

СИСТЕМНЫЙ, ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ И ПРОЦЕССНЫЙ ПОДХОДЫ К ФУНКЦИОНИРОВАНИЮ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ОРИЕНТАЦИИ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА КОНЕЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

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

В статье на основании различных подходов рассматриваются отдельные вопросы управления органов исполнительной власти, ориентированного на результаты. При этом объект государственного управления рассматривается с позиции секторального деления экономики.

Ключевые слова: системный, функциональный, экономика, сектор, государственный, орган, управление, результат, процесс.

Обобщение имеющихся научных работ позволяет сделать вывод о том, что процесс реформирования государственной службы в Российской Федерации осуществляется на основе недостаточности теоретических проработок многих вопросов, что во многом снижает эффективность и результативность деятельности органов исполнительной власти.

До сих пор в мировой экономической науке не окончены дискуссии по вопросам о методах управления изменениями системы органов исполнительной власти на основе анализа эффективности и результативности их функционирования. Обеспечение качества государственного управления опирается на фундаментальные разработки мировой и отечественной теории управления. В настоящем исследовании рассматриваются три наиболее главные для анализа подходы к управлению — системный, функциональный и процессный.

Начнем с системного подхода, на основе которого производится структурирование объекта и

субъекта государственного управления. Эффективность и результативность работы системы органов исполнительной власти определяются многими факторами, одним из которых является научное обоснование структуры социально-экономических отношений, а именно объекта государственного управления, которому должна соответствовать определенная структура субъекта государственного управления. И, кроме того, должна быть установлена система взаимодействия между объектом и субъектом государственного управления, на основе анализа которой и должны производиться изменения в определении направлений бюджетных расходов.

Существует несколько представлений о структуре экономики. Для характеристики развития производства применяется деление на отрасли, кластеры, комплексы. Однако система органов исполнительной власти воздействует на более широкий объект управления — социально-экономические отношения, а не только на развитие производства. Поэтому и структурирование данного объекта управления не должно сводиться только к производственному подходу. А главное — это применение новой парадигмы развития системы государственной службы как институциональной структуры, призванной сгладить отношения неравенства, возникающие в ходе действия рыночного механизма хозяйствования и обеспечить достойный уровень жизни граждан в стране.

На взгляд автора, приемлемым подходом для структурирования социально-экономических отношений как объекта государственного управления является использование понятия «сектор экономики». О. М. Рыбакова и Е. М. Грибасова, например, считают, что «под сектором экономики... понимается часть национального хозяйства, состоящая из однородных институциональных единиц, характеризующихся определенными, присущими только им специфическими признаками, обусловленными экономическими и социальными целями, которые они выполняют в условиях рыночной экономики» [1]. При этом к институциональным единицам они относят физические лица (или их группы) в форме домашних хозяйств и юридические лица.

При этом О. М. Рыбакова и Е. М. Грибасова полагают, что «в соответствии с типами экономического поведения по способу получения доходов институциональные единицы (организации, акционерные общества) объединяются в шесть секторов экономики:

1. Сектор нефинансовых предприятий.
2. Сектор финансовых учреждений.
3. Сектор общего государственного управления.
4. Сектор домашних хозяйств.
5. Сектор некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства (НКО).
6. Сектор внешнеэкономических связей или остального мира» [1].

В Большом экономическом словаре «сектор экономики» определяется как совокупность институциональных единиц-резидентов, имеющих сходные экономические цели, функции и поведение. При этом резидентами Российской Федерации, наряду с другими, являются «юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, с местонахождением в Российской Федерации» [2, с. 942, 997]. И в этом определении, на наш взгляд, не нашли отражения главные существенные характеристики понятия «сектор экономики».

Д. Брюммерхофф в своей книге «Теория государственных финансов» [3], рассматривая различные подходы к содержанию экономической системы зарубежных государств, выделяет четыре сектора экономики:

1. Предпринимательский сектор.
2. Сектор частных домашних хозяйств.
3. Сектор частных некоммерческих организаций.
4. Государственный сектор.

Рассматривая экономическую систему России, Г. Клейнер, Д. Петросян и А. Беченов считают, что «если руководствоваться Бюджетным кодексом РФ,

то российскую экономику следует представлять в виде совокупности трех секторов: государственного, муниципального и частного» [4, с. 36]. Такой подход представляется слишком узким.

На наш взгляд, наиболее обоснованной представляется точка зрения Международного валютного фонда (МВФ), который в «Руководстве по статистике государственных финансов» закрепил понимание того, что экономика страны в целом может быть разделена на сектора. В данном документе говорится о том, что каждый сектор экономики «состоит из институциональных единиц... являющихся резидентами данной страны» [5, р. 8]. При этом институциональные единицы соответствующего сектора экономики имеют сходные цели, которые отличаются от целей институциональных единиц других секторов экономики и подразделяются на два вида: физические лица и группы лиц в форме домашних хозяйств; юридические лица и общественные организации.

МВФ выделяет шесть секторов экономики:

1. Сектор нефинансовых корпораций.
2. Сектор финансовых корпораций.
3. Сектор государственного управления.
4. Сектор некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства.
5. Сектор домашних хозяйств.
6. Государственный сектор.

Поскольку органы исполнительной власти создаются в соответствии с законодательством Российской Федерации и, как правило, являются юридическими лицами и функционируют в форме бюджетных учреждений, их правомерно относить к институциональным единицам, входящим в состав определенного сектора экономики.

Определив понятие «сектор экономики» в качестве основного структурного элемента социально-экономических отношений как объекта государственного управления, уточним теперь понятие «государственный сектор».

Д. Брюммерхофф относит к государственному сектору экономики «все институты, задачей которых является предоставление услуг особого характера для общества в целом и которые финансируются преимущественно за счет принудительных сборов...» [3, с. 15]. Учитывая, что наиболее распространенной формой «принудительных сборов» для финансового обеспечения выполнения задач и функций государства являются налоги, образующие доходную часть бюджета, то из этого определения следует, что к государственному сектору экономики относятся все институты (учреждения), финансируемые из государственного бюджета.

Г. Клейнер, Д. Петросян и А. Беченов, рассматривая государственный сектор экономики России, включают в него все юридические лица, управление которыми осуществляется государством через федеральные органы власти и органы власти субъектов Федерации в государственный сектор экономики [4, с. 35].

Похожих взглядов придерживается и Л. Г. Ходов, считающий, что «государственный сектор экономики представляет собой комплекс хозяйственных объектов, целиком или частично принадлежащих центральному и местным государственным органам власти» [6, с. 75].

Л. И. Якобсон, рассматривая сектора экономики, выделяет общественный сектор как совокупность ресурсов, находящихся в непосредственном распоряжении государства. «Общественный сектор — это не только предприятия и учреждения, находящиеся в собственности государства. Важнейшим видом ресурсов в рыночной экономике являются денежные средства. Поэтому ключевую роль среди компонентов общественного сектора играют государственные финансы, прежде всего государственный бюджет, его доходы и расходы» [7, с. 24]. Данная позиция показывает близость подходов к содержанию общественного и государственного секторов экономики.

В рамках этих научных подходов находятся и положения нормативно-правовых актов о составе государственного сектора экономики России, который включает в себя:

1. Государственные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, и унитарные предприятия на праве оперативного управления (казенные предприятия).

2. Государственные учреждения.

3. Государственную казну Российской Федерации.

4. Коммерческие предприятия, у которых часть имущественных прав в виде акций принадлежит Российской Федерации [8].

В соответствии с позицией МВФ в государственный сектор экономики принято включать сектор государственного управления и государственные корпорации и организации. При этом сектор государственного управления состоит из «структур, выполняющих функции органов государственного управления в качестве своего основного вида деятельности» [5, р. 18]. По мнению О. М. Рыбаковой и Е. М. Грибасовой, сектор общего государственного управления включает государственные учреждения центрального, регионального и местного уровней, состоящие на государственном бюджете [1].

По нашему мнению, заслуживает поддержки подход МВФ, в соответствии с которым систему органов исполнительной власти следует отнести к сектору государственного управления, который в свою очередь является составной частью государственного сектора экономики.

Функциональный и процессный подходы к управлению, ориентированному на результаты, заключаются в анализе основных функций управления с целью обеспечения его качества, а именно: планирования, организации и координации, мотивации, учета, контроля, аудита и оценки результатов.

Процессный подход заключается в разделении процесса управления на подпроцессы и вмешательство в каждый из подпроцессов с целью обеспечения качества управления. Процессы как элемент объекта системы управления представляют собой совокупность действий (операций), которыми субъект системы управления воздействует на ее объект в целях получения запланированных результатов. Процессы системы управления, ориентированной на результаты, разнообразны и имеют различное предназначение.

Рассмотрим применение процессного подхода к анализу эффективности управления Федеральным казначейством. Их классификацию можно осуществить по двум признакам:

1) по отношению к целям функционирования Федерального казначейства;

2) по отношению к результатам деятельности Федерального казначейства.

По первому признаку процессы можно подразделить по направленности: на выполнение внешних, смешанных и внутренних целей казначейской системы. Так, для достижения *внешних целей* выполняются процессы:

- по обеспечению и кассовому обслуживанию исполнения федерального бюджета;
- по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
- по учету 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 достижения *смешанных целей* реализуются процессы:

- по правовой защите интересов казны России и правовому обеспечению деятельности Федерального казначейства;
- по распространению информационных технологий во внешней среде и информационно-техническому обеспечению деятельности Федерального казначейства.

Для достижения *внутренних целей* выполняются процессы:

- 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 и своевременное выполнение которых обеспечивает реализацию процесса и, как следствие, достижение заданного результата. Так, для достижения внешней цели — обеспечение 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 невозможны реализация процесса и достижение поставленной цели.

По второму признаку — по отношению к результатам деятельности Федерального казначейства процессы можно классифицировать на функциональные и управленческие. К функциональным процессам относятся процессы по выполнению внешних и смешанных целей деятельности Федерального казначейства: формирование доходов бюджетов; осуществление расходов за счет средств бюджетов;

учет, составление и представление отчетности об исполнении бюджетов; финансовый контроль за операциями со средствами бюджетов; судебная защита средств федерального бюджета.

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

Управленческими процессами являются: планирование; организация; мотивация; управленческий учет; управленческий контроль.

В Федеральном казначействе, в основном, создана локальная нормативная правовая база, уста-



Виды процессов как элементов объекта системы управления экономической эффективностью деятельности Федерального казначейства

навливающая порядок планирования, регламентации, мотивации учета и контроля деятельности органов ФК. Изданы приказы Федерального казначейства, регламентирующие порядок планирования деятельности ФК в условиях программно-целевой деятельности и устанавливающие принципы управленческого учета в Федеральном казначействе. Вместе с тем данные вопросы пока еще не носят системного и законченного характера.

Целями осуществления управленческих процессов являются: обеспечение выполнения внешних, смешанных и внутренних целей функционирования Федерального казначейства (см. рисунок).

Результатами реализации управленческих процессов являются:

- составление планов (проектов, программ);
- определение структуры, распределение обязанностей и регламентация деятельности;
- награждения, поощрения и взыскания;
- регистрация, анализ, оценка затрат и деятельности Федерального казначейства;
- установление итогов управленческих воздействий.

Рассмотренные функциональные и управленческие процессы имеют существенные различия, но в совокупности они обеспечивают реализацию целей функционирования Федерального казначейства и, следовательно, достижение заданных результатов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Рыбакова О. М., Грибасова Е. М. Основы системы национального счетоводства (методические рекомендации). // Бухгалтер и закон. 2007. № 11. www.fin-izdat.ru.
2. Большой экономический словарь. / Под. ред. А. Н. Азрилияна. — 6-е изд., доп. — М.: Институт новой экономики, 2004.
3. Брюммерхофф Д. Теория государственных финансов: Пер. с нем. — Владикавказ: Пионер-Пресс, 2002. — 480 с.
4. Клейнер Г., Петросян Д., Беченов А. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике. // Вопросы экономики. 2004. № 4.
5. Library of Congress Cataloging-in-Publication Data. Руководство по статистике государственных финансов 2001 г. / Статистическое управление. [2 — изд.]. ix.
6. Ходов Л. Г. Государственное регулирование национальной экономики — М.: Экономистъ, 2005. — 620с.
7. Якобсон Л. И. Государственный сектор экономики. Экономическая теория и политика, М. ГУ ВШЭ, 2000.
8. Постановление Правительства РФ О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации от 09.09.1999 № 1024. / Система Консультант Плюс.