

**Ключевые слова:**

программно-целевые принципы,  
эффективность управления,  
система сбалансированных показателей

**Д. В. Бриль**, к. э. н.,

начальник Управления внутреннего контроля (аудита)  
и оценки эффективности деятельности  
Федерального казначейства,  
доц. кафедры «Финансы» ГУМФ  
(e-mail: [dbrill@roskazna.ru](mailto:dbrill@roskazna.ru))

# Новации в развитии Федерального казначейства

*Естественный рост вещей нельзя остановить ни на миг.  
Гуань Инь Цзы*

**Требования к органам государственной власти со стороны населения и бизнеса постоянно растут. В контексте борьбы с последствиями экономического кризиса в мире, особенно в США и Европейском союзе, наблюдается переосмысление роли и миссии государства в условиях рыночной экономики. Сегодня общество ожидает от государственных органов усиления влияния на развитие социально-экономической ситуации, более эффективного и гибкого регулирования рынка, в частности рынка капитала.**

**Д**ля России, достаточно сильно почувствовавшей глобальный финансовый кризис, эта задача также актуальна. Руководство государства предприняло ряд существенных мер по ужесточению контроля за бюджетными расходами и сделало важные шаги к увеличению перспективы бюджетного планирования. Основное направление действий государственной власти в условиях кризиса — повышение эффективности бюджетного планирования и расходования бюджетных средств, что позволит наиболее рационально распределять ограниченные ресурсы между приоритетными направлениями деятельности.

Общество и власть осознают, что повышение эффективности работы органов государственной власти в финансовой сфере находится в числе приоритетов Правительства России. Оно может быть реализовано за счет комплексного анализа и планирования работы государственных органов. Эта идея была четко обозначена еще в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах<sup>1</sup> (далее — Концепция). В частности, в 6-м разделе Концепции важнейшим условием построения эффективной бюджетной системы было названо развитие программно-целевых методов бюджетного планирования. Реализацию этот подход получил в требованиях к ежегодному предоставлению субъектами бюджетного планирования (СБП) докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДов). Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249<sup>2</sup> было утверждено

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» / Российская газета (<http://www.rg.ru/2004/06/01/budzh-et-dok.html>).

<sup>2</sup> Там же.

соответствующее Положение, установившее основные принципы, а также правила подготовки и представления докладов. Более поздним дополнением к указанному Положению стали Методические рекомендации по подготовке ДРОНДа, утвержденные Минфином России совместно с Минэкономразвития России, где были сведены базовые требования к его содержанию.

Отметим, что в Федеральном казначействе с большим вниманием отнеслись к задаче повышения эффективности функционирования ведомства. Им был выработан собственный механизм подготовки ДРОНДа, учитывающий контекст деятельности службы, работающей, согласно своей миссии, в интересах граждан России в целях укрепления устойчивости, надежности и прозрачности финансовой системы России, а также обеспечения сохранности финансовых средств публично-правовых образований.

Государственному сектору требуется жесткая основа для увеличения результативности. Дальнейшее повышение эффективности управления по результатам возможно за счет совершенствования механизмов комплексного управления различными областями деятельности. В этом ключе важной вехой на пути внедрения программно-целевых принципов управления в государственном секторе должен считаться перевод деятельности учреждений на систему государственных программ. В дополнение к типовым стандартам и нормативам появляется гибкая система постановки целей и определения соответствующих им результатов. Фиксированные требования к органу государственной власти должны быть преобразованы в систему динамичных бюджетных заданий. Это, в свою очередь, позволит адаптировать действия органов власти к постоянно меняющимся экономическим условиям и социальным запросам.

### **ПРЕИМУЩЕСТВА ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА (ПЦП)**

На протяжении многих лет управление в государственном секторе было ориентировано на традиционные статичные нормативы, стандарты и сложившуюся инфраструктуру. В то же время помимо эффективного использования сложившейся инфраструктуры к целям органов власти относится и удовлетворение новых общественно-политических запросов. Программно-целевой подход к бюджетированию как инструмент повышения эффективности государственных расходов в контексте усиления связки «потребность — действие — результат» позволяет распределять финансовые средства не просто по видам затрат, а по программам или стратегическим целям, ведущим к удовлетворению определенной нужды или решению конкретной общественно значимой задачи. Переход на новые принципы должен осуществляться не только в системе целеполагания, он обязательно должен касаться всех стадий бюджетного процесса: составление и рассмотрение проекта бюджета, утверждение и исполнение бюджета, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета. В тех странах, где последовательно реализуются принципы программно-целевого бюджетирования (например, в США, Австралии), правительство, законодатели и общественность получают эффективный и понятный инструмент распределения ресурсов по видам услуг, которые государство обязуется предоставить своим гражданам.

