

УДК 336.132

Целеполагание в системе государственного финансового менеджмента

Л.И. Сергеев

Даются методические положения оценки с помощью финансового мониторинга качества управления финансами главными распорядителями средств федерального бюджета. Анализируются принципы управления общественными финансами. Предлагается система дерева целей для разработки докладов о результатах намеченной деятельности органов власти.

The article gives methodical regulation of valuation by finance monitoring of quality of finance management by the top managers of federal budget. Also the author analyzes the principles of public finances management. The article offers the system of goals for development of reports about results of planned activity of authorities.

Ключевые слова: целеполагание, дерево целей, результативность финансовой деятельности, подцели, оптимизация системы управления, бюджет, внебюджетные фонды, механизм финансового обеспечения, пенсионное обеспечение, социальное обеспечение, государственные обязательства, государственный аппарат, налоговая система.

Keywords: goal-setting, the tree of goals, effectiveness of financial activity, subgoals, optimization of system of management, budget, off-budget funds, mechanism of financial security, pension provision, social security, government paper, state apparatus, tax system.

Принимаемые Росминфином меры по дальнейшему совершенствованию всего бюджетного хозяйства страны носят серьёзный, глубокий характер, способствующий повышению эффективности формирования и использования государственных ресурсов. За последние годы серьёзные изменения были внесены в Бюджетный кодекс РФ, которые позволили на самом высоком законодательном уровне развить бюджетные технологии, уточнить многие позиции по не до конца урегулированным бюджетным отношениям между уровнями власти, отказаться от устаревших положений бюджетного регулирования и ввести в практику многие другие прогрессивные положения бюджетного управления в стране.

Постепенно Россия переходит на реализацию международной практики принципов эффективного и ответственного управления общественными финансами, суть которой сводится к повышению результативности использования бюджетных средств. Бюджетирование, ориентированное на результат, становится повседневной практикой государственного финансового менеджмента, который предусматривает детализацию государственных обязательств, осуществление финансового мониторинга органов власти, углубление бюджетной классификации, повышение качества бюджетного администрирования и другие направления бюджетных преобразований. В числе этих направлений - разработка и использование методических положений по определению расчетно-нормативных затрат на оказание государственных услуг, по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности

органов власти. Все эти направления существенно продвинули вперед систему бюджетного регулирования в стране.

Вместе с существенным реформированием и положительными результатами преобразования бюджетного устройства, на наш взгляд, в решении ряда вопросов имеются некоторые проблемы. При расчете показателей **годового мониторинга качества финансового менеджмента** главными распорядителями средств бюджета (ГРБС) принято 8 срезов работы, которыми утверждены удельные веса значимости (в %) в общем результате деятельности: среднесрочное финансовое планирование (21); исполнение бюджета в части расходов (21); исполнение бюджета по доходам (7); учет и отчетность (15); контроль и аудит (15); исполнение судебных актов (7); кадровый потенциал финансового подразделения главного администратора бюджетных средств (7); управление активами (7). Принятая структура и значимость того или иного среза деятельности не в полной мере отвечают требованиям научной классификации технологической и организационной сущности государственного финансового менеджмента, осуществляемого ГРБС. Здесь с чисто практической точки зрения выделены наиболее значимые участки финансовой работы, обеспечивающие её конечные результаты. В систему качественной оценки результатов деятельности включены разнородные по своему содержанию признаки структуризации. Особенно на фоне других показателей выделяются качественная характеристика кадрового состава финансового органа и исполнение судебных актов. Данные показатели косвенно имеют отношение к качественным характеристикам государственного финансового менеджмента, но по своей природе не соответствуют 6-ти остальным параметрам. Если большинство факторов классифицировано по технологическому принципу, то два отмеченных фактора не подпадают под такую систематизацию параметров финансовой деятельности. Такая разнородная классификация не позволяет дать в полной мере объективную оценку значимости каждого фактора для итогового результата качества финансового управления. На наш взгляд, следуя положениям теории управления, целесообразно построить дерево целей финансового менеджмента ГРБС, которое позволит выстроить однородную структуру действий, позволяющую дать объективную оценку значимости каждого фактора в обеспечении конечного результата финансовой деятельности.

