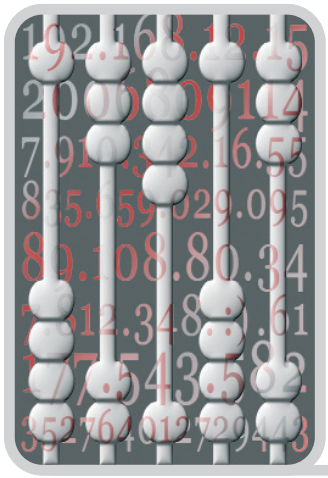
Елена РУМЯНЦЕВА



Эффективность расходов на реализацию полномочий исполнительной власти

Эффективность использования бюджетных средств, выделяемых на государственное управление, – важный и не такой простой вопрос, как кажется на первый взгляд. Недавно его всесторонне рассмотрели ученые и практики, собравшись за «круглым столом», инициированным Счетной палатой России. Мне, как участнице этого интересного мероприятия, представлялось важным обсудить с коллегами некоторые аспекты рационального использования бюджетных средств. И прежде всего – разобраться с понятиями, которыми мы характеризуем совокупность проблемных компонентов.

НЕЯСНОСТЬ ФУНКЦИЙ – ПОВОД К КОРРУПЦИИ

На первое место я ставлю необходимость раскрытия сути функций и полномочий государственной власти и выявление взаимосвязи проблемы их эффективности с уровнем развития коррупции в стране. По этому поводу нет четкости и ясности ни в экономической науке, ни в российском законодательстве. А ведь запутанность и неопределенность функций и полномочий государственной власти – это и есть первооснова развития коррупции. По данным Генпрокуратуры РФ, ущерб, наносимый коррупцией, эквивалентен доходной части федерального бюджета России [1]. Правомерно ставить вопрос не столько о повышении эффективности бюджетных расходов, сколько об их целесообразности, а также о недопустимости расходования бюджетных средств на деятельность государственных и муниципальных органов власти, наносящую ущерб экономике и обществу. Без решения проблемы коррупции, как неоднократно подчеркивали руководители государства, страна будет разложена изнутри [2].



Елена РУМЯНЦЕВА – доктор экономических наук, профессор кафедры финансов и отраслевой экономики РАГС

Замечу также, что надо соотнести между собой не только понятия «функции» и «полномочия», но и «правовой статус» того или иного государственного органа – компетенцию. Возможно, при проведении более глубокого исследования выявятся и другие близкие понятия, которые в российском законодательстве употребляются некорректно и тем самым создают почву для злоупотреблений – использование полномочий, вместо служения Отечеству, в личных, корыстных целях.

Еще одно замечание, касающееся раскрытия данной части исследования, – это необходимость смены парадигмы (главной идеи) обеспечения эффективности работы органов государственной власти. В странах с развитой рыночной экономикой давно сложилась более продуктивная связь между системой государственной власти в стране и обществом. Наряду с органами государственного финансового контроля, когда государственные органы контролируют друг друга, осуществляется общественный надзор за деятельностью государственных и местных органов власти, в первую очередь, путем привлечения независимых экспертов. Эта практика развивается на основе теории оказания общественных, т.е. необходимых обществу, услуг и их финансирования из средств налогоплательщиков. У нас же пока работают законы авторитарной системы: мнения представителей народа никому не интересны, независимых экспертов уже много лет никто не слушает. И как следствие воспроизводства парадигмы, характерной для слаборазвитых стран с авторитарными политическими режимами, – властные структуры все больше отрываются от народа. А теряя обратную связь с реальной жизнью, лишаются и психологической способнос-

ти принимать адекватные ситуации управленческие решения. И эти фундаментальные причины служат объяснением сложившегося положения с неоправданным множеством государственных полномочий, с одной стороны, и резким снижением ответственности государственной власти за свои действия – с другой. А безответственные решения или безответственная реализация полномочий всегда неэффективны.