Как уже отмечалось, ПЦП оказывает влияние на все стадии бюджетного процесса — программно-целевой характер принимают и исполнение бюджетов СБП, и контроль за их исполнением. Исходная идея планирования по результатам заключается в том, что специалисты общественного сектора, как и специалисты частного (основная миссия которых — обеспечение прибыльности предприятия), при достижении поставленных целей должны использовать финансы с максимальной отдачей. Поскольку традиционно частный сектор опережает государственный во внедрении инноваций, обладая большей гибкостью и не неся больших социальных рисков, основная тенденция в развитии ПЦП в России (и во всем мире) сегодня — адаптация инструментария корпоративного финансового менеджмента к целям и задачам управления ресурсами общественного сектора в условиях ограниченности ресурсной базы. В частности, ПЦП реализуется в виде технологии бюджетирования, ориентированного на результат (БОР),

которую можно определить как систему бюджетного планирования, связывающую произведенные расходы с ожидаемой отдачей от этих расходов.

Одна из основных задач, стоящих перед органами власти и, в частности, перед Федеральным казначейством в рамках внедрения инструментов планирования по результатам, — это создание у специалистов моральной и финансовой заинтересованности в достижении конкретных результатов их деятельности, а в конечном итоге и результатов деятельности всей службы. В этой связи сохраняется вопрос выработки в рамках существующих бюджетных и нормативно-правовых ограничений четких правил мотивирования персонала, обеспечивающих максимальное стимулирование специалистов для исполнения возложенных на них функций и достижения необходимых результатов.

Акцент на совершенствование программно-целевых принципов управления в государственном секторе задает Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах<sup>3</sup>, которое ставит задачу повсеместного внедрения данных принципов деятельности органов исполнительной власти всех уровней. В свою очередь, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>4</sup> подчеркивается, что в процесс государственного управления должны внедряться современные методы и механизмы стратегического планирования и управления по результатам, увязанные с механизмами принятия бюджетных решений. В настоящее время во многих регионах и ряде органов исполнительной власти России уже разработана и действует система показателей бюджетирования, ориентированного на результаты деятельности<sup>5</sup>.

Через ПЦП может быть реализована комплексная система мотивирования, охватывающая едиными принципами все структурные подразделения органа исполнительной власти и весь персонал. При этом каждый сотрудник должен однозначно понимать свою роль и место в достижении ведомством установленных целей — для этого он должен иметь корректно сформулированные личные цели и ощущать постоянный контроль за их достижением. Мотивирование должно включать как исчерпывающую моральную, так и достойную финансовую составляющую.

Разумеется, целесообразным может считаться подход, при котором использование инструментов управления по результатам (например, БОР) происходит одновременно с сохранением определенных стандартов и нормативов, которые также являются основой оценки как эффективности реализации процессов, так и деятельности конкретных подразделений и сотрудников. Напомним, что главной целью внедрения БОР было стремление анализировать соответствие затраченных ресурсов полученным прямым конечным результатам. Ведь БОР помогает оценивать эффективность тех или иных видов деятельности, финансируемых из бюджета. Однако мы вынуждены признать, что в некоторых случаях на практике наблюдается всего лишь замена прежних «вечных» статистических показателей новыми динамическими (ежегодными). Например, планирование бюджетных расходов для обеспечения общедоступности и бесплатности общего образования в пределах государственных образовательных стандартов осуществляется ежегодно исходя из потенциальной численности учащихся, а расходы распределяются по статьям сметы расходов бюджетных учреждений. Такой подход, безусловно, правильный, однако неполный, потому что не позволяет определить реальную эффективность бюджетного финансирования образовательного процесса. Конечно, новые показатели дают более корректную информацию, позволяющую лучше оценивать достижения органов власти. Однако хотя индексацию соответствующих показателей расходов предыдущего года заменило планирование потребностей,

---

<sup>3</sup> См.: Официальный сайт Президента Российской Федерации (<http://kremlin.ru/acts/8192>).

<sup>4</sup> См.: Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации ([http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/rasp\\_2008\\_n1662\\_red\\_08.08.2009](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/rasp_2008_n1662_red_08.08.2009)).

<sup>5</sup> См., например: Реструктуризация бюджетной сферы и повышение эффективности расходов региональных и местных бюджетов. — М.: Институт экономики переходного периода, 2005.

базирующееся на анализе приоритетов и ожидаемых результатов, последние нередко берутся не в конечных потребительских благах, а в объемах освоенных бюджетных средств или в созданных материальных объектах. Конкретный распространенный пример: освоение бюджетных средств на благоустройство территорий, когда текущие расходы и работы капитального характера, не включенные в целевые программы, планируются исходя из существующей практики и привязаны, например, к такому показателю, как площадь благоустроенной территории, но не к уровню удовлетворенности жителей как конечных получателей данной услуги.

