Демидов, Александр Юрьевич. Повышение эффективности и результативности функционирования органов исполнительной власти России : на примере Федерального казначейства : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10, 08.00.05 / Демидов Александр Юрьевич; [Место защиты: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ].- Москва, 2009.- 317 с.: ил. РГБ ОД, 71 11-8/57

**Содержание к диссертации**

Введение

**Раздел 1. Взаимосвязь реформирования системы органов исполнительной власти и государственного управления экономикой страны 17**

Глава 1.1. Определение объекта и субъекта государственного управления экономикой как основы проведения процессов институционализации государственности 17

Глава 1.2. Функционирование органов исполнительной власти в условиях ориентации их деятельности на конечные результаты 31

Глава 1.3. Эффективность и результативность деятельности органов исполнительной власти 65

**Раздел 2. Системный и функциональньій подходы к управлению эффективностью и результативностью деятельности федерального казначейства 89**

Глава 2.1. Структура Федерального казначейства как субъекта государственного управления 89

Глава 2.2. Состояние объекта системы управления эффективностью деятельности Федерального казначейства 109

Глава 2.3. Реализация функций управления в Федеральном казначействе 125

**Раздел 3. Реализация процессного подхода к управлению федеральным казначейством как элементом системы органов исполнительной власти России 152**

Глава 3.1. Федеральное казначейство как участник бюджетного процесса 152

Глава 3.2. Направления и результаты деятельности Федерального казначейства 157

Глава 3.3. Информационное моделирование казначейской системы 171

**Раздел 4. Повышение эффективности и результативности управления в федеральном казначействе на основе функционального подхода 190**

Глава 4.1. Совершенствование управленческих процессов системы управления экономической эффективностью деятельности Федерального казначейства 190

Глава 4.2. Предложения по внедрению системы управления экономической эффективностью деятельности 232

Заключение 249

Список использованных источников и литературы 254

Приложения 277

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью дальнейшего совершенствования работы органов исполнительной власти в условиях усложняющихся социально-экономических отношений, а также изменения состояния отдельных объектов государственного управления. Спецификой завершающего этапа исследования является негативное влияние мирового финансового кризиса, который обуславливает острую потребность экономии бюджетных средств, затрачиваемых на функционирование государственного аппарата страны.

Выступая на расширенном заседании Государственного Совета Российской Федерации 8 февраля 2008 года, Президент РФ, наряду с другими задачами, остановился на вопросах совершенствования государственного управления. Государство должно «создать мотивацию эффективной деятельности ведомств и отдельных чиновников».

Одной из главных целей реализуемых в настоящее время в России административной, бюджетной реформ и реформы государственной службы является повышение эффективности и результативности государственного управления.

Правительство Российской Федерации в качестве одного из путей повышения эффективности и результативности функционирования государственных органов закрепило в механизме финансового обеспечения их деятельности переход от «управления затратами» к «управлению результатами». При этом «управление результатами» осуществляется на основании принципа «бюджетирования, ориентированного на результаты».

Актуальной также является задача «апробации и внедрения системы показателей и критериев оценки деятельности федерального государственного органа, его самостоятельного структурного подразделения либо территориального института федерального органа исполнительной власти, а также профессиональной служебной деятельности гражданских служащих».

Окончательный переход органов исполнительной власти к управлению по результатам до настоящего времени не осуществлен. Не решен также вопрос установления общественно значимых результатов деятельности органов исполнительной власти, имеющий принципиальное значение для определения эффективности их деятельности. Кроме этого, все еще отсутствует единая система управления экономической эффективностью деятельности органов исполнительной власти, которая позволяла бы государству экономно расходовать финансовые средства, а обществу – судить достигаются ли органами государственного управления цели их деятельности и насколько экономически обоснованы расходы государства на содержание государственного аппарата.

Степень разработанности проблемы. В мировой и российской экономической науке уделяется большое внимание проблемам качества государственного управления экономикой. Дискуссии о выборе той или иной модели государственного регулирования экономики посвящены труды А. Смита, Дж. М. Кейнса, М. Фридмана, П. Самуэльсона, Дж. Гэлбрейта, Е. Домара, Я. Тинбергена, Э. Хансена, Р. Харрода и др.

