020 года» 8 февраля 2008 г. – М.: ФГУП Изд-во «Известия» УД Президента РФ. С. 25.
2. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. – М.: Формула права, 2008. С. 14.
3. Лавров А.М. Бюджетная реформа в России: От управления затратами к управлению результатами. – М.: КомКнига, 2005. (Общественные финансы; Вып. 10). С. 272.
4. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Р.6. Правовая система КонсультантПлюс.
5. Ожегов С.И. Словарь русского языка. Издание 17-е, стереотипное. Под редакцией члена-корреспондента АН СССР Н.Ю.Шведовой. – М.: Русский язык, 1985. С. 654, 786.
6. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность: Учебное пособие для вузов. – М.: Академический проект; Культура, 2006. 544с. Стр. 365, 386, 389.
7. Большой экономический словарь. / Под ред. А.Н. Азрилияна. – 6-е изд., доп. – М.: Институт новой экономики, 2004. С. 942.
8. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. – М.: Формула права, 2008. С. 72.
9. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность: Учебное пособие для вузов. – М.: Академический проект; Культура, 2006. С. 394-395.
10. Бюджетный кодекс РФ. Ст. 166.1. Система КонсультантПлюс.
11. Бюджетный Кодекс РФ, Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе», приказ Министерства финансов РФ от 04.03.2005 г. № 33н «Об утверждении положений об управлениях Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации» и приказ Федерального казначейства от 29.03.2005 г. № 55 «Об утверждении Типового положения об Отделении Управления Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации». Система КонсультантПлюс.