Внедрение передовых принципов бюджетирования, управленческого учета и мотивирования должно стимулировать ответственность сотрудников и заинтересованность ведомств в повышении эффективности и достижении соответствующих результатов<sup>6</sup>. Во-первых, ПЦП мотивирует исполнителей за счет экономических стимулов — премий за исполнение плана. Во-вторых, он служит обоснованием для выделения бюджетных средств. Однако позиция Минфина России внесла коррективы в реализацию этого подхода, поскольку привязка финансирования к ДРОНДам пока не стала ключевым условием получения федерального финансирования. Таким образом, принцип прямого мотивирования не реализован, и, следовательно, ПЦП в государственной службе не внедрен в полном объеме.

### **РЕАЛИЗАЦИЯ ПЦП В ФЕДЕРАЛЬНОМ КАЗНАЧЕЙСТВЕ**

Система управления по результатам воплотилась в методологии БОР. Задачами внедрения БОР стали: создание информационной базы для принятия эффективных управленческих решений, для оценки (и непосредственно сама оценка) эффективности функционирования и результативности деятельности; распределение ресурсов по поставленным целям деятельности и направлениям и их концентрация; повышение эффективности контроля за достижением результатов и исполнением решений. Важными результирующими задачами стали определение персональной ответственности должностных лиц за решение возложенных на них задач и достижение показателей результативности и эффективности их деятельности.

Зачем данная методика понадобилась Федеральному казначейству? Оно так же, как и любое государственное ведомство, нуждается в развитии инструментария ПЦП. Поступательное развитие Казначейства напрямую связано с необходимостью создания действенной методики оценки эффективности его работы, включая использование им финансовых ресурсов. Структура и динамика его расходов должны быть сопряжены с целями государства в соответствующей сфере деятельности. Планирование бюджета необходимо осуществлять в жесткой привязке к конкретным планам и проектам. Важно отметить, что методика ПЦП позволит адекватно оценивать ведомство только в том случае, если будет охватывать своим вниманием каждого работника: в частности, расходы на содержание каждого сотрудника могут быть соотнесены с его вкладом в достижение конкретных результатов. «Непрограммные», т. е. не запланированные ранее и не увязанные с конкретными показателями, расходы должны быть практически полностью исключены. Кроме того, именно ПЦП может рассматриваться как эффективный инструмент управления деятельностью Федерального казначейства в условиях реализации государственных программ, когда требуется каскадировать основные мероприятия до уровня целей (и индикаторов) ведомства вплоть до каждого структурного подразделения и сотрудника. При этом встает задача «перевести» шкалу оценки результатов государственной программы в русло оценки эффективности работы самого ведомства.

Что уже сделано? В деле внедрения ПЦП и БОР Федеральное казначейство не отстает от других ведомств, а в каких-то аспектах даже может считаться первопроходцем. Действующая система управления результатами привязана к итогам деятельности

<sup>6</sup> См.: Юсупова С. Я. Теория и практика внедрения системы контроллинга в условиях информационного общества: дис. ... д. э. н.; Финансовая академия при Правительстве РФ. — М., 2008.

всей службы в целом: за отчетный период издан приказ об оценке результативности этой деятельности; также установлен порядок определения и оценки результативности персональной деятельности федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности в Центральном аппарате (ЦА) и Управлении Федерального казначейства (УФК)<sup>7</sup>. Выполнение или невыполнение показателей деятельности фиксируется относительно каждого гражданского служащего по каждому из показателей. Одновременно с этим внедрена оценка структурных подразделений, которая осуществляется на основе специально разработанных таблиц. Они заполняются начальниками структурных подразделений, утверждаются начальником соответствующего управления ЦА, согласовываются заместителем руководителя Федерального казначейства, координирующим деятельность данного управления ЦА. Далее оценка результативности деятельности структурного подразделения осуществляется в три этапа:

1. Определяется индекс результативности выполнения каждой задачи, отраженной в таблице.
2. Рассчитывается индекс результативности деятельности подразделения.
3. Руководителем Федерального казначейства делается вывод об эффективности работы подразделения.

Таким образом, оценка труда в Федеральном казначействе имеет коллегиальное и личностное измерения, что должно позволить эффективно управлять производительностью сотрудников и их мотивацией. Но результаты работы сотрудника пока еще не привязаны к премии и другим аспектам личной эффективности. С другой стороны, удачным примером эффективного использования программно-целевого планирования в деятельности Федерального казначейства может служить проект «Модернизация казначейской системы Российской Федерации». Его реализация позволила сбалансировать работу ведомства по результатам, ресурсам и срокам, а также обозначить новые горизонты, стремление к которым будет определять траекторию его развития на ближайшие годы. Федеральное казначейство на практике применило наиболее прогрессивный подход к повышению эффективности ведомственных бюджетных расходов, который мы условно назовем «бюджетные ножницы». Эти «ножницы» можно представить в виде двух «лезвий», синхронно работающих по принципу рычага в руках руководителя Федерального казначейства. Одно из них — это планирование по результатам, а другое — конкурентное размещение заказов. Благодаря этому инструменту Федеральное казначейство постоянно оптимизирует («урезает») свои расходы, повышая, таким образом, их эффективность.