Концепция повышения эффективности функционирования государственного сектора через соотнесение выгод и затрат, связанных с созданием общественных благ, развивается в работах Э. Аткинсона, Дж. Стиглица, Р. Мастрейна, Д. Брюммерхоффа и других зарубежных ученых.

Вопросы теории государственного управления и эффективности государственной службы рассматриваются в трудах Г. В. Атаманчука, Е. В. Балацкого, А. В. Бачурина, И. Н. Барцица, Л. В. Вагиной, Е. Е. Румянцевой, В. Л. Тамбовцева, Ф. И. Шамхалова, Л. И. Якобсона.

Проблемам совершенствования межбюджетных отношений посвящены работы С. Г. Крутовой, А. Л. Кудрина, А. М. Лаврова, Ю. И. Любимцева, И. Д. Мацкуляка, В. П. Ширяева и др.

Специфика функционирования казначейской системы раскрывается в публикациях С. И. Гусева, И. Н. Данилиной, В. Н. Каретина, Т. Г. Нестеренко, А. Ю. Пантелеева, С. Е. Прокофьева, С. В. Солониной, С. А. Фисенко, В. Ю. Чигирева, Ю. Г. Швецова, Л. В. Шубиной.

Несмотря на серьёзную проработку данной проблемы, до настоящего времени отсутствует единый научно обоснованный и системный подход к определению и оценке экономической эффективности деятельности органов исполнительной власти. Нет системы управления экономической эффективностью их деятельности, не определена совокупность инструментов, которые обеспечивали бы необходимую экономическую эффективность их функционирования и механизмы стоимостного выражения результатов деятельности.

Цель диссертационной работы состоит в комплексном теоретико-прикладном решении проблем повышения эффективности и результативности функционирования органов исполнительной власти России (на примере Федерального казначейства) и разработке рекомендаций по совершенствованию соответствующих процессов.

Постановка данной цели обусловила необходимость решения следующих научных и практических задач:

сформулировать основные теоретические подходы к исследованию эффективности и результативности функционирования органов исполнительной власти России;

разработать подход к функционированию органов исполнительной власти в условиях ориентации их деятельности на конечные результаты;

обобщить существующие подходы к определению и оценке эффективности, а также результативности деятельности органов исполнительной власти;

определить роль и значение деятельности Федерального казначейства в функционировании системы органов исполнительной власти, а также основные направления и общественно значимые результаты его деятельности;

- выработать подходы к определению стоимостного выражения затрат на содержание органов исполнительной власти и стоимости общественно значимых результатов их деятельности (на примере Федерального казначейства);

- развить теоретические положения, связанные с выбором системы управления экономической эффективностью деятельности органов исполнительной власти, механизмами её определения, а также ориентацией на результаты;

- смоделировать систему управления экономической эффективностью деятельности органов исполнительной власти (на примере Федерального казначейства);

- разработать новые экономические инструменты планирования и управленческого учета, обеспечивающие повышение экономической эффективности их функционирования (на примере Федерального казначейства);

- аргументировать предложения по повышению экономической эффективности функционирования органов исполнительной власти на примере Федерального казначейства.

Объектом исследования являются функционирующие органы исполнительной власти России, в частности, Федерального казначейства, на примере которого раскрываются возможности повышения эффективности и результативности работы за счет создания системы управления, включающей новые экономические инструменты.

Предметом исследования являются финансово-экономические отношения, возникающие между органами исполнительной власти (включая структуры Федерального казначейства), между ними и другими субъектами хозяйствования по поводу их эффективного и результативного функционирования, направленного на выполнение ими государственных функций.

Область исследования диссертации соответствует требованиям паспорта ВАК Минобрнауки РФ по специальности 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит: пп. 1.5.; 2.1.; 2.2.; 2.5.; 2.6.; по специальности 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством (управление инновациями и инвестиционной деятельностью): 4.1.; 4.2.

Теоретическую и методологическую основу работы составляют положения теории функционирования органов государственной власти, в том числе Федерального казначейства, труды ведущих отечественных и зарубежных ученых по широкому кругу обозначенных проблем.

