

ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ

УДК 338.24

Е.П. Аксенов, И.В. Рощина**РЕИНЖИНИРИНГ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ
УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ В УСЛОВИЯХ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ, БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМ**

В статье исследованы вопросы совершенствования организационной структуры управления муниципальными финансами. Авторами рассмотрены направления оптимизации финансовой деятельности муниципальных служб. Данный аспект является приоритетным в развитии бюджетной сферы, подтверждает актуальность исследования этой проблемы.

Ключевые слова: реинжиниринг, организационная структура, муниципальные финансы

Обеспечение устойчивых темпов социально-экономического развития, необходимость преодоления последствий глобального экономического, финансового кризиса определяют актуальность совершенствования деятельности органов местного самоуправления в бюджетном процессе, дальнейшего развития административной, бюджетной реформ в России. В посланиях Президента, постановлениях Правительства Российской Федерации, органов государственной власти и управления, местного самоуправления сформулированы основные направления их реализации на ближайшее десятилетие, вплоть до 2020 г. Отмечается [1. С. 3], что бюджетная политика должна формироваться исходя из необходимости улучшения качества жизни граждан, создания условий для обеспечения позитивных структурных изменений в экономике, социальной сфере, повышения эффективности управления публичными финансами.

Подчеркивается [2. С. 174–175], что в процессе совершенствования механизма государственного регулирования должны, прежде всего, решаться задачи, имеющие фундаментальное значение, связанные с воспроизводством социально ориентированной личности на основе:

- 1) специализации, адаптации, непрерывной самоактуализации общества, личности;
- 2) обеспечения оптимальной сбалансированности интересов:
 - общества, государства в целом, каждого отдельного человека;
 - национальной экономики, хозяйственной деятельности отдельных территорий, регионов, муниципалитетов;
 - развития культуры, снижения экологических рисков;
- 3) создания экономической базы, обеспечения устойчивого развития экономики для функционирования нравственно-активного общества;
- 4) гуманизации общества, реализации прав, свобод человека, социальных стандартов;

5) создания эффективной системы распределения, не противоречащей принципам социальной справедливости;

6) формирования рациональной структуры ценностей и интересов человека, общества с точки зрения самоактуализации, долгосрочных интересов;

7) доступности, сохранения, преумножения, повышения качества общественных благ.

Особенностью современного этапа является необходимость обеспечения экономического роста России в условиях развития неоднозначных, противоречивых мировых тенденций, процессов формирования предпосылок постиндустриального общества. В этой связи Э. Тоффлер, Х. Тоффлер отмечают: «Радикальный переворот, сравнимый с промышленной революцией, но существенно ее превосходящий, – тысячи внешне не связанных между собой изменений формируют новую экономическую систему, сопровождаемую как минимум возникновением новых стилей жизни или новой цивилизации, которую можно назвать современностью» [3. С. 7].

На настоящем этапе возможности социально-экономического развития России ограничены негативным воздействием глобального экономического, финансового кризиса, который стал очевидным в 2008–2009 гг. Поэтому в условиях формирования мировых тенденций постиндустриального развития и нестабильности мировой экономической, финансовой системы усиливается значение реинжиниринга деятельности органов государственной власти и управления, местного самоуправления, направленного на дальнейшее совершенствование, модернизацию социально-экономических отношений, методов антикризисного управления, финансового оздоровления бюджетов всех уровней в процессе административной, бюджетной реформ.

Ценность реинжиниринга заключается в том, что он является не просто сложной функцией управления бизнес-процессами, а эффективным методом управления и экономическими, и финансовыми, и бюджетными процессами. М. Хаммер и Д. Чампи первоначально определяли: «Реинжиниринг – принципиальное переосмысление и радикальная перестройка бизнес-процессов для достижения кардинальных улучшений критических современных показателей эффективности» [4. С. 7]. Позже они дополнили это определение: «Суть нашего подхода в том, чтобы управлять компаниями, их процессами. При этом иногда они требуют радикальной перестройки, иногда – нет» [4. С. 8].

Системное описание состава, полномочий участников бюджетного процесса, прежде всего главных распорядителей (распорядителей) получателей бюджетных средств, главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита бюджета, имеет большое значение для решения этих задач. Поэтому реинжиниринг рассматривается и как сложная функция, и как эффективный метод управления социально-экономическими процессами, суть которого в рамках данного исследования заключается в совершенствовании организационной структуры управления муниципальными финансами, методов финансового оздоровления местных бюджетов, приводящих к существенным качественным изменениям в соответствии с целями и задачами административной, бюджетной реформ [5. С. 4]. В этом заключает-

ся основное отличие реинжиниринга от традиционного регулирования, совершенствования социально-экономической деятельности.