Аналогично отмеченному обстоятельству, внутри каждого из 8-ми параметров качества финансового управления целесообразно структурировать систему показателей, обеспечивающую их однородность и значимость для достижения каждого параметра. В настоящий момент внутри каждого из 8-ми параметров однородность показателей довольно высокая, но значимость не в полной мере отвечает объективным оценкам влияния конкретного показателя на каждый итоговый параметр качества финансового управления. Например, исполнение бюджета ГРБС в части расходов включает 9 показателей (включая их значимость в процентах):

1 - доля не исполненных на конец отчетного года бюджетных ассигнований (7);

2 - равномерность расходов (16);

3 - распределение ГРБС лимитов бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями бюджетных средств (РБС) и получателями бюджетных средств (ПБС) (7);

4 - эффективность управления кредиторской задолженностью по расчетам с поставщиками и подрядчиками (7);

5 - доля аннулированных отрицательных расходных расписаний (7);

6 - качество Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подведомственных ГРБС бюджетных учреждений (21);

7 - соответствие учредительных документов и разрешений на осуществление приносящей доход деятельности ПБС данным Сводного реестра (21);

8 - наличие системы электронного документооборота ГРБС с Федеральным казначейством (7);

9 - наличие системы электронного документооборота у ПБС подведомственной сети ГРБС с органами Федерального казначейства (7).

По каждому показателю приводится формула расчета, даются критерии оценки качества показателя и комментарии по результатам оценки. Судя по приведенным показателям, они, так же как в случае с основными анализируемыми параметрами деятельности (8), отражают в первую очередь практическую сторону качества финансовой работы в части эффективности финансирования ГРБС соответствующих расходов. Рассмотренные показатели также не в полной мере однородны по принципам их формирования и оценке значимости для расчета конечного качественного результата финансового менеджмента. Например, наибольшее значение придается показателям 6 и 7 (по 21%). На наш взгляд, наибольшую значимость в оценке качества бюджетного менеджмента имеют показатели под номерами 1 и 2, а показатели под номерами 8 и 9 – просто заставляют в настоящий момент проводить прогрессивные изменения в технологии финансирования. Чисто экспертные мнения по составу и значимости показателей могут служить основой для выработки окончательного решения только в случае обобщения результатов большого количества экспертов. Но в любом случае все это требует теоретического обоснования и использования научно-эмпирических обобщений мониторинга качества финансового менеджмента ГРБС.

На федеральном уровне предложены показатели мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, в части документов, используемых при составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Эти показатели сгруппированы в 2 группы: реестр расходных обязательств (РРО) и обоснование бюджетных ассигнований. В первой группе выделено 8 показателей, а во второй группе – 7 показателей. РРО представлен параметрами своевременности представления, полнотой информации, полнотой распределения расходов между типами расходных обязательств и др. Расчет бюджетных ассигнований включает такие показатели, как обоснование предельных ассигнований, установление соответствия и устойчивости показателей результатов деятельности, учет взаимосвязи показателей непосредственных и конечных результатов и др. Здесь также

предлагается вес группы и каждого показателя, дается формула расчета и представлен комментарий к каждому показателю. Методология мониторинга качества подготовки документов при разработке федерального бюджета аналогична методологии мониторинга качества исполнения бюджета ГРБС. Но во втором случае логика установления показателей и их расчет определяются только практическими соображениями. Здесь, как и в предыдущих случаях, было бы целесообразно усилить научную составляющую структуризации показателей результативности финансового менеджмента ГРБС.

Важное внимание при разработке докладов о результатах намеченной деятельности (ДРОНДов) отводится целеполаганию и оценке результативности деятельности ГРБС. Обоснование целей является важной самостоятельной задачей государственного финансового менеджмента всех органов власти в процессе планирования и оценки результатов их деятельности. Сейчас практически все министерства, агентства и службы, разрабатывая ДРОНДы, прежде всего, устанавливают **систему целей функционирования конкретной государственной организационной структуры управления**. При разработке системы целей важно руководствоваться принципиальными положениями построения дерева целей, которые предусматривают их структуризацию по уровням управления, однородному качественному составу, реальности достижения, а также количественному выражению целевых показателей. Такая система целеполагания носит самостоятельную научно-практическую задачу для каждого ГРБС. От грамотной проработки и обоснованности решения задачи построения дерева целей зависит вся последующая работа установления результатов и определения результативности использования финансовых ресурсов. В настоящий момент верхний ярус целей Росминфина включает 6 наименований:

1. Обеспечение выполнения и создание условий для оптимизации расходных обязательств РФ.
2. Поддержание макроэкономической и финансовой стабильности.
3. Формирование и функционирование эффективной налоговой системы.
4. Создание условий для эффективного выполнения полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.
5. Оптимизация управления государственным долгом и финансовыми активами.
6. Обеспечение надежности и прозрачности финансовой системы.