Обоснованность и достоверность исследования достигается применением общенаучных методов. Анализ и синтез позволили установить особенности функционирования органов государственного управления в условиях ориентации их деятельности на конечные результаты. Абстрагирование дало возможность выявить закономерности этой деятельности. Метод обобщения позволил распространить выводы исследований, полученные в органах Федерального казначейства, на другие органы исполнительной власти. Аналогия позволила применить в деятельности органов государственного управления методы, используемые в реальном секторе экономики. Метод моделирования дал возможность построить информационные модели казначейской системы и системы управления, ориентированного на результаты, установить приоритеты этого управления.

Информационной базой исследования послужили бюджетное законодательство России, бюджетные послания Президента РФ Федеральному собранию Российской Федерации, нормативные акты Правительства РФ, Минфина РФ (в том числе Федерального казначейства), а также Федеральной службы государственной статистики, Федеральной налоговой службы, исполнительных и представительных органов власти субъектов федерации и муниципальных образований, их официальных сайтов, данные специальной периодической печати, нормативно-правовые акты в области функционирования органов государственной власти.

Научная новизна диссертации заключается в комплексной разработке концепции повышения эффективности и результативности функционирования органов исполнительной власти России, и прежде всего Федерального казначейства, обеспечивающей рациональное использование имеющегося потенциала этих органов в рыночных условиях, что представляет собой решение методологически крупной практической проблемы, имеющей большое народнохозяйственное значение для дальнейшего экономического роста страны и развития общества.

Основные научные результаты исследования, полученные лично соискателем, и их научная новизнав области специальности 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит состоят в следующем:

1. Обосновано содержание общественно значимых результатов деятельности органов исполнительной власти и установлены критерии их определения. При этом важным и общественно значимым результатом деятельности органа исполнительной власти является обобщающий итог реализации государственной функции (выполнения государственной услуги) в стоимостном выражении, показывающий полезность деятельности органа исполнительной власти для общества и государства; в качестве критериев определения общественно значимых результатов следует рассматривать объективность, измеримость и информативность.

2. Разработаны теоретические подходы к системе управления экономической эффективностью деятельности органа исполнительной власти как совокупности субъекта, объекта и процессов (планирования, организации, мотивации, управленческого учета и контроля) системы управления, находящихся во взаимоотношениях и взаимосвязях друг с другом по поводу наиболее эффективного и результативного использования бюджетных средств, достижения запланированных результатов.

3. Предложена информационная модель системы управления экономической эффективностью деятельности Федерального казначейства, отражающая сложную структурированную систему, направленную на эффективное и результативное использование бюджетных средств на его содержание, и представляющая собой совокупность и взаимосвязь затрат на эти цели и результаты осуществляемой им деятельности.

4. Установлены и классифицированы 10 основных направлений деятельности Федерального казначейства, среди которых выделены: три основные - обеспечение и кассовое обслуживание исполнения бюджетов; учёт внебюджетных средств; распределение и учет доходов по уровням бюджетов в разрезе администраторов поступлений; два смешанных - правовая защита интересов казны России, распространение информационных технологий во внешней среде; пять внутренних - осуществление внутреннего контроля и аудита; обеспечение режима секретности и безопасности информации; кадровое обеспечение; финансовое обеспечение; административно-хозяйственное обеспечение.

5. Определены четыре общественно значимых результата деятельности органов Федерального казначейства, представляющие: объем кассовых поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, распределенных, перечисленных и учтенных Федеральным казначейством; объем кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы страны, произведенных и учтенных Федеральным казначейством; сумму бюджетных средств, сохраненных Федеральным казначейством в бюджетах бюджетной системы России в ходе предварительного и текущего финансового контроля от необоснованного и нецелевого использования; сумму бюджетных средств, сохраненных Федеральным казначейством в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации в ходе проводимой работы.