ИДЕНТИФИКАЦИЯ И ТОЧНАЯ ФОРМУЛИРОВКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Несколько лет назад группой исследователей был составлен список из 6 тысяч государственных полномочий, который затем был сокращен до 1,5. Любую идею можно довести до абсурда. Сколько может объять человеческий мозг? Можно ли реализовать 1,5 тысячи государственных полномочий? Всем ясно, что нет. А зачем тогда выявлять такое множество? (Это не значит, что не надо выявлять вовсе.) Очевидно, что перечень государственных полномочий должен быть составлен на основе применения методов, учитывающих накопленный опыт работы государственных и муниципальных органов власти.

Без решения этой проблемы не может быть обеспечена эффективность затрат на реализацию никому-не понятно-каких полномочий.

Для иллюстрации приведу примеры из московской практики наделения внутригородских муниципальных образований полномочиями. Законом города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» конкретизированы полномочия, которые предоставлены внутригородским муниципальным образованиям. В ст. 8.1. к полномочиям местных органов власти отнесены: принятие ими уставов и муниципальных актов; установление официальных символов; создание муниципальных предприятий и учреждений; формирование и размещение муниципального заказа; все, что связано с муниципальными выборами; выпуск печатного издания и иное*. Итого 7 пунктов. В статье 9 данного закона говорится, что внутригородские муниципальные образования могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Их на сегодняшний день три – опека, комиссии по делам несовершеннолетних и организация досуговой и спортивной работы с населением по месту жительства. До принятия Закона г. Москвы № 56 приложением 5 к Постановлению правительства Москвы от 24 сентября 2002 г. № 792-ПП был определен перечень из 23 основных полномочий, которые закрепляются за органами местного самоуправления города Москвы [4]. В указанном документе формулировка переданных государственных полномочий носит неоднородный и неконкретный характер, нечетко определяет сферу деятельности внутригородского муниципального образования.

Приложением 1 к Постановлению правительства Москвы от 22 августа 2006 г. № 631-ПП (в ред. Постановления правительства Москвы от 30.09.2008 № 892-ПП), т.е. спустя 4 года после определения указанных выше полномочий, был принят Перечень расходных обязательств внутригородских муниципальных образований в Москве, вытекающих из полномочий по вопросам местного значения, установленных законодательством города. Он совершенно по-другому систематизирует полномочия, закрепленные за внутригородскими муниципальными образованиями: выделяются 10 полномочий в области решения государственных вопросов, 4 – в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности; 3 – в области охраны окружающей среды; 2 – в сфере образования и 5 – в области культуры и средств массовой информации**.

И это далеко не полный список документов, принятых только в Москве, в области полномочий деятельности местных органов власти. По всем остальным регионам – не менее запутанная картина, свидетельствующая о крайне низкой проработке данной проблемы, несмотря на десятки миллионов рублей, освоенных при составлении подобных документов.

Параллельно с местными органами власти на средства налогоплательщиков в Москве функционируют районные управы, которые осуществляют весьма разнообразные полномочия исполнительно-распорядительного, координационного и контрольного характера на территории района в следующих сферах: экономика, финансы, управление имуществом, строительство, землепользование, охрана окружающей среды, жилищная политика и жилищно-коммунальное хозяйство, потребительский рынок и услуги, транспорт, связь и безопасность движения, социальная защита населения, молодежная, семейная политика, труд и занятость, образование, здравоохранение, культура и спорт.

Сравнительный анализ задач и полномочий районных управ с предметами ведения поселений, городских округов и муниципальных районов территориальных субъектов РФ показывает, что они имеют муниципальный характер и включаются в круг вопросов местного значения.

ЧТО СТОИТ ПЕРЕЛИЦОВКА ВИТРИН СУБЪЕКТОВ ПОЛНОМОЧИЙ

Конкретная структура органов государственной и муниципальной власти нуждается в научном обосновании ее целесообразности, функций, организационного построения и численности. Реорганизация федеральных органов государственной власти происходит в России стихийно, а не на основе каких-либо серьезных обоснований, близких к объективной истине. Воспользуемся данными Общероссийского классификатора органов государственной власти и управления, в соответствии с которым только за 1994-2006 гг., например, было произведено 41 изменение в структуре федеральных органов. Проследим за реорганизацией хотя бы одного – Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству в составе Министерства регио-

---

* Первоначальный текст документа опубликован в [3].