Организационная структура управления муниципальными финансами изменяется, формируется под воздействием общих принципов, условий функционирования, реформирования социально-экономических систем. Реформирование органов муниципальной власти, финансовой, бюджетной систем, как правило, носит постоянный перманентный эволюционный характер целенаправленного совершенствования правовых, экономических, административных отношений органов государственной власти и управления, местного самоуправления. Масштабы, темпы административной, бюджетной реформ определяют характер изменений, модернизации организационной структуры управления муниципальными финансами.

В 2003–2005 гг. были сделаны первые необходимые шаги, связанные с реализацией концепции современной административной реформы в Российской Федерации, согласно которой в настоящее время осуществляется преобразование, перераспределение властных полномочий на всех уровнях государственного управления, местного самоуправления. В Послании Президента России Федеральному собранию на 2003 г. подчеркнуто, что основным препятствием проведения экономических реформ является недостаточная эффективность государственного аппарата, несоответствие количества полномочий качеству управления.

Поэтому первоначально были определены основные направления развития государственного управления в 2003 г.:

- во-первых, необходимо значительно сократить избыточные функции органов государственной власти и управления;
- во-вторых, нужно сформировать эффективные механизмы разрешения споров между гражданами, государством на основе совершенствования административных процедур, судопроизводства.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.» были определены главные задачи административной реформы:

- завершить процесс разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- оптимизировать деятельности территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти;
- исключить дублирование функций, полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- разделить организационно функции регулирования экономической деятельности, надзора, контроля, управления государственным имуществом, предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- прекратить избыточное государственное регулирование, ограничить вмешательство государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства;

– развивать систему саморегулируемых организаций в области экономики.

Однако, несмотря на определенные достижения, административная реформа на начальном этапе в основном затронула федеральный уровень исполнительной власти, а на региональном и местном уровнях она осуществлялась лишь в виде экспериментов, отсутствовали согласованность действий органов власти и управления всех уровней, необходимое информационно-технологическое обеспечение административных процессов. Отмечается [6], что в 2004 г., по оценкам международных экспертов, эффективность государственного управления, качество публичных услуг в России находились на одном уровне с государствами, значительно уступающими ей в экономическом развитии. По рейтингу международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума по показателю «качество государственных институтов» Россия переместилась с восьмьдесят первого на восьмьдесят девятое место в мире.

Результаты российских исследований состояния системы государственного управления подтвердили низкую эффективность государственного управления, коррумпированность государственного аппарата, падение доверия граждан к государственным институтам. По существу, система исполнительной власти была закрыта для граждан, бизнеса, а сфера государственного управления превратилась в ограничивающий фактор для социально-экономического роста, повышения конкурентоспособности России в мире.

Поэтому в соответствии с планом мероприятий административной реформы в 2006–2008 гг.:

- разрабатывались, внедрялись основные стандарты государственных услуг, административных регламентов, в том числе электронных в органах исполнительной власти в ходе реализации ведомственных и региональных программ;
- ликвидировались избыточные функции федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципалитетов;
- реализовывались процедуры управления по результатам деятельности в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- проводились мероприятия по оптимизации деятельности функций контроля и надзора;
- внедрялись системы аутсорсинга административно-управленческих процессов;
- использовался положительный опыт государственного управления на региональном, местном уровнях;
- развивались формы участия гражданского общества в разработке, принятии решений органами исполнительной власти, местного самоуправления на базе мониторинга мероприятий административной реформы;
- корректировалась нормативно-правовая база на основе анализа накопленного опыта.

Целью административной реформы в Российской Федерации является оптимизация функций органов исполнительной власти, в том числе контроля,

надзора, внедрение специальных механизмов противодействия коррупции. Деятельность органов государственной власти и управления, местного самоуправления, прежде всего, направлена на исключение избыточных, дублирующих функций органов исполнительной власти, организационное разделение правоустанавливающих функций, функций надзора, контроля, функций управления муниципальным имуществом, финансами, предоставление муниципальных услуг. Актуальной является передача отдельных функций, осуществляемых органами исполнительной власти, подведомственными организациями, субъектам предпринимательства, которые могут более эффективно осуществлять эти функции. Поэтому необходимо постоянно контролировать оптимальный состав функций органов исполнительной власти.

Наряду с устранением избыточных осуществляется введение новых функций, помогающих эффективно решать общественно значимые задачи. Процесс реинжиниринга муниципальных функций требует изменения нормативно-правовой базы, проведения организационных мероприятий, значительных усилий всех ветвей власти. В то же время для предотвращения появления новых избыточных функций следует разработать, законодательно закрепить процедуру публичного доказательства органами исполнительной власти, местного самоуправления необходимости введения дополнительных функций.

В результате реализации мероприятий административной реформы формируются институты саморегулирования, которым передается часть функций, исполняемых в настоящее время государством. Оптимизация контрольных, надзорных функций обеспечивает решение задач по созданию единого правового поля для реализации государством контрольных, надзорных функций, упрощению разрешительных процедур, сокращению лицензируемых видов деятельности, передаче части функций по контролю, надзору субъектам Российской Федерации, органам местного самоуправления, саморегулируемым организациям.

Другим направлением оптимизации функций органов исполнительной власти является разработка, обеспечение широкого использования аутсорсинга как эффективного механизма выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе. В результате использования аутсорсинга, как правило, снижаются расходы, эффективно перераспределяются ресурсы. Отсутствие российской позитивной практики аутсорсинга препятствует повышению эффективности административно-управленческих процессов, таких как:

- обеспечение внедрения инновационных информационных технологий;
- управление зданиями и сооружениями государственных и муниципальных органов;
- организация подбора кадров, предоставление услуг связи, финансового учета.

Для оптимизации функций органов исполнительной власти необходимо осуществить комплекс мер, направленных на повышение эффективности системы закупок для государственных, муниципальных нужд. Действующая в

настоящее время система закупок является недостаточно эффективной. А использование существующих конкурсных механизмов, как это ни парадоксально, часто приводит к устранению эффективной конкуренции.

В настоящее время в бюджетном процессе не используется эффективная система экономического обоснования размеров закупок, финансовых затрат. Потребности в финансовых ресурсах для обеспечения закупок формируются на основе предложений заказчиков с учетом значений макроэкономических показателей.

Традиционная концепция обоснования затрат по принципу «от достигнутого» не позволяет оценить реальные потребности государства, муниципалитетов в товарах, работах, услугах, необходимых для реализации его функций.

Поэтому в первую очередь следует решать задачи по формированию системы обоснования расходов на закупку товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд в целях эффективного прогнозирования, перспективного планирования соответствующих расходов бюджетов.

Таким образом, как отмечается [7], в процессе административной реформы осуществляется совершенствование, модернизация системы государственного, местного управления, формируются предпосылки эффективного реинжиниринга организационной структуры управления муниципальными финансами.

Реформирование государственных и муниципальных финансов в 2006–2008 г. в Кемеровской области осуществлялось согласно:

- Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений, качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р;

- Концепции реформирования системы управления общественными финансами в Кемеровской области в 2006–2008 гг., одобренной распоряжением Коллегии администрации Кемеровской области от 6 мая 2006 г. № 516-р.

Основные направления проведения бюджетной реформы связаны с повышением качества управления:

- 1) бюджетными доходами и расходами;
- 2) государственным и муниципальным долгом.

Главные задачи бюджетной реформы:

- обеспечить комплексный подход совершенствования механизмов управления финансами на основе последовательного внедрения основных положений реформы;

- переориентировать деятельность распорядителей бюджетных средств с освоения выделенных ассигнований на достижение конечных общественно значимых, измеримых положительных результатов;

- перейти к среднесрочному бюджетному планированию на основе реализации концепции бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования;

- обеспечить внедрение многолетнего бюджетного планирования на основе установления четких правил изменения размеров, структуры ассигнова-

ний, повысить предсказуемость размеров ресурсов, которыми управляют администраторы бюджетных средств;

- использовать самореформирование на основе выработки индивидуального, добровольного подхода проведения реформ, подготовки нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы повышения качества управления финансами;

- провести инвентаризацию сети получателей бюджетных средств с целью выявления возможных резервов;

- осуществить реформирование управления бюджетными расходами с использованием принципов бюджетирования;

- разработать и реализовать стратегию управления муниципальными заимствованиями в целях поддержания размеров долга на экономически безопасном уровне, минимизации стоимости его обслуживания, равномерного распределения во времени связанных с ним платежей;

- определить формы бюджетных обязательств, внедрить новые правила их учета, развивать системы планирования и управления долговыми обязательствами;

- перейти к управлению долгом как к совокупности всех долговых обязательств, включающих наряду с традиционными долговыми инструментами обязательства по просроченной кредиторской задолженности;

- усовершенствовать учет прямых, условных обязательств, управление рисками, отчетность, систему принятия решений о заимствованиях;

- укреплять бюджетную дисциплину, прозрачность, стабильность распределения финансовых ресурсов.

Бюджетирование, ориентированное на конечные результаты среднесрочного финансового планирования, предполагает:

- составление докладов о результатах, основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования;

- совершенствование, расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования;

- проведение мониторинга, реструктуризацию бюджетной сети.

Основными целями управления муниципальным долгом являются:

- 1) определить потенциал экономически безопасного уровня муниципального долга, муниципальных заимствований, способных обеспечить решение задач социально-экономического развития, устранить причины неконтролируемого роста долга, увеличения рисков исполнения долговых обязательств;

- 2) снизить влияние платежей погашения, обслуживания муниципального долга на финансирование иных статей расходов бюджета;

- 3) не допустить единовременного отвлечения значительного размера средств бюджета на погашение, обслуживание муниципального долга.

В целях совершенствования процесса среднесрочного финансового планирования на региональном, муниципальном уровнях необходимо осуществлять правовое регулирование:

- процедур среднесрочного финансового планирования, конкретизации целей задач, видов, форматов планирования, перечней входных, выходных показателей, требований к исходной информации;

- порядка взаимодействия всех участников процесса среднесрочного финансового планирования;
- взаимосвязей между среднесрочным финансовым планом и программами социально-экономического развития на перспективу;
- порядка учета в процессе среднесрочного финансового планирования основных социально-экономических приоритетов территорий;
- процедур использования показателей среднесрочного финансового плана при подготовке проекта бюджета на очередной финансовый год;
- порядка мониторинга исполнения показателей среднесрочного финансового планирования, корректировки указанных показателей.

Общими недостатками управления государственным и муниципальным долгом являются:

- низкий уровень аналитических возможностей информационных систем;
- отсутствие системы управления условными обязательствами, не входящими в состав регионального, муниципального долга, процедур управления рисками;
- неполный учет обязательств, отсутствие формализованных процедур принятия решений о новых заимствованиях, их реструктуризации;
- отсутствие связи информационных систем с системами бюджетного учета, планирования;
- применение разнообразных форм неформального учета, отчетности.

В то же время следует решить ряд вопросов, касающихся управления долгом, планирования долговых обязательств, принятия управленческих решений, ведения детального учета и управления рисками.

Сложившиеся традиции в организации бюджетного процесса существенно ограничивают возможности, стимулы повышения эффективности управления муниципальными финансами. Положительный результат во многом зависит от максимально точного спланированного внедрения новых методов управления в условиях конкретного исполнительного органа муниципального образования. Принудительный механизм их применения не может быть эффективным подходом к их распространению.

В соответствии с действующим бюджетным законодательством успешно осуществляется реформирование системы исполнения местных бюджетов финансовыми органами муниципальных образований Российской Федерации, в ходе которого успешно решаются задачи:

- укрепления финансовой самостоятельности местных бюджетов;
- создания стимулов для улучшения качества управления муниципальными финансами;
- повышения прозрачности региональных и муниципальных финансов.

Накоплен положительный опыт крупнейшими городами Сибирского федерального округа: Новосибирском, Барнаулом, Томском, Тюменью, Красноярском, Омском. Перечисленные муниципальные образования в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации перешли от исполнения бюджетов территориальными финансовыми органами к исполнению бюджетов финансовыми органами местного самоуправления. Для этого ими были сформированы соответствующие финансовые органы местного самоуправления.

Практический опыт использования действующего порядка распределения средств бюджета г. Кемерова, установленный с 2008 г., показывает:

- движение денежных средств в направлении финансовое управление → администрация города → получатели бюджетных средств не увеличивает сроки прохождения денежных средств, так как денежные средства фактически поступают от главных распорядителей бюджетных средств на лицевые счета получателей бюджетных средств в день финансирования;

- значительно возрастает трудоемкость, связанная с осуществлением финансирования, анализа, контроля исполнения бюджетных ассигнований, приёмкой отчётности от получателей бюджетных средств, составлением консолидированной отчётности по всем получателям бюджетных средств.

Для оценки направлений реинжиниринга организационной структуры управления муниципальными финансами изучены мнения руководителей, специалистов структурных подразделений администрации города, оценка которых позволила выделить два варианта взаимоотношений структурных подразделений в процессе организации исполнения муниципального бюджета.

Первый, консервативный, вариант – вариант постепенного преобразования отдельных элементов, связей организационной структуры управления муниципальными финансами, практически не затрагивающий существующих основ, сложившегося порядка, базируется на следующих принципах:

- администрация города является главным распорядителем в отношении структурных подразделений, которые не имеют подведомственных получателей и, следовательно, не могут являться главными распорядителями бюджетных средств;

- финансовое управление города является территориальным органом главного финансового управления области и, соответственно, не может быть главным распорядителем средств местного бюджета;

- в случае наделения финансового органа муниципального образования статусом главного распорядителя бюджетных средств, например отдела бюджетного учёта администрации г. Кемерова, им может осуществляться финансирование отдельных расходов, в частности автономных учреждений, резервного фонда (за исключением подведомственных получателей бюджетных средств);

- пересмотреть структуру отдела бюджетного учёта администрации города для более чёткого распределения функций, ответственности по каждому направлению деятельности для обеспечения эффективной координации в связи с возложенными на него дополнительными обязанностями;

- финансовое управление, как орган, организующий исполнение бюджета, финансирует главных распорядителей бюджетных средств, а администрация города, как главный распорядитель, распределяет бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными получателями бюджетных средств по схеме, использовавшейся в 2008 г.

Второй, радикальный, вариант – вариант быстрого последовательного адекватного реформирования предполагает:

- за счет изменения статуса финансового управления города как территориального органа главного финансового управления области создать в

структуре администрации города департамент (управление) финансов для выполнения функций уполномоченного органа по управлению средствами бюджета, организации исполнения бюджета с присвоением статуса главного распорядителя бюджетных средств согласно Бюджетному кодексу РФ;

- создать контрольный орган – Счетную палату;
- ввести в штатное расписание администрации дополнительно единицу заместителя главы города – начальника департамента (управления) финансов;
- в структуре департамента (управления) финансов предусмотреть: сметно-договорной отдел, подчиненность финансовых служб отраслевых управлений и ряд других мероприятий.

Проведенные исследования показали, что при формировании, реализации бюджетной политики органам местного самоуправления необходимо:

1) обеспечить сбалансированность бюджетов в среднесрочной и долгосрочной перспективе на основе повышения роли бюджетирования как действенного метода увеличения эффективности бюджетных доходов, расходов;

2) стратегию бюджетных расходов строить не на текущих оценках ценовой конъюнктуры на рынках сырья и энергии, а, прежде всего, исходить из долгосрочных тенденций, среднесрочной перспективы социально-экономического развития муниципальных образований; прирост расходов бюджета осуществлять темпами, адекватными экономическому росту, увеличению доходов местных бюджетов;

3) расходы местных бюджетов ориентировать на конечный результат, который должен быть получен наиболее эффективным способом, не допускающим искусственного увеличения количества принимаемых обязательств, препятствующих выбору наиболее действенных направлений использования бюджетных средств;

4) развивать аутсорсинг как эффективное средство сокращения избыточных функций, рационализации администрирования, повышения эффективности бюджетных расходов;

5) обеспечить дальнейшее расширение самостоятельности, ответственности главных распорядителей бюджетных средств на основе разработки, внедрения методов, процедур оценки качества муниципального финансового менеджмента на ведомственном уровне, укрепления финансовой дисциплины;

6) обеспечить прозрачность, эффективность закупок для государственных и муниципальных нужд;

7) осуществлять непрерывное совершенствование управления муниципальной собственностью.

Поэтому бюджетная политика должна основываться на передовых достижениях науки, культуры, способствовать структурным изменениям в ключевых секторах экономики, таких как электроника, приборостроение, машиностроение, нанотехнологии, позволяющих на инновационной основе за относительно короткие сроки получить значительный положительный социально-экономический, бюджетный эффект. При этом не стоит забывать, что переход к постиндустриальному обществу не означает деиндустриализацию национальной экономики. Решение перечисленных проблем, задач на основе использования прогрессивной методологии реинжиниринга позволит орга-

нам местного самоуправления поднять управление муниципальными финансами на качественно новый уровень, отвечающий требованиям современной административной, бюджетной реформ, привести в соответствие с действующим бюджетным законодательством Российской Федерации полномочия и оптимизировать их взаимодействие.

Литература

1. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию РФ // Пенсия. 2006. №6.
2. *Рощина И.В.* Формирование механизма государственного регулирования в условиях социальной экономики: социальная справедливость и самоактуализация. Томск: Том. гос. ун-т, 2004.
3. *Тоффлер Э., Тоффлер Х.* Революционное богатство. М.: АСТ МОСКВА, 2008.
4. *Хаммер М., Чампи Д.* Реинжиниринг корпораций: Манифест революции в бизнесе. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2006.
5. *Аксенов Е.П.* Реинжиниринг организационной структуры управления муниципальными финансами / Под ред. И.В. Рощиной. Томск: Том. гос. ун-т, 2009.
6. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р / КонсультантПлюс: Высшая школа [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www. consultant.ru](http://www.consultant.ru).
7. *Баринов В.А.* Реинжиниринг: сущность и методология [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.elitarium.ru>.