6. Многосторонне раскрыто состояние современной системы управления экономической эффективностью деятельности Федерального казначейства:

- определена особенность субъекта системы управления экономической эффективностью деятельности Федерального казначейства, состоящая в том, что наибольшее количество его подразделений представлены на уровне отделений Федерального казначейства (далее – ОФК) (около 2200 ОФК, почти 40 тыс. работников, в том числе около 7500 «руководителей»). Самыми «насыщенными» гражданскими служащими категории «руководители» являются ОФК 3-й группы (около 30% от штатной численности);

- сформулировано содержание функции планирования в Федеральном казначействе как деятельности субъекта системы управления по определению предполагаемого конечного общественно значимого результата деятельности, декомпозиции целей на направления деятельности и операции в разрезе конкретных исполнителей и сроков, а также требуемых для этого ресурсов;

- уточнено содержание функции организации в Федеральном казначействе как деятельности по установлению структуры субъекта системы управления в соответствии с её целями, по декомпозиции целей его функционирования на задачи (операции) и закреплению их за конкретными исполнителями по регламентации деятельности;

- конкретизировано содержание функции мотивации в Федеральном казначействе как деятельности по обеспечению заинтересованности казначейских работников в своевременном и качественном выполнении порученных им задач (операций) и делегированных им обязанностей с использованием моральных и материальных стимулов в целях достижения общественно значимых результатов деятельности Федерального казначейства;

- охарактеризовано по-новому содержание функции управленческого учета в Федеральном казначействе как деятельности по регистрации, обобщению и анализу управленческой информации в целях создания информационной базы для определения и оценки эффективности и результативности деятельности отдельных работников, структурных подразделений, других органов и системы Федерального казначейства в целом;

- представлено авторское понимание функции управленческого контроля в Федеральном казначействе как деятельности по проверке (обследованию, надзору, наблюдению, анализу) затрат, процессов (планирования, организации, мотивации, учета, контроля) и результатов функционирования конкретных работников, структурных подразделений и органов данного института, его системы в целом на соответствие требованиям нормативно-правовых актов и принятым управленческим решениям.

Основные научные результаты исследования, полученные лично соискателем, и их научная новизна в области специальности 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством (управление инновациями и инвестиционной деятельностью):

7. Обоснован вывод о том, что анализ эффективности и результативности работы органов исполнительной власти является основой для управления изменениями в этой системе, направленными на минимизацию общественных издержек её функционирования в условиях обеспечения максимального народнохозяйственного эффекта и основанными на внедрении в практику государственного управления организационно-управ-ленческих инноваций.

8. Разработана новая парадигма целей реформирования системы органов исполнительной власти – повышение эффективности и результативности их деятельности при безусловном качественном и своевременном оказании государственных услуг, выполнении государственных функций. При этом в качестве объекта управления предложено рассматривать не только производственный подход, основанный на делении экономики страны на отрасли, комплексы и/или кластеры, но и всю совокупность социально-экономических отношений, структурированных по пяти секторам экономики: нефинансовых и финансовых корпораций; государственного управления; некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства; сектор домашних хозяйств и государственный сектор.

9. Уточнена методология оценки эффективности и результативности функционирования органов исполнительной власти России на основе комплексного анализа:

- структуры органов как системы (на уровне всей их совокупности), состоящей из взаимосвязанных элементов; наличия обратных связей объекта с субъектом управления, на основе которых принимаются управленческие решения; показателей эффективности и результативности функционирования системы в целом;

- реализации функций качественного управления органов исполнительной власти (на уровне отдельных органов) – от планирования до оценки результатов их деятельности за отчетный период; динамики показателей эффективности и результативности, обосновывающей целесообразность продолжения деятельности или реорганизации того или иного органа исполнительной власти.

10. Выявлено, что существенным резервом повышения эффективности и результативности функционирования органов исполнительной власти является формирование фундаментальных научных методов управления изменениями их системы, для реализации которых:

- разработана методика изучения эффективности и результативности деятельности органа исполнительной власти (подразделений и работников), которая состоит в идентификации и анализе выполнения функций и полномочий, в оценке эффективности реализации управленческого цикла на основе функционального и процессного подходов, а также в применении оценки рациональности организационной структуры управления и в определении стоимостных критериев эффективности деятельности органа исполнительной власти на основе соотнесения результатов и затрат;

- предложена система показателей эффективности и результативности деятельности органа исполнительной власти (подразделений и работников): соотношение стоимостного выражения общественно значимых результатов их деятельности и стоимости затрат на их содержание; показатели результативности деятельности, рассматриваемые как степень достижения запланированных результатов.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что разработаны новые теоретические подходы для обоснования экономической составляющей функционирования органов исполнительной власти в условиях ориентации их деятельности на конечные результаты. Сформулированы методологические подходы к системе управления экономической эффективностью деятельности органов исполнительной власти, её содержанию и элементам. Тем самым данное исследование развивает существующее в науке направление изучения экономической составляющей функционирования системы органов государственного управления, системы управления экономической эффективностью их деятельности, а также путей повышения эффективности деятельности государственного аппарата.

Практическая значимость исследования заключается в построении системы управления экономической эффективностью деятельности органов исполнительной власти и разработке новых инструментов, обеспечивающих её совершенствование в ходе функционирования системы государственного управления. Выводы и предложения диссертации могут быть положены в основу дальнейшей научной работы, а также использованы участниками бюджетного процесса в практической деятельности по повышению эффективности и результативности деятельности государственных органов.

Апробация результатов исследования выражается в том, что часть предложений, содержащихся в диссертации, доведена автором до уровня практических локальных актов, которые внедрены в деятельность территориального органа Федерального казначейства – Управления федерального казначейства (УФК) по Самарской области. К ним относятся:

методика определения штатной численности органов Федерального казначейства;

порядок оптимизации сети органов Федерального казначейства;

порядок определения и оценки эффективности и результативности деятельности органов Федерального казначейства;

порядок определения и оценки результативности деятельности структурных подразделений органов Федерального казначейства;

порядок определения и оценки результативности деятельности государственных гражданских служащих органов Федерального казначейства.

Некоторые выводы по вопросам повышения экономической эффективности и результативности деятельности органов Федерального казначейства докладывались автором на заседаниях коллегии Федерального казначейства (М. – 27.04.2009 г.; 23.01.2007 г. и 26.09.2006 г.), совещании руководителей и специалистов органов Федерального казначейства (Сочи – сентябрь 2007 г.), на международных встречах специалистов финансовой сферы (Киев – июль 2009 г.; Париж – июль 2009 г.; Торонто – октябрь 2008 г.; Самара – июль 2008 г.; Пекин – октябрь 2006 г.), на научно-практических конференциях: восьмой – «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов» (Петрозаводск, 16-18 июня 2008 г.); второй Всероссийской – «Стратегические приоритеты развития государственных и муниципальных финансов в условиях реформирования бюджетного процесса» (Волгоград, 12-15 ноября 2008 г.); всероссийских – «Практика осуществления ведомственного финансового контроля и аудита» (Уфа, 16-17 мая 2006 г.) и «Региональное развитие в России: перспективы, конкурентоспособность, политика» (Самара, 16-18 мая 2005 г.).

Отдельные положения и рекомендации диссертации применялись в образовательном процессе в ряде высших учебных заведений; при разработке учебных и учебно-методических пособий по специальности «Финансы и кредит» и направлению «Экономика».

Основные положения исследования опубликованы в 28 научных работах общим объёмом более 70 п. л., включая две монографии: Совершенствование управления Федерального казначейства, ориентированного на результаты. – М.: Финансы, 2008. (7,5 п.л.); Повышение эффективности управления, ориентированного на результаты, в системе Федерального казначейства. – М.: Финансы, 2008. (9,5 п.л.).

Структура диссертации определяется общей концепцией, целью, задачами, логикой исследования и раскрывается во введении, четырёх разделах, включающих одиннадцать глав, содержащих 16 параграфов, заключении и приложениях. Диссертация изложена на 325 страницах текста. Её содержание раскрывается в следующей последовательности.

Введение

Раздел 1. Взаимосвязь реформирования системы органов исполнительной власти и государственного управления экономикой страны

## Функционирование органов исполнительной власти в условиях ориентации их деятельности на конечные результаты

Представляется, что термины «функционирование» (действовать, быть в действии, работать1) и «деятельность» (занятие, труд, работа каких-нибудь органов ) являются синонимами. Целенаправленное функционирование и деятельность, в свою очередь, характеризуются как управление, что более подробно будет раскрыто ниже. Учитывая, что нас интересует целенаправленная деятельность (функционирование) органов исполнительной власти по достижению конечных результатов, будем рассматривать этот процесс как управление, ориентированное на результаты не только в этих государственных органах. Рассмотрением вопросов сущности предметов и явлений занимается философия. Так, под сущностью понимается самый глубокий «смысл данной вещи, то, что она есть сама по себе, в отличие от всех других вещей и в отличие от изменчивых состояний вещи под влиянием тех или иных обстоятельств» .

Для более полного понимания термина «управление в органах исполнительной власти» важно установление смысла данного процесса и его отличия от других явлений. В настоящее время в научной литературе отсутствует единый подход к пониманию социально-экономической сущности управления органов исполнительной власти, в том числе и в условиях ориентации их деятельности на конечные результаты. Поэтому уточнение содержания понятия «социально-экономическая сущность предметов и явлений» необходимо для дальнейшего исследования.

Термин «социальный» означает «общественный, относящийся к жизни людей и их отношениям в обществе», а «экономический» — «относящийся к экономике, хозяйственный»4. С учетом отмеченного смысла «сущности», «социального» и «экономического» в исследовании принято следующее: - социальная сущность предмета или явления представляет собой их особенности, характерные черты, показывающие их важность (полезность) для общества и людей; - экономическая сущность предмета или явления представляет собой их особенности, характерные черты, показывающие их важность для экономики государства. Экономическая сущность предмета или явления характеризуется экономическими категориями (понятиями), такими как затраты, издержки, окупаемость, эффективность, результативность и т.п.; - социально-экономическая сущность предмета или явления представляет собой их особенности, характерные черты, показывающие их важность и полезность для общества и экономики страны. Для выяснения социально-экономической сущности управления, ориентированного на конечные результаты, рассмотрим его составляющие и попытаемся выявить их социально-экономические особенности. Основными составляющими рассматриваемого процесса выступают «управление» и «результат». Г. Щекин приводит укрупненную классификацию процессов управления по его основным классам: - управлением вещами - процессы управления в неживой природе (в технических системах); - управление биологическими системами — процессы управления в живых организмах; - социальное управление - процессы управления в обществе (в социальных системах), процессы управления людьми .

В свою очередь, социальное управление само подразделяется на виды. Например, Ю. Н. Старилов подразделяет его на 4 вида: - государственное управление (управление в области организации и функционирования государства, государственной исполнительной власти); - местное управление (муниципальное управление, местное само- управление, коммунальное управление); - общественное управление (управление в общественных объединениях и некоммерческих организациях); - коммерческое управление (управление в коммерческих организациях, созданных с целью извлечения прибыли и распределяющих полученную прибыль между их участниками) . Существуют и иные классификации видов социального управления, которые наряду с другими видами социального управления включают в себя и государственное управление2. На основании приведенных классификаций и с учетом того, что управление, ориентированное на результаты, осуществляется в обществе и в отношении работающих в органах исполнительной власти людей, данное управление следует отнести к социальному государственному управлению.

## Эффективность и результативность деятельности органов исполнительной власти

В Федеральном законе «О гражданской государственной службе» несколько раз затрагивается проблема эффективности. Так, пунктом 8 ст. 47 предусматривается обязательное включение в должностной регламент гражданского служащего показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. 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 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»1.

Экономические категории «эффективность» и «результативность» являются неотъемлемыми характеристиками реальной экономической деятельности, и для их определения практически всегда используются значения произведенных затрат и полученных результатов. Деятельность хозяйствующих субъектов направлена на получение прибыли, а показатели «эффективности» и «результативности» имеют количественные выражения, определяемые по установленным правилам.

В секторе государственного управления не создается прибыли. В результате деятельности органов государственного управления, как правило, создается не товар, а особый продукт - некий итог оказания нерыночной государственной услуги или выполнения государственной функции. Причем изменение объема оказываемых государственных услуг (выполнения государственных функций) не всегда зависит от изменения затрат на содержание государственного органа. Деятельность основной массы органов исполнительной власти направлена на качественное и своевременное выполнение возложенных на них функций, которые сложно выразить в цифровых показателях и оценках.