** Первоначальный текст документа опубликован в [5].

нального развития России. В 1993 г. объектом государственного управления выступал только строительный комплекс, а госорган имел статус министерства; затем (через несколько месяцев) – в положении комитета – направлением деятельности стало проведение жилищной и строительной политики. Через пять лет вернулись к прежнему статусу, но уже смешав в наименовании объекты управления и направления политики, назвав министерством по земельной политике, строительству и ЖКХ. Всего через месяц организовали комитет по строительной, архитектурной и жилищной политике, через год переназвали, сделав его комитетом по строительству и ЖКК. Еще через пять лет перевели в статус федерального агентства в структуре Минпроэнерго, а сейчас – в Минрегионе.

Дать какое-либо научное обоснование пертурбациям, которые стоят дополнительных средств налогоплательщиков, снижают эффективность работы государственной службы и наносят прямой ущерб экономике, трудно. Ведь любые организационные преобразования влекут за собой дестабилизацию экономической деятельности, поэтому к ним нужно относиться очень взвешенно и тщательно готовить.

Рядоположенная проблема – это перераспределение государственных полномочий между уровнями бюджетной системы и соответствующее им формирование бюджетов разных уровней, что также является фундаментом обеспечения эффективности затрат на реализацию государственных полномочий. Заместитель губернатора Псковской области А. Котов отмечает, что в местных органах власти «при бюджете в 500 тысяч рублей 300-400 тысяч рублей тратится на управленческие расходы» [6]. То есть очевидно, что распределение государственных полномочий должно сопровождаться соответствующим механизмом формирования адекватных полномочиям бюджетов для всех уровней государственной и муниципальной власти. А если денег у органа власти хватает только на его содержание, то насколько вообще целесообразна деятельность такой структуры для общества?

СКОЛЬКО СРЕДСТВ – ТАКОВА И ЭФФЕКТИВНОСТЬ?

Сугубо практический характер имеют вопросы о том, что понимать под эффективностью расходов на реализацию функций и полномочий органов государственной власти, как ее определять, как осуществлять мониторинг и как ею управлять?

Здесь необходимо выделить несколько главных документов: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указ Президента РФ от 28.06.2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и Постановление Правительства РФ от 12.08.2008 № 590 «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения».

В Федеральном законе № 79-ФЗ п. 8 ст. 47 предусматривается обязательное включение в должностной регламент гражданского служащего данных об эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности. В п. 14 ст. 50 «Оплата труда гражданского служащего» установлено, что обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения указанных решений, общие для государственных органов и гражданских служащих, утверждаются, соответственно, Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. И наконец, в ст. 66 «Программы развития гражданской службы» предусматривается, что «в целях совершенствования эффективности деятельности аппаратов (центральных аппаратов) федеральных государственных органов и аппаратов государственных органов субъектов Российской Федерации и профессиональной служебной деятельности гражданских служащих в отдельном государственном органе или в его самостоятельном структурном подразделении в рамках соответствующих программ развития (реформирования) гражданской службы могут проводиться эксперименты».

Нормы данного закона, хотя они слабо реализованы на практике, предписывают проводить анализ эффективности расходов именно для того, чтобы понимать перспективы деятельности государственного органа, в первую очередь, с позиций подтверждения или изменения объемов его финансирования на следующий год. Иначе анализ эффективности затрат, не влекущий за собой принятия соответствующих управленческих решений, просто не нужен.

Теперь обратимся к указам Президента РФ о проведении количественной оценки эффективности (хотя, на мой взгляд, такая оценка – это дело экономической науки, а не уровень нормативного правового акта, подписываемого Президентом РФ). И 43 показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и 30 показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов – это не показатели эффективности работы данных органов, а характеристики развития их окружающей среды – территории, которой они должны помогать развиваться. В этих данных надо выразить именно эффективность расходования бюджетных средств, а не деятельности населения, степень активности гражданского общества, представителей бизнеса. Если территория будет точно так же (а может быть, и лучше) развиваться и без прямого влияния государственного органа, без административных барьеров, так не поставить ли вопрос вообще о нецелесообразности данного направления бюджетных расходов?

И при оценке эффективности инвестиционных проектов, хотя документ составлен более профессионально, чем перечни показателей эффективности, тоже многое не учтено. Например, качество выпускаемой продукции – ее экологическая безопасность, производительность труда, соответствие научно обоснованным нормативам и т.п.