## **СИСТЕМА СБАЛАНСИРОВАННЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ — ПЕРЕДОВАЯ УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ТЕХНОЛОГИЯ**

В мире постоянно идет поиск новых управленческих технологий, позволяющих повысить конкурентоспособность бизнеса или социальную результативность общественных и государственных организаций. Передний край борьбы за эффективность сегодня — в связи с тенденциями глобализации среды деятельности и информатизации внутренних процессов — находится в области разработки методик, объединяющих разрозненные сферы и показатели работы в целостную систему. Последней из подобных разработок, во внедрении которой уже преуспел корпоративный сектор, в т. ч. в России, следует признать Систему сбалансированных показателей (ССП). Данный подход позволяет значительно повысить управляемость и работоспособность сложных, комплексных структур. Применение СПП обеспечивает взаимосвязь стратегических задач с ежедневными, направляя деятельность всей организации на их достижение.

В российской системе органов власти уже заложена основа для СПП. Анализ Бюджетного кодекса РФ (ст. 80, 173–175, 179 и др.) показывает, что в нем законодательно регламентируется необходимость разработки плана развития государственного

---

<sup>7</sup> Согласно Приказам Федерального казначейства от 23 марта 2010 г. № 63 и от 17 мая 2010 г. № 114.

и муниципального секторов экономики, причем под государственным сектором подразумеваются и государственные унитарные предприятия. Основой такого планирования как раз и могла бы стать система сбалансированных плановых показателей развития государственного сектора вообще и органов исполнительной власти в частности. Создание подобной системы и накопление в ней массива информации, отражающей эффективность и тенденции развития, должны послужить основой формирования стратегии бюджетного регулирования.

В дальнейшем Федеральному казначейству следует совершенствовать систему управления по результатам, усилить ее комплексность. Базовым стимулом для развития подобной системы может считаться необходимость упрочения связей между целями и конечными результатами использования бюджетных средств в рамках требований по повышению эффективности бюджетных расходов. Использование комплексных критериев оценки деятельности Федерального казначейства и его сотрудников приведет к совершенствованию работы службы и к усилению контроля за использованием бюджетных средств.

Среди основных выгод от внедрения ССП для Федерального казначейства можно в первом приближении назвать: определение перспективных задач развития и концентрацию ограниченных ресурсов на их выполнении; увязку стратегии и результатов (в дополнение к БОР); комплексную оценку эффективности деятельности функциональных единиц вплоть до конкретных сотрудников, ведущую к организации единой управленческой инфраструктуры Федерального казначейства. ССП как методология не просто соответствует духу ПЦП, а является его логическим продолжением, соединяя различные направления и механизмы функционирования Федерального казначейства в единый комплекс достижения целей. В этом смысле важнейшее преимущество ССП в том, что она позволяет привязать каждое конкретное действие организации к определенной цели и измерить его результаты за счет целевых показателей. Дальнейшее направление внедрения ССП в Федеральном казначействе — реализация прямой связи между целями ведомства и показателями эффективности, а также между показателями эффективности и системой мотивирования сотрудников.

## **Библиография**

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента Российской Федерации. — Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/8192>.
2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. — Режим доступа: [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/rasp\\_2008\\_n1662\\_red\\_08.08.2009](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/rasp_2008_n1662_red_08.08.2009).
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» [Электронный ресурс] / Российская газета. — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2004/06/01/budzh-dok.html>.
4. Приказ Федерального казначейства от 17 мая 2010 г. № 114 «Об утверждении Порядка определения и оценки результативности деятельности отделов управлений центрального аппарата Федерального казначейства» [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Гарант». — Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12075825/>.
5. Приказ Федерального казначейства от 23 марта 2010 г. № 63 «Об утверждении Порядка определения и оценки результативности деятельности федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате Федерального казначейства» [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Гарант». — Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12075826/>.
6. Реструктуризация бюджетной сферы и повышение эффективности расходов региональных и местных бюджетов. — М.: Институт экономики переходного периода, 2005.
7. Юсупова, С. Я. Теория и практика внедрения системы контроллинга в условиях информационного общества: дис. ... д. э. н.; Финансовая академия при Правительстве РФ. — М., 2008.