В 2008 г. было принято два Указа Президента РФ, устанавливающие перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (43 показателя) и муниципальных органов власти (30 показателей)1. Подобного нормативного правового акта в отношении федеральных органов исполнительной власти не принято. Кроме того, анализ данных перечней показателей свидетельствует о том, что работу по определению более точных подходов к деятельности органов власти разных уровней необходимо продолжить, так как принятые показатели в большей степени описывают развитие объекта государственного и муниципального управления — территории, которая может развиваться и без каких-либо воздействий со стороны органов власти. Поэтому остановимся подробнее на сущности понятий «эффективность» и «результативность».

В научной литературе существуют различные подходы к определению этих понятий. При этом следует также заметить, что подходы к определению экономической эффективности деятельности хотя и претерпевают со временем определенные изменения, но суть их остается той же, что и в советское время. Так, еще 1985 году А. В. Бачурин, рассматривая пути повышения эффективности производства, писал: «Под эффективностью общественного производства в экономической литературе часто понимают соотношение его конечного результата (эффекта) с затратами или используемыми ресурсами. Повышение эффективности характеризуется увеличением конечного продукта (национального дохода) при снижении затрат или используемых ресурсов на единицу прироста национального дохода»2.

Уже в наше время Г. В. Атаманчук отмечает, что «...эффективность управления — один из основных показателей совершенства управления, определяемый посредством сопоставления результатов управления и ресурсов, затраченных на его достижение. Эффективность управления мож- но оценить путем соизмерения полученной прибыли и затрат на управление»1. И далее: «...эффективность управленческого или административного труда оценивается путем определения соотношения между полученным результатом и затраченными ресурсами. Оценка объема произведенного продукта по отношению к объему затрат очень важна с точки зрения прежде всего отчетности и подотчетности»".

В свою очередь, Ф. И. Шамхалов полагает, что «подход к эффективности органов государственного управления характеризуется двумя основными аспектами. Во-первых, анализируется уровень учреждения (следовательно, соотношение «затраты-выпуск»), а итоги деятельности как бы остаются в тени. Во-вторых, все внимание направлено на результаты деятельности учреждения практически без учета вопроса об эффективности. Оба подхода подчеркивают большое значение четкого описания затрат. Однако эффективность путем измерения уровня затрат - в высшей степени примитивный метод, по определению не учитывающий производительности. Поэтому перенос внимания на объем производства или на объем выполненной работы - это шаг вперед, поскольку именно так можно учесть интересы граждан, потребителей и налогоплательщиков»1. Далее автор подчёркивает: «Достоинством этого подхода является стремление исследователей концентрировать внимание на конечном назначении государственных услуг - эффективности, хотя и приходится признать, что весьма трудно разделить понятия результативности и эффективности» .

Несколько иной подход к определению эффективности наблюдается у А. Ниили, который считает, что «эффективность определяется степенью выполнимости требований клиентов, а рациональность есть показатель оценки, насколько экономично используются ресурсы организации при достижении указанного уровня удовлетворения клиентов» .

## Состояние объекта системы управления эффективностью деятельности Федерального казначейства

Процессы как элемент объекта системы управления представляют собой совокупность действий (операций), которыми субъект системы управления воздействует на её объект в целях получения запланированных результатов. Процессы системы управления, ориентированной на результаты, разнообразны и имеют различное предназначение. Процессы управления классифицируются нами по двум признакам: - по отношению к направлениям деятельности Федерального казначейства; - по отношению к результатам деятельности Федерального казначейства. По первому признаку - по отношению к направлениям деятельности ФК процессы можно подразделить на процессы по реализации внешних, смешанных и внутренних направлений казначейской системы. Так, для осуществления внешних направлений деятельности реализуются следующие процессы: - по обеспечению и кассовому обслуживанию исполнения федерального бюджета; - по учёту средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности; - по учёту средств, поступающих во временное распоряжение; - по обеспечению и кассовому обслуживанию исполнения бюджета союзного государства; - по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта федерации; - по кассовому обслуживанию исполнения местных бюджетов; - по распределению и учету доходов по уровням бюджетов в разрезе администраторов поступлений. Для осуществления смешанных направлений деятельности реализуются процессы: - по правовой защите интересов казны России и правовому обеспе чению деятельности Федерального казначейства; - по распространению информационных технологий во внешней среде и информационно-техническому обеспечению деятельности Феде рального казначейства. В рамках внутренних направлений деятельности реализуются про цессы: - внутреннего контроля и аудита; - обеспечения режима секретности и безопасности информации; - кадрового обеспечения; - финансового обеспечения; - административно-хозяйственного обеспечения.