Принципы управления общественными финансами включают: финансовую (налогово-бюджетную) прозрачность; стабильность и долгосрочную устойчивость бюджетов; эффективную и справедливую систему межбюджетных отношений; консолидацию бюджета и бюджетного процесса; среднесрочное финансовое планирование; бюджетирование, ориентированное на результаты; эффективный финансовый контроль и мониторинг. В шахматной таблице на пересечении целей и принципов выделены основные мероприятия, обеспечивающие достижение конкретной цели с учетом выполнения конкретного принципа управления общественными финансами Росминфина. Такой перечень мероприятий в системе координат "цели - средства (принципы)" отражает, в основном, требования рационального использования бюджетных

ресурсов. Но ряд целей, по существу, совпадает с принципами (надежность финансовой системы – цель, стабильность бюджетов - принцип), к тому же ряд целевых установок также довольно идентичен по содержанию (вторая и шестая цели). Такая ситуация приводит к размытости содержания мероприятий (возможность межстрановых сравнений, открытость налоговых органов, независимый внешний аудит бюджетной отчетности и др.) или к однозначности утверждения (ограничения на объем заимствования, отсутствие "необеспеченных" мандатов, среднесрочный план заимствования и др.). Пересечение ряда целей и средств не имеет никаких мероприятий для их достижения. Это вызывает необходимость более детальной проработки системы целеполагания и механизмов достижения целей, а также обоснования соответствующих целевых мероприятий. Нельзя смешивать цель и средства их достижения в системе государственного финансового менеджмента.

На наш взгляд, целесообразно строить многоярусную систему дерева целей деятельности Росминфина, где цели верхнего уровня будут конкретизироваться в подцелях нижестоящего уровня. При этом цели и, соответственно, мероприятия по их достижению должны быть равнозначными и качественно однородными по мере их детализации (разукрупнения). В основе должна стоять стратегическая цель – высококачественные планирование и реализация государственной финансовой политики, обеспечивающие повышение уровня жизни населения. Эта цель может быть трансформирована на две или три подцели более низкого уровня. Но прежде всего надо обосновать содержание этих подцелей на основе принципов: равнозначность по масштабу (по горизонтали); разнородность (по вертикали); соподчиненность вышестоящей цели (по вертикали). Структурировать стратегическую цель на нижестоящие подцели можно на основе обобщения функций финансов как экономической категории. Учитывая, что общепризнанные функции финансов – это суть распределительных отношений и организации контроля в обществе, подцелями 2-го уровня вышестоящей цели 1-го уровня могут быть две составляющих:

1. Формирование и реализация оптимальной системы финансовых распределительных отношений в России.

2. Создание и реализация оптимальной системы управления общественными финансовыми ресурсами России.

Содержание второй подцели охватывает более широкий круг задач, нежели только контрольные функции, которые выражают природу финансов. Но контрольная функция в теории управления как отрасли научных знаний отражает обратную связь результатов и задач управления. Таким образом, эта функция охватывает весь контур управления. Поэтому вторая подцель, по существу, и содержит в себе содержание контрольной функции финансов.

Каждую из 2-х подцелей второго уровня следует детализировать в подцелях третьего уровня, которые должны конкретизировать задачи каждой вышестоящей подцели также с учетом структуры однородности и равнозначности. Относительно первой подцели оптимальную систему финансовых распределительных отношений следует, на наш взгляд, обобщать в русле двух элементов: материального производства и нематериального производства, которое характеризуется государственными обязательствами.

Принципиальным положением такой структуризации финансовых отношений является способность создания стоимости общественного продукта этими двумя экономическими секторами. Основополагающая роль здесь принадлежит материальному производству, которое обеспечивает создание общественного продукта, распределяемого между материальным производством и сектором государственных обязательств. Таким образом, подцели 3-го уровня относительно первой подцели 2-го уровня будут выглядеть следующим образом:

1.1. Формирование и реализация оптимальной фискальной системы и государственной финансовой поддержки отраслей материального производства.

1.2. Формирование и реализация оптимального механизма финансового обеспечения государственных обязательств.

Вторая подцель 2-го уровня, ориентированная на создание рациональной системы управления общественными финансами, должна быть структурирована в соответствии с классическим принципом теории управления, которая предусматривает деление системы на управляющую и управляемую. Управляющая система – это финансовый аппарат, а управляемая система – это общественные финансы. Исходя из данных посылок, подцели третьего уровня относительно второй подцели второго уровня можно представить в следующем виде:

2.1. Создание успешно функционирующего административного аппарата управления общественными финансами.

2.2. Создание и обеспечение функционирования оптимальной системы общественных финансов.

Подцели четвертого уровня, построенные на тех же принципах разнородности и равномасштабности, могут быть представлены в следующем виде:

1.1.1. Создание и функционирование рациональной налоговой системы страны в системе общественного воспроизводства.

1.1.2. Создание и осуществление рациональной системы государственной финансовой поддержки материального производства и инвестиционной деятельности государства.

1.2.1. Формирование и реализация оптимального механизма финансового обеспечения публичных обязательств по оказанию государственных услуг.

1.2.2. Формирование и реализация оптимального механизма финансового обеспечения расходных обязательств государства.

2.1.1. Создание механизмов успешного функционирования фискального финансового административного аппарата государства.

2.1.2. Создание и успешное функционирование государственного аппарата по финансированию общественных расходных обязательств.

2.1.3. Создание условий для успешного функционирования государственного контрольно-ревизионного аппарата.

2.2.1. Обеспечение успешного функционирования бюджетной системы страны.

2.2.2. Создание условий для обеспечения успешного функционирования системы внебюджетных государственных фондов.

Подцели пятого уровня детализируют подцели четвертого уровня с учетом дальнейшего углубления стоящих задач по выявлению основных направлений последующих шагов целеполагания. Здесь наблюдается появление таких целевых установок, которые в настоящий момент сформулированы для Росминфина.

1.1.1.1. Создание и функционирование рациональной налоговой системы в сфере производства.

1.1.1.2. Создание и функционирование рациональной системы налогообложения в сфере обращения.

1.1.1.3. Создание и функционирование рациональной системы ресурсного налогообложения.

1.1.2.1. Создание и осуществление рациональной системы финансирования расширенного воспроизводства (инвестиционной деятельности).

1.1.2.2. Создание и осуществление рациональной системы финансирования отраслей материального производства.

1.2.1.1. Формирование и реализация оптимального механизма финансового обеспечения публичных обязательств государства по социальному обеспечению населения.

1.2.1.2. Формирование и реализация оптимального механизма финансового обеспечения публичных обязательств государства по оказанию государственных услуг.

1.2.2.1. Формирование и реализация оптимального механизма финансового обеспечения расходных обязательств государства по обслуживанию государственного долга.

1.2.2.2. Формирование и реализация оптимального механизма финансового обеспечения расходных обязательств государства по представлению субсидий, субвенций, трансфертов, кредитов и государственных инвестиций.

2.1.1.1. Создание и успешное функционирование работы администраторов налоговых и неналоговых поступлений в государственную казну.

2.1.1.2. Создание и успешное функционирование работы казначайской системы по формированию доходов государственной казны.

2.1.2.1. Создание и успешное функционирование государственного аппарата по финансированию бюджетных обязательств.

2.1.2.2. Создание и успешное функционирование государственного аппарата по финансированию страховых пенсионных обязательств перед населением.

2.1.2.3. Создание и успешное функционирование государственного аппарата по финансированию страховых социальных обязательств перед населением.

2.1.2.4. Создание и успешное функционирование государственного аппарата по финансированию страховых медицинских обязательств перед населением.

2.2.1.1. Создание условий для оптимизации и обеспечения выполнения расходных обязательств государства.

2.2.1.2. Поддержание макроэкономической и финансовой стабильности государства.

2.2.1.3. Создание и обеспечение успешного функционирования системы межбюджетных отношений.

2.2.1.4. Создание условий для эффективного выполнения бюджетных полномочий органов власти государства.

2.2.1.5. Оптимизация управления государственным долгом и финансовыми активами.

2.2.2.1. Обеспечение успешного функционирования системы пенсионного обеспечения государства.

2.2.2.2. Обеспечение успешного функционирования системы социального страхования населения.

2.2.2.3. Обеспечение успешного функционирования системы обязательного медицинского страхования населения.

Детализацию подцелей государственного финансового менеджмента можно продолжить далее по каждой целевой задаче. Желательное итоговое состояние дробления целей на подцели заключается в возможности получения по каждой целевой задаче конкретного целевого норматива (индикатора), который должен быть достигнут за определенный период времени в процессе осуществления государственного финансового менеджмента. Расчет целевых нормативов является самостоятельной задачей разработки ДРОНДов. Эта задача является сложным самостоятельным исследованием, от результатов которого зависит определение результативности использования государственных финансовых ресурсов.

Литература

1. Бюджетный менеджмент в Российской Федерации: учеб.пособие / сост. Л.И. Сергеев, А.Л. Юданова, Д.Б. Василькова. – Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2010. – 225 с.

2. Государственные и территориальные финансы: уч. / под ред. Л.И. Сергеева, А.Г. Мнацаканяна. – Изд. 3-е. – Калининград: БИЭФ, 2011.