МЕХАНИЗМ ПОДСЧЕТА РАСХОДОВ

В России пока не создан замкнутый цикл расходования бюджетных средств, обеспечивающий их эффективность. Речь идет о реализации базовых функций эффективного управления каждым государственным и муниципальным органом, начиная с целеполагания, планирования и заканчивая контролем и оценкой результатов. Только сопоставление плановых и итоговых показателей может обеспечивать дальнейшее повышение качества работы органа власти. У нас же доля плановых (включая стратегические) нормативных правовых актов близка к 100%, а контроль за их качественным исполнением не ведется. Срок действия документа прошел – появляется надпись: «снят с контроля». А за его невыполнение никто ответственности не несет. И снова под очередной плановый документ, за разработку которого щедро заплачено, выделяется государственное финансирование, которое осваивается узкой группой лиц.

Многословие и обилие бумаг, а также потеря рабочего времени в многочисленных затяжных заседаниях и ознакомительных зарубежных поездках за государственный счет – это не признак хорошей работы государственного служащего.

Обеспечение эффективности деятельности российской государственной службы обуславливает острую необходимость осуществлять мониторинг траты рабочего времени всех государственных и муниципальных органов с целью пресечения непроизводительных действий, связанных с расширением кругозора работников за государственный счет. К их отчетам-самооценкам уже давно нужно прикладывать результаты оценки деятельности того или иного государственного органа независимыми экспертами.

Это требование относится и к определению конкретных направлений расходов, которые призваны обеспечивать эффективность выполнения необходимых государственных полномочий, что поможет, в свою очередь, достижению целей развития общества более быстрыми темпами, чем без участия государственных и муниципальных органов власти. По каждому из направлений, очевидно, должна проводиться проработка вопросов эффективности. Остановимся только на одном – финансировании НИР и НИОКР, которое попрежнему осуществляется на основе перераспределения государственных средств в пользу узкой группы лиц легальным путем, но никак не реализации принципа обеспечения качества этих работ. Приведу только один пример из своей практики независимой экспертизы экономико-правовых тем НИОКР, утвержденных конкурсной комиссией Госстроя РФ для разработки в 2003 году. Анализ показал, что представители конкурсной комиссии произвольно, необдуманно проводили выбор актуальных тем, не вели оценку эффективности выполненных НИОКР в прежние годы, не сопоставили показатели внедрения с выбором тематики на текущий год. Например, по проблеме жилищно-коммунальной реформы из госбюджета за 10 лет была оплачена разработка 12 проектов нормативных правовых актов. Деньги освоены, а проблема не решена.

Мною как независимым экспертом было предложено исключить из Перечня 22 темы, внесены конкретные предложения по кардинальному изменению ситуации и переводу этих расходов из разряда неэффективных в категорию эффективных. Но до сих пор НИР и НИОКР осуществляются в системе государственных органов на принципах укрепления коррупционных связей.

Таковы, на наш взгляд, главные составляющие не повышения, а обеспечения эффективности расходов на реализацию функций и полномочий органов исполнительной власти, направленные на оздоровление деятельности российской государственной службы, упразднение неэффективно работающих структур, предупреждение нанесения ущерба, борьбу с административным маразмом, а также бережное отношение к использованию рабочего времени, оплаченному из средств налогоплательщиков.

Литература

1. *Кричевский Н.* Вечная тема // BusinessWeek Россия. 2007. № 27. 16 июля.
2. http://www.businesspress.ru/newspaper/article_mId_40_aId_27093.html
3. Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2002. № 55. Декабрь.
4. Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2002. № 48. Октябрь.
5. Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 50. 6 сентября.
6. Электронный ресурс: сайт Псковская летопись http://pskov.novchronic.ru/127.htm

В следующем номере:

«Формирование аппарата, в том числе правительственного, по принципам дешевизны исполнителей и тесной связи руководителей с бизнесом, ведет к конфликту интересов, коррупции, обрекающей на принятие решений, не соответствующих интересам законопослушного большинства общества и национальной безопасности».

Профессор кафедры национальной безопасности РАГС О.В. ДАМАСКИН, доцент кафедры уголовного права Российской академии правосудия Н.В. ГЕНРИХ