Отметим также, что все вышеперечисленные процессы состоят из совокупности операций, правильное PI своевременное выполнение которых обеспечивает реализацию процесса и, как следствие, достижение заданного результата. Так, для реализации внешнего направления деятельности - обеспечения и кассового обслуживания исполнения федерального бюджета в рамках реализации одноименного процесса выполняются, в частности, операции по открытию и ведению лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета. Естественно, что без выполнения этих операций невозможна реализация процесса и достижение поставленной цели.

По второму признаку — по отношению к результатам деятельности ФК процессы можно классифицировать следующим образом: функциональные и управленческие. К функциональным процессам относятся процессы по выполнению внешних и смешанных целей деятельности Федерального казначейства: формирования доходов бюджетов; осуществления расходов за счет средств бюджетов; учета, составления и представления отчетности об исполнении бюджетов; финансового контроля за операциями со средствами бюджетов; судебной защиты средств федерального бюджета.

Данные процессы полностью регламентированы и автоматизированы, результатами реализации функциональных процессов являются общественно значимые результаты деятельности Федерального казначейства.

Управленческими процессами являются: планирование; организа 112 ция; мотивация; управленческий учет; управленческий контроль. В Федеральном казначействе в основном завершено создание локальной нормативной правовой базы, устанавливающей порядок планирования, регламентации, мотивации учета и контроля деятельности органов ФК. Изданы приказы Федерального казначейства, регламентирующие порядок планирования деятельности ФК в условиях программно-целевого функционирования и устанавливающие принципы управленческого учета в Федеральном казначействе. Вместе с тем данные вопросы пока еще не носят системного и законченного характера.

## Направления и результаты деятельности Федерального казначейства

В настоящее время казначейская система обеспечивает сохранность государственных средств. Благодаря многолетней работе органов Федерального казначейства в сфере государственных финансов стала невозможной «прокрутка» бюджетных средств через счета коммерческих банков. В условиях современного финансового кризиса российские граждане застрахованы от невыплат пособий, заработной платы.

Федеральное казначейство для достижения поставленных перед ним целей осуществляет свою деятельность по нескольким направлениям. С. И. Ожегов определяет цель как «то, к чему стремятся, что надо осуществить»1. Цель всегда связана с результатом. Поэтому цели деятельности Федерального казначейства мы увязываем с направлениями и результатами его деятельности. Речь, следовательно, идёт об итогах выполнения Федеральным казначейством установленных Бюджетным кодексом РФ, Постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» и вытекающих из них нормативных правовых актов, бюджетных полномочий, полномочий и функций (рис. 3.2). В соответствии с целями и задачами казначейской системы результаты её функционирования можно рассматривать с нескольких позиций. В целях исследования выделим две основные позиции (подхода) к рассмотрению результатов деятельности органов Федерального казначейства.

Первый подход заключается в рассмотрении результатов деятельности органов Федерального казначейства как итогов выполнения всех государственных функций, возложенных на них Бюджетным Кодексом РФ, Постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе», Приказом Министерства финансов РФ от 04.03.2005 г. № ЗЗн «Об утверждении положений об управлениях Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации» и Приказом Федерального казначейства от 29.03.2005 г. № 55 «Об утверждении Типового положения об Отделении Управления Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации».

Анализ положений Бюджетного кодекса РФ позволяет констатировать, что результаты деятельности органов ФК 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации, в порядке, установленном Минфином России; 3) по открытию в Центральном банке РФ и кредитных организациях счета по учету средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, 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 Российской Федерации по счетам, открытым бюджетным учреждениям в учреждениях Банка России и кредитных организациях в нарушение бюджетного законодательства страны, в порядке, установленном Минфином РФ; 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 РФ; 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации (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 Министерством финансов Российской Федерации бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств; 11) по составлению и ведению кассового плана исполнения федерального бюджета.