

ЭКОНОМИКА

1. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

1.1. КОНЦЕПЦИЯ ПРОЦЕССНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ФИНАНСОВЫМ КОНТРОЛЕМ¹

Иванова Е.И., к.э.н., действительный государственный советник РФ III класса, первый заместитель директора НИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации;
Холод Л.Л., заведующая группой организации поставок и контроля расходов в Московском гуманитарном университете;
Хрусталёв Е.Ю., д.э.н., профессор, ведущий научный сотрудник ЦЭМИ РАН

В статье исследованы особенности и научно-методические основы процессного подхода к управлению и планированию государственного финансового контроля, рассмотрены системы организационного и методического обеспечения внедрения процессного управления в контрольно-счетных органах.

ВВЕДЕНИЕ

Основной целью совершенствования государственного финансового контроля является повышение эффективности использования бюджетных средств. Реализация указанной цели предполагает необходимость перехода от планирования «от достигнутого» к программно-целевому планированию. Достижение максимальной эффективности реализации преимуществ программно-целевого метода в современных условиях в контрольно-счетных органах (КСО) возможно при условии внедрения процессного подхода к управлению деятельностью.

Согласно Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, развитие и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования является одним из приоритетных направлений реформирования. Являясь элементом системы государственного финансового контроля, КСО должны проявить научно-организационную активность в практической реализации указанного направления в своей деятельности.

В настоящее время на российских предприятиях доминирует применение классического тейлоровского функционально-ориентированного подхода (структурного подхода) к организации и управлению финансово-хозяйственной деятельностью. Структурный подход основан на использовании различных типов организационной структуры предприятия, как правило, иерархической. В этом случае организация и управление деятельностью осуществляется по структурным элементам (бюро, отделам, департаментам, цехам и т.п.), а их взаимодействие – через должностных лиц (начальников отделов, департаментов и цехов) и структурные подразделения более высокого уровня. Недостатками такого подхода к организации и управлению деятельностью предприятия являются [1]:

- разбиение технологий выполнения работы на отдельные, как правило, несвязанные между собой фрагменты, которые реализуются различными структурными элементами организационной структуры;
- отсутствие цельного описания технологий выполнения работы, в лучшем случае существует только фрагмен-

тарная (на уровне структурных элементов), и то не совсем актуальная документируемость технологий;

- отсутствие ответственного за конечный результат и контроль над технологией в целом, а также ориентации на клиента (внешнего или внутреннего);
- отсутствие ориентации на внешнего клиента, а также внутренних потребителей промежуточных результатов деятельности;
- высокие накладные расходы, как правило, появляющиеся бесконтрольно и неуправляемо;
- неэффективность информационной поддержки, обусловленная наличием «поскутной» автоматизации деятельности отдельных структурных элементов и неудачными попытками внедрения корпоративных информационных систем.

Функционально-ориентированная организация не стимулирует заинтересованности сотрудников (в том числе руководителей) в конечном результате деятельности предприятия. Их восприятие происходящего часто не выходит за рамки подразделений, в которых они трудятся. Работники не ориентированы на повышение эффективности производства в целом и тем более на удовлетворение потребностей клиентов. В то же время значительная часть рабочих процессов включает множество функций, т.е. выходит за рамки отдельных подразделений. Однако в функционально-ориентированных структурах обмен информацией между подразделениями чрезмерно усложнен из-за ее вертикальной иерархичности, что приводит к высоким накладным расходам, неоправданно длительным срокам выработки управленческих решений и, как следствие, большой потере клиентов из-за неконкурентоспособных сроков поставок продукции.

В целом функционально-ориентированная система управления не отвечает требованиям гибкости, адаптивности, скорости реакции, структурированности мотиваций, синергии, динамичности [2].

Популярная в последние годы модель маркетинго-ориентированного предприятия [3] также не может полностью решить проблему повышения эффективности производства. Для адекватной реакции на происходящие изменения предприятиям приходится собирать, обрабатывать и анализировать растущий объем информации, причем нестандартной или плохо поддающейся формализации.

ПРОЦЕССНО-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД К УПРАВЛЕНИЮ

Разработка прогрессивных подходов к планированию и обеспечению деятельности предприятия возможна лишь на основе широкого внедрения новейших методов и технологий. В частности, в современных условиях находят широкое применение такие инструменты, как построение дерева целей и декомпозиция целей, формирование сбалансированной системы показателей.

В основе создания эффективной системы управления лежат следующие принципы [1]:

- использование гибких многофункциональных подходов;
- учет результатов технико-экономического обоснования, учитывающих систему экономических и социальных ценностей;
- присутствие широкой коллегиальности при принятии решений;
- применение научных подходов к обоснованию стратегии всей системы управления;
- оптимальное сочетание функциональных прав, обязанностей и ответственности;
- оптимальная интеграция и дезинтеграция;

¹ Статья подготовлена при поддержке РФФИ (проект № 07-06-00213).

- координация функционирующих элементов с обеспечением их взаимосвязи и взаимодействия;
- регулирование разработки и использования ресурсов, с тем чтобы обеспечить эффективное стратегическое развитие организации.

Реализация указанных принципов в наибольшей степени возможна в условиях применения процессного подхода к организации деятельности хозяйственной системы.

Процессный подход ориентирован, в первую очередь, не на организационную структуру предприятия, а на бизнес-процессы, конечными целями выполнения которых является создание продуктов или услуг, представляющих ценность для внешних или внутренних потребителей. Система управления предприятием представляет собой карту бизнес-процессов, связанных между собой отношениями «поставщик-клиент», т.е. каждый бизнес-процесс является как поставщиком ресурсов, так и клиентом других бизнес-процессов. Основные элементы процессного подхода представлены на рис. 1.



Рис. 1. Основные элементы процессного подхода

Процессный подход впервые был предложен приверженцами школы административного управления, которые пытались определить функции менеджмента. Однако они, во-первых, рассматривали эти функции как независимые друг от друга, во-вторых, не ориентированные на управление бизнес-процессами предприятия.

Под процессным подходом к организации и управлению деятельностью предприятия понимается ориентация деятельности предприятия на бизнес-процессы, а системы управления предприятия – на управление как каждым бизнес-процессом в отдельности, так и всеми бизнес-процессами предприятия в совокупности [4]. При этом система менеджмента качества предприятия обеспечивает качество технологии выполнения бизнес-процессов в рамках существующей или перспективной организационно-штатной структуры и организационной культуры предприятия.

Процессный подход подводит к необходимости перехода на ресурсосберегающую организационную структуру [5]. Основными чертами такой реорганизации являются:

- широкое делегирование полномочий и ответственности исполнителям;
- сокращение количества уровней принятия решения;
- сочетание принципа целевого управления с групповой организацией труда;
- повышенное внимание к вопросам обеспечения качества продукции или услуг, а также работы предприятия в целом;
- автоматизация технологий выполнения бизнес-процессов.

Под бизнес-процессом понимают совокупность различных видов деятельности, которые вместе взятые,

создают результат (продукт, услугу), имеющий ценность для потребителя, клиента или заказчика. Бизнес-процесс можно определить как цепочку работ (операций, функций), результатом которой является какой-либо продукт или услуга. В цепочку обычно входят операции, которые выполняются структурными элементами, расположенными на различных уровнях организационной структуры предприятия.

В стандартах ИСО 9001:2000 приведены определения основных понятий процессного подхода, в частности, под бизнес-процессом понимается устойчивая, целенаправленная совокупность взаимосвязанных видов деятельности (последовательность работ), которая по определенной технологии преобразует входы в выходы, представляющие ценность для потребителя [6].

Для каждого бизнес-процесса создается своя система показателей эффективности. Владельцы бизнес-процессов контролируют свои бизнес-процессы с помощью данной системы показателей.

В процессе жизнедеятельности бизнес-системы за счет выполнения бизнес-процессов осуществляется достижение определенной совокупности целей. В общем случае она имеет иерархический вид («дерево целей»), и каждая цель имеет свой вес и критерий (количественный или качественный) достижимости.

Суть процессного подхода можно определить следующим образом. Любая деятельность имеет цель. Тот, кто эту деятельность осуществляет (владелец процесса), должен иметь возможность:

- оценить, насколько результат процесса соответствует поставленной цели, следовательно, цель процесса и ее результат должны быть измеримы;
- изменить результат на выходе процесса, приближая его к цели, изменяя по своему усмотрению характеристики входа процесса.

Если хотя бы одно из приведенных условий не выполняется, то процесс в соответствии с данным определением отсутствует. В этом случае любые действия по идентификации процесса, определению его взаимодействий с другими процессами, мониторингу, разработке документации и т.д. бессмысленны [7].

В свою очередь бизнес-процессы реализуют бизнес-функции предприятия. Под бизнес-функцией понимают вид деятельности предприятия. Множество бизнес-функций представляют собой иерархическую декомпозицию функциональной деятельности предприятия. Таким образом, «дерево функций» представляет собой функциональное отражение реализации «дерева целей» предприятия.

Бизнес-функции связаны с показателями деятельности предприятия, из которых также можно построить «дерево показателей». Эти показатели затем образуют систему показателей оценки эффективности выполнения бизнес-процессов. Как правило, владельцы бизнес-процессов контролируют свои бизнес-процессы с помощью данной системы показателей. Наиболее общими показателями оценки эффективности бизнес-процессов являются:

- количество производимой продукции заданного качества, оплаченное за определенный интервал времени;
- количество потребителей продукции;
- количество типовых операций, которые необходимо выполнить при производстве продукции за определенный интервал времени;
- стоимость издержек производства продукции;
- длительность выполнения типовых операций;

- капиталовложения в производство продукции.

Одним из первых основных этапов построения процессной организации и управления деятельностью предприятия является выделение и классификация бизнес-процессов. Как правило, основу для классификации бизнес-процессов составляют четыре базовые категории:

- основные бизнес-процессы;
- обеспечивающие бизнес-процессы;
- бизнес-процессы развития;
- бизнес-процессы управления.

Основными бизнес-процессами являются те, которые ориентированы на производство продукции или оказание услуг, представляющие ценность для клиента и приносящие доход предприятию. Эти процессы производят «выходы» процессов. Как правило, основных бизнес-процессов на предприятии немного (не более десяти).

Обеспечивающие бизнес-процессы – это вспомогательные процессы, которые предназначены для обеспечения выполнения основных бизнес-процессов. В общем виде они обеспечивают ресурсами все бизнес-процессы предприятия. В отличие от основных, количество обеспечивающих процессов достигает нескольких десятков.

Процессы управления – это бизнес-процессы, которые охватывают весь комплекс функций управления на уровне каждого бизнес-процесса и бизнес-системы в целом, то есть взаимосвязанного множества всех бизнес-процессов предприятия. В основе технологии выполнения процессов управления лежит концепция контроллинга, которая позволяет сформировать полный цикл управления предприятием, начиная от стратегического планирования до анализа причин отклонений от плана и формирования управляющих воздействий.

К процессам развития, как правило, относятся процессы совершенствования производимого продукта или услуги, технологии, оборудования, а также инновационные процессы.

Базовые категории могут быть расширены дополнительными категориями. Например, кроме основных процессов, которые приносят основной доход предприятию, можно выделить неосновные бизнес-процессы, которые приносят незначительную долю дохода. В составе основного бизнес-процесса могут существовать внутренние обеспечивающие подпроцессы, а в составе обеспечивающего бизнес-процесса можно выделить основной обеспечивающий подпроцесс и несколько вспомогательных подпроцессов.

При проведении выделения и классификации для каждого бизнес-процесса определяется состав участников бизнес-процесса. Важное место при определении участников занимает владелец бизнес-процесса, как правило, должностное лицо – топ-менеджер, а также состав структурных элементов или должностных лиц организационной структуры предприятия, имеющие соответствующие роли.

Для каждого обеспечивающего бизнес-процесса, помимо вышесказанного, важно определить перечень основных бизнес-процессов, бизнес-процессов развития, а также других обеспечивающих бизнес-процессов, технологию выполнения которых обеспечивает данный обеспечивающий бизнес-процесс.

Проведение выделения и классификации бизнес-процессов, определение их параметров – индивидуальная и достаточно непростая работа при переходе

на процессную организацию и управление деятельностью предприятия. Поэтому важной заключительной стадией выполнения данной работы является согласование результатов проведенной классификации между владельцами бизнес-процессов, а также собственниками предприятия.

Таким образом, под процессным подходом к организации и управлению деятельностью предприятия понимается:

- ориентация деятельности предприятия на бизнес-процессы; системы управления предприятием на управление как каждым бизнес-процессом в отдельности, так и всеми бизнес-процессами в целом;
- системы качества предприятия на обеспечение качества технологий выполнения бизнес-процессов, в рамках существующей или перспективной организационно-штатной структуры и организационной культуры предприятия.

Помимо описания бизнес-процессов, важным этапом управления является мониторинг бизнес-процессов. Мониторинг заключается в определении для каждого бизнес-процесса системы показателей, максимально полно характеризующей эффективность его функционирования, а также систем отслеживания и анализа этих показателей.

Процессно-ориентированный подход предполагает формирование процессной системы управления. Процессная система управления – это совокупность социальных и технических объектов, реализующих процессы управления в рамках существующих бизнес-процессов, существующей организационно-штатной структуры и организационной культуры предприятия.

Структура процессной системы управления предприятием, как правило, состоит из нескольких уровней. На первом уровне осуществляется управление деятельностью всего предприятия, на втором – управление конкретным бизнес-процессом, входящим в один из выделенных на предприятии классов бизнес-процессов. Другие уровни системы управления характеризуются организацией управления группами бизнес-процессов, связанных между собой и принадлежащих различным классам.

Процессное управление на уровне предприятия включает:

- стратегическое планирование по всем существующим и новым бизнес-процессам;
- оперативное планирование по всем существующим и новым бизнес-процессам;
- анализ причин отклонения от планов и формирование рекомендаций по их устранению;
- формирование управляющих воздействий.

В процессном подходе значительное внимание уделяется вопросам взаимодействия подразделений. Его концепция позволяет объединить усилия подразделений, зачастую разрозненные, направленные на выполнение отдельных конкретных функций, в единую цепочку объединенных усилий компании, нацеленных на достижение конкретных стратегических результатов – предоставление клиенту качественного конечного продукта в кратчайшие сроки. Данный подход позволяет также учесть такие важные аспекты бизнеса, как ориентация на конечный продукт, заинтересованность каждого конкретного исполнителя в повышении качества конечного продукта и, как следствие, заинтересованность в качественном выполнении своей работы. Кроме того, система, единицей управления которой является бизнес-процесс, характеризуется динамичным поведением и более гибким реагированием на внутренние и внеш-

ние изменения. Функционально-ориентированная структура управления, напротив, характеризуется статичностью и неоптимальным взаимодействием ее структурных единиц. В рамках процессного подхода к организации и управлению деятельностью предприятия деятельность предприятия ориентируется на бизнес-процессы, а системы управления – на управление как каждым бизнес-процессом в отдельности, так и всеми бизнес-процессами в целом. При этом система качества компании обеспечивает необходимый уровень качества выполнения бизнес-процессов в рамках существующей или перспективной организационно-штатной структуры. При построении системы управления на базе процессного подхода также облегчается развертывание системы менеджмента качества, обеспечивающей соответствие стандартам серии ИСО 9000, что является дополнительным аргументом в борьбе за клиента и внешние инвестиции [8].

В частности, одной из главных задач, возникающих при построении системы менеджмента качества, является идентификация, описание и управление протекающими процессами. При построении системы менеджмента качества следует решить следующие задачи [9]:

- определить процессы, их последовательность и взаимодействие;
- определить критерии и методы, необходимые для обеспечения результативности как при осуществлении, так и при управлении процессами;
- обеспечить наличие ресурсов и информации, необходимых для поддержки процессов и их мониторинга;
- осуществлять мониторинг, измерение и анализ процессов;
- принимать меры, необходимые для достижения запланированных результатов и постоянного улучшения процессов.

Решение этих задач может быть получено только при наличии адекватного описания процессов системы менеджмента качества.

В целом надо отметить, что разработка и внедрение на предприятиях и в организациях единых стандартов согласно методологии ИСО 9000 и ИСО 9001:2000 является одним из инструментов реализации процессно-ориентированного подхода. Применение этих методологий дает возможность упростить описание процессов, ввести в оборот термины, доступные широкому кругу специалистов, дать однозначное определение некоторых спорных терминов, а также пересмотреть численность занятых в процессе.

В соответствии со стандартами серии ИСО 9001:2000 для организации уже недостаточно просто измерять степень удовлетворенности потребителя, нужно будет повышать эту степень. Кроме того, придется измерять и совершенствовать качество внутренних процессов. В основе стандартизации деятельности организации в соответствии с ИСО 9001:2000 лежит модель «планируй – делай – проверяй – действуй» [10]. В рамках данной модели новый стандарт отводит более значимую роль администрации, ответственность которой расширяется до рамок осуществления руководства всего следующего пяти-этапного процесса.

- Этап 1. Политика. Руководство организации должно вырабатывать должную политику по качеству, подразумевающую постоянное улучшение и учет требований потребителя.
- Этап 2. Цели. Выработанная политика должна стать концептуальной основой для формирования на соответствующих функциональных и хозяйственных уровнях организации целей, связанных с проблемой качества.
- Этап 3. Планирование. Цели определяются одновременно с планом, описывающим необходимые для его реали-

зации виды деятельности и ресурсы. Планирование должно осуществляться с учетом прочих требований системы управления качеством.

- Этап 4. Система управления качеством. Руководство организации несет ответственность за создание системы управления качеством как средства реализации политики по качеству с соответствующими целями и планами, а также требованиями стандарта.
- Этап 5. Административный анализ. В новой модели контроль системы управления качеством со стороны руководства подразумевает также пересмотр политики и целей для определения возможностей непрерывного улучшения. На основе проведенного анализа руководство принимает решение о тех или иных действиях, направленных, кроме всего прочего, на совершенствование системы управления качеством.

Использование процессно-ориентированного подхода к организации и управлению деятельностью предприятия имеет следующие преимущества:

- высокая мотивированность, поскольку именно процессно-ориентированный подход позволяет учесть такие важные аспекты бизнеса, как ориентация на конечный продукт, заинтересованность каждого конкретного исполнителя в повышении качества конечного продукта и, как следствие, заинтересованность в качественном выполнении своей работы;
- снижение нагрузки на руководителей, так как ответственность распределяется между владельцами процессов;
- высокая гибкость и адаптивность системы управления, обусловленные большей саморегулируемостью системы и естественной ориентацией на потребителя;
- высокая динамичность системы и ее внутренних процессов, обусловленная сильной вертикальной интеграцией ресурсных потоков и всеобщей заинтересованности в повышении скорости обмена ресурсами, в том числе и информацией;
- значительное снижение значимости и силы действия бюрократического механизма, емкого на временные и финансовые ресурсы;
- высокая прозрачность и понятность системы управления, а также упрощение процедур координации, организации и контроля;
- возможность глубокой комплексной автоматизации.

Все эти преимущества перешли в последнее время в разряд необходимых для ведения эффективной конкурентной борьбы.

ИНСТРУМЕНТАРИИ ПРОЦЕССНОГО ПОДХОДА

В целях успешного внедрения процессного подхода принципиально важно использовать профессиональные инструментальные средства, позволяющие описывать и проводить анализ бизнес-процессов, делать их более управляемыми.

В настоящее время известно большое число различных инструментальных систем, используемых для описания процессов, которые реализуют различные методологии. Большое распространение получила методология IDEF0 (Integration definition for function modeling) – методология функционального моделирования, позволяющая описать бизнес-процесс в виде иерархической системы взаимосвязанных функций. Однако, как и большинство других, данная методология не позволяет описывать все составные элементы процессов. В частности, инструментальные средства, реализующие IDEF0, позволяют описывать только выполняемые функции.

Требованиям процессного и системного подхода наиболее удовлетворяет инструментальная система ARIS, реализующая одноименную методологию. Аббревиату-

ра ARIS формируется из английского названия Architecture of integrated Information Systems, переводимого как «архитектура интегрированных информационных систем». ARIS – это методология и базирующееся на ней семейство программных продуктов, разработанных компанией IDS Scheer AG (Саарбрюкен, Германия) [9] для структурированного описания, анализа и последующего совершенствования бизнес-процессов предприятия, а также подготовки к внедрению сложных информационных систем. Методологический подход к созданию и последующему применению комплексной процессной модели организации с использованием ARIS-технологий представлен на рис. 2.

Программные продукты ARIS используются на всех этапах цикла работ по созданию и развитию бизнеса – от разработки стратегии компании до реорганизации основополагающих бизнес-процессов, от управления стоимостью процессов до внедрения информационных систем и последующей оптимизации деятельности.

Методология ARIS представляет определенный подход к формализации информации о деятельности организации и представлению ее в виде взаимосвязанных и взаимодополняющих графических моделей, удобных для понимания и анализа. Данная методология основывается на концепции интеграции и представляет собой множество различных методик, объединенных в рамках единого системного подхода, среди которых особое место отводится сбалансированной системе показателей.



Рис. 2. Методологический подход к разработке системы управления

Составными частями методологии ARIS являются:

- модели – совокупность объектов (их свойств и атрибутов) и связей между ними, которые адекватно описывают некоторую моделируемую предметную область;
- объекты – составная часть модели, отражающая неделимый элемент описываемой предметной области;
- связи – устойчивые взаимосвязи между объектами, имеющие определенные свойства.

Создаваемые в рамках методологии модели отражают существующую ситуацию с той или иной степенью приближенности. Степень детализации описания зависит от целей проекта, в рамках которого проводится моделирование. Построенные по методологии ARIS модели могут быть использованы для анализа и выработки различного рода решений по реорганизации деятельности организации, в том числе и по внедрению информационной системы управления, разработке систем менеджмента качества.

Методология ARIS реализует принципы системного и структурного анализа и позволяет отразить в виде моделей основные подсистемы организации. Использование ARIS-технологий для создания и сопровождения системы управления организацией имеет следующие преимущества:

- проведение классификации бизнес-процессов;
- создание полных и согласованных моделей бизнес-процессов и их автоматизированная поддержка в актуальном состоянии;
- автоматическое документирование бизнес-процессов;
- мониторинг выполнения бизнес-процессов и анализ отклонений;
- автоматизированная поддержка создания и сопровождения документации по системе управления качеством;
- автоматизированное предоставление информации для проведения аудита;
- возможность использования единого информационного пространства для выполнения таких проектов, как реинжиниринг бизнес-процессов, проектирование корпоративных информационных систем, функционально-стоимостной анализ, имитационное моделирование и др.;
- возможность автоматизированной поддержки процесса перехода от менеджмента качества к глобальному управлению качеством (TQM [11]);
- создание и управление корпоративными знаниями и опытом.

ПРИМЕНЕНИЕ ПРОЦЕССНОГО ПОДХОДА В КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНАХ

Государственный финансовый контроль играет важную роль в современных государствах [12-14]. Изучение организационно-правовых моделей функционирования контрольно-счетных органов в системе государственной власти позволяет выделить общие закономерности и тенденции их развития.

Основой нормативно-правового регулирования деятельности КСО является Бюджетный кодекс РФ, статья 151 которого устанавливает, что в систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования, органы государственного (муниципального) финансового контроля. Каждый орган имеет собственные задачи и действует в пределах закрепленных за ним полномочий [15].

Органами государственного или муниципального финансового контроля являются:

- Счетная палата Российской Федерации;
- контрольные и финансовые органы исполнительной власти;

- контрольные органы законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления.

КСО федеральных структур осуществляют контроль за использованием только федерального государственного имущества, а КСО субъекта РФ осуществляют контроль за использованием имущества субъекта РФ.

В России действуют следующие КСО, созданные соответствующими органами власти:

- Счетная палата РФ;
- Контрольное управление при Президенте РФ;
- Банковский надзор как функция Центрального банка РФ;
- Генеральная прокуратура РФ;
- контрольные органы, подведомственные федеральным органам исполнительной власти;
- КСО в составе государственных внебюджетных фондов (Пенсионного фонда РФ, Фонда обязательного медицинского страхования РФ, Фонда социального страхования РФ);
- контрольно-счетные органы субъектов РФ (законодательной и исполнительной власти).

Кроме того, в муниципальных образованиях в соответствии с уставами могут быть созданы муниципальные контрольные органы.

Анализ нормативно-правовой базы показывает, что контрольно-счетные органы по своей природе являются структурами независимыми, они подотчетны только создавшим их органам государственной власти и не имеют «вертикального» подчинения (за исключением территориальных подразделений ведомственных КСО).

Хотя контрольно-счетные органы являются независимыми структурами, в то же время, поскольку КСО различного уровня занимаются сходными вопросами и имеют дело с одними и теми же субъектами хозяйственной деятельности, чрезвычайно актуальным является вопрос об их организационном и информационном взаимодействии между собой и с другими органами, занимающимися контрольной деятельностью [16]. Таким образом, устранить многие имеющиеся недостатки и реализовать важнейшие стратегические задачи, стоящие сегодня перед КСО, позволяет использование процессного подхода.

Исследование теоретических основ современных методов планирования позволяет сделать вывод об их достаточной разработанности в отечественной экономике. Однако их широкое использование в КСО и дальнейшее развитие возможно лишь на основе внедрения современных научных и методологических подходов к организации их деятельности.

Процессный подход предполагает измеримость целей каждого процесса КСО, в связи с чем возникает необходимость количественной и качественной оценки каждой цели, что требует перевода стратегических показателей на тактический и операционный уровень.

Реализация указанной задачи возможна с использованием таких современных инструментов, как декомпозиция целей, технология анализа и оптимизации процессов, сбалансированная система показателей. Адаптация указанных инструментов к системе государственных органов власти и управления и, в частности, к системе КСО предполагает работу по исследованию действующего порядка планирования, обеспечения деятельности, порядка взаимодействия подразделений контрольно-счетных органов, а также с другими органами государственной власти, разработку методик декомпозиции целей до конечных показателей.

В рамках проведенного исследования разработка и апробирование методики декомпозиции целей, адаптация инструментария процессного подхода проводится применительно к КСО субъектов Российской Федерации. Однако применение полученных выводов и методических рекомендации возможно и на других уровнях КСО Российской Федерации, в том числе муниципальном. При этом организационное решение об использовании разработанной методики в КСО предполагает выполнение определенных доработок.

Следует подчеркнуть, что в рамках процессного подхода создаются благоприятные условия для стандартизации процедур планирования и обеспечения деятельности, что особенно актуально в связи с внедрением в деятельность контрольно-счетных органов Российской Федерации международных стандартов. Стандартизация должна основываться на последних достижениях науки и практического опыта, определять наиболее прогрессивные и оптимальные решения задач КСО. Внедрение международных стандартов предполагает разработку внутренних регламентирующих документов, в том числе методических и инструктивных документов по организационному и методическому обеспечению контрольных мероприятий по различным направлениям, внутренних стандартов контроля и т.д., а также системы общих для всех контрольных органов и обязательных для выполнения стандартов. Реализация указанных задач значительно облегчается в условиях процессного подхода.

Таким образом, устранить имеющиеся недостатки и реализовать важнейшие стратегические задачи, стоящие сегодня перед КСО, позволяет использование процессного подхода. Его реализация на практике предполагает использование ряда управленческих новаций, в частности, позволяет построить последовательность процесса организационно-методических мероприятий по изучению деятельности КСО (рис. 3), разработать системные карты:

- совокупности целей (рис. 4);
- классификации процессов (рис. 5);
- показателей деятельности (рис. 6);
- ключевых показателей деятельности основных процессов (рис. 7);
- сбалансированной системы показателей с применением ключевых показателей деятельности КСО (рис. 8).

Заключение

Процессно-ориентированный подход, получивший большое распространение в развитых странах, стал основой для разработок целого ряда методик и подходов в теории и практике управления. Такие методические инструменты, как оптимизация и инжиниринг бизнес-процессов, сбалансированная система показателей, комплексная диагностика и совершенствование системы управления, система мотивирования персонала, управление операционными рисками, целый ряд информационных технологий и др. используются только в условиях процессно-ориентированного управления. Причем количество этих методик растет ускоренными темпами. Предприятия, не внедряющие процессно-ориентированный подход, естественно, не имеют возможности ими пользоваться, все больше отдаляясь от естественного эволюционного процесса развития.

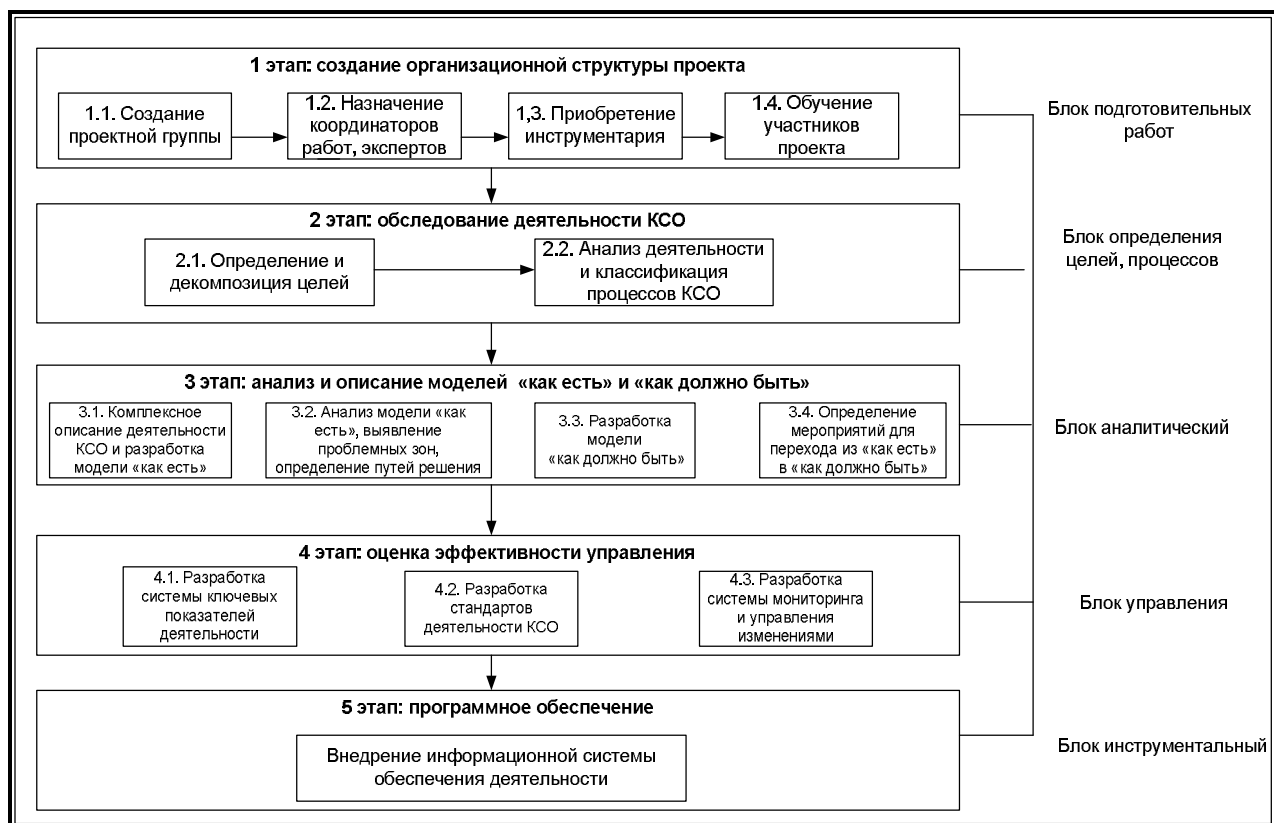


Рис. 3. Последовательность процесса организационно-методических мероприятий по изучению деятельности КСО

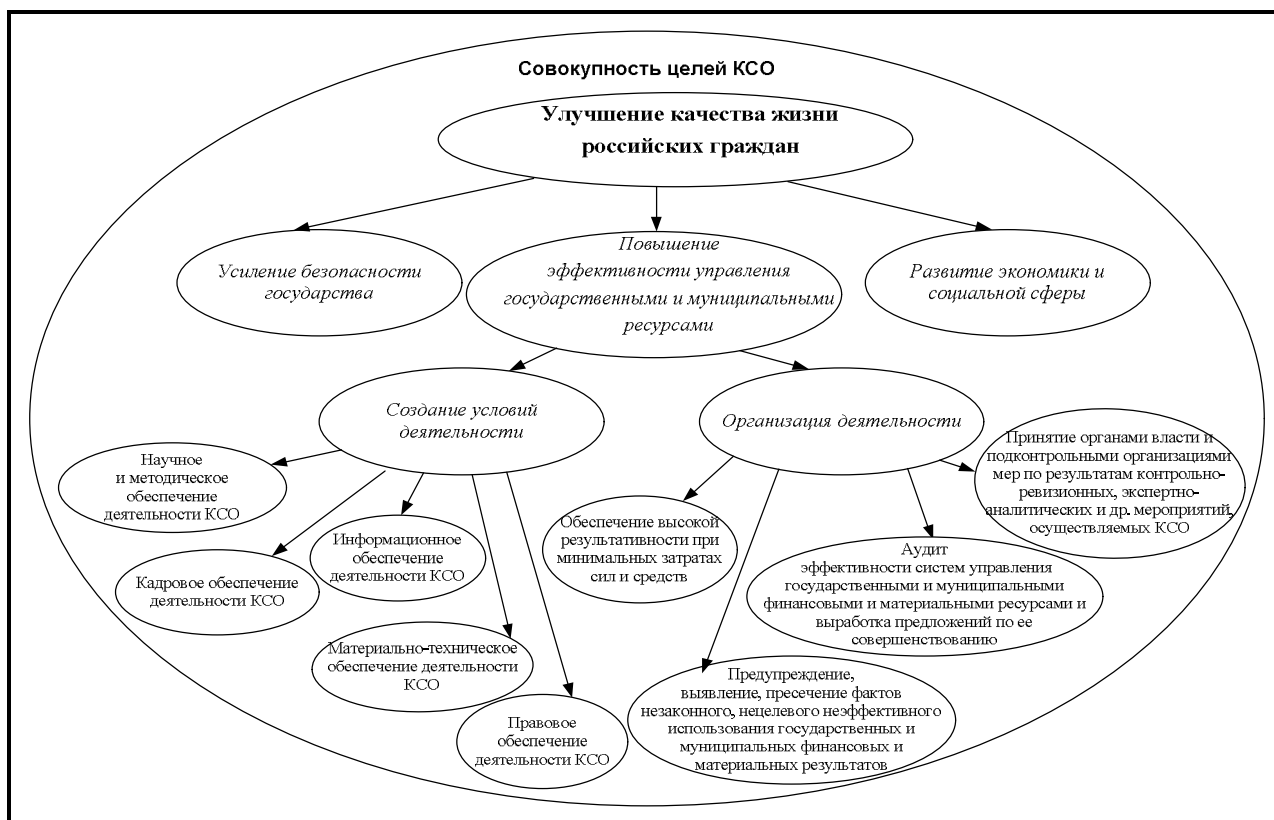


Рис. 4. Системная карта совокупности целей КСО



Рис. 5. Системная карта классификации процессов КСО



Рис. 6. Системная карта показателей деятельности КСО

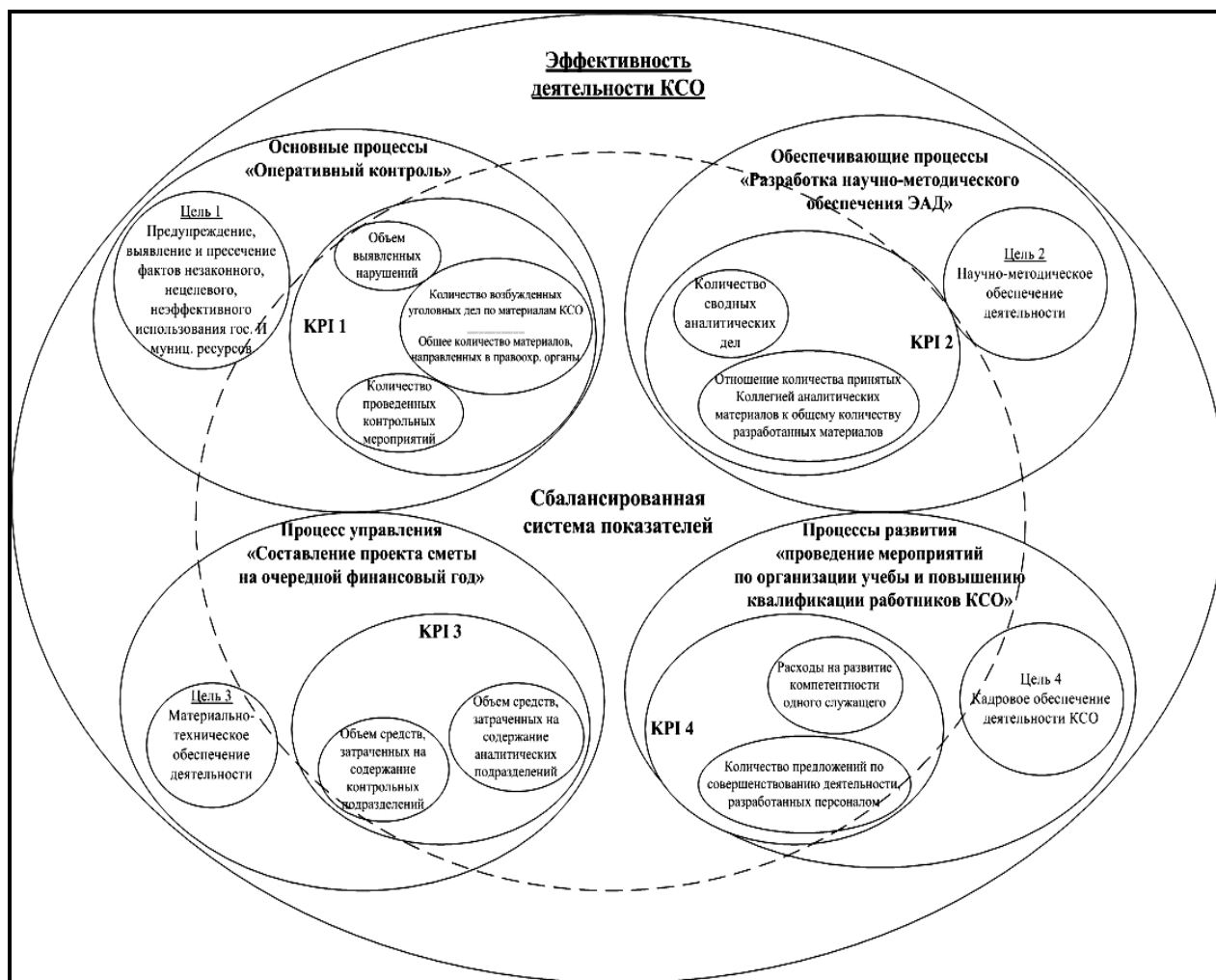


Рис. 7. Системная карта ключевых показателей деятельности (KPI) основных процессов



Рис. 8. Системная карта сбалансированной системы показателей с применением ключевых показателей деятельности (KPI)

Литература

1. Ивлёв В.А., Попова Т.В. Реорганизация деятельности предприятий: от структурной к процессной организации. — М.: Научтехлитиздат, 2000.
2. Медведев Е., Свеженцев И., Уштанит Т. Повышение эффективности предприятия за счет процессно-ориентированного подхода к управлению // Проблемы теории и практики управления, 2004, № 5.
3. Кононенко П.И. Стратегическое программно-целевое управление производственно-хозяйственной системой. Обобщение и практические рекомендации. М.: Дашков и К², 2003.
4. Холод Л.Л., Хрусталёв Е.Ю. Методы и инструментарий реализации процессного подхода к управлению предприятием // Знание. Понимание. Умение. 2007, № 4.
5. Ивлёв В., Попова Т. Процессная организация деятельности предприятия / <http://www.akdi.ru/avt-upr/UPR/ivlev2.htm>.
6. Трусев Д.Г., Комаровский Н.А., Лавров В.А. Процессно-ориентированный подход как наиболее современный метод управления // http://www.yartpp.ru/vesti_stat2.htm.
7. Шадрин А.Д. Владелец процесса должен быть Мастером // Методы менеджмента качества, 2002, № 5.
8. Восторгов А. Автоматизация системы управления и процессный подход // http://publish.ruprint.ru/stories/8/118_1.php.
9. Каменнова М.С., Громов А.И., Крохин В.В. Использование инструментальной системы ARIS при разработке и эксплуатации систем менеджмента качества // <http://ity.eup.ru/DOCUM3/iisarisesmk.html>.
10. Пирх К., Китка Дж. Стандарт ISO 9001:2000. Новое качество / http://big.spb.ru/publications/other/qm/iso9001_2000_new_qual.s.html.
11. Василевская С.В. TQM — основа интегральной системы менеджмента // Методы менеджмента качества, 2005, № 1.
12. Иванова Е.И., Фаттахов Р.В., Юсупова Н.И. Государственный финансовый контроль. М.: СОПС РАН, Минэкономразвития РФ, 2006.
13. Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль. М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2002.
14. Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.А. Государственный финансовый контроль. — С-Пб.: Питер, 2004.
15. Степашин С.В., Столяров Н.С., Коровников А.В., Шлейников В.И. Контрольно-счетные органы в Российской Федерации (в вопросах и ответах) / Под ред. Рябухина С.Н., Шохина С.О., Четчикова В.Д. — С-Пб.: Питер, 2001.
16. Иванова Е.И., Хрусталёв Е.Ю. Организация и использование информационных ресурсов для нужд государственного финансового контроля. — М.: ЦЭМИ РАН, 2007.

Иванова Елена Ивановна;

Холод Лариса Леонидовна;

Хрусталёв Евгений Юрьевич

РЕЦЕНЗИЯ

В современных экономических условиях особую актуальность и значимость приобретают задачи реорганизации деятельности российских контрольно-счетных органов, внедрения и использования в этой деятельности новых технологий управления и информационных средств их поддержки. Эти инструменты при грамотном их применении позволяют успешно реализовать концепцию «сильного» государства, отстаивающего интересы граждан, подотчетного им, с прозрачными и ясными целями.

Одним из наиболее прогрессивных в этой сфере управления является процессный подход, который заключается в построении системы организации и управлении при максимальной эффективности системы и деятельности в целом.

Информационная поддержка решающим образом влияет на функционирование процессов и при правильном использовании приводит к многократному повышению их результативности. Методики, которые можно использовать при реализации процессного подхода к управлению деятельностью организации, подобны методикам объектно-ориентированной разработки программного обеспечения. Тесная взаимосвязь указанных методик обусловлена прежде всего тем, что характер процессов определяет требования к информационно-аналитической системе, а сама система влияет на функционирование этих процессов.

Использование современных информационных технологий способствует развитию форм и методов, а также появлению новых задач государственного финансового контроля. В частности, важной задачей, стоящей перед органами государственного финансового контроля, является тесное взаимодействие контрольных органов всех уровней в рамках единой системы. Только единство действий способно качественно повысить результативность контрольной деятельности, обеспечить успешность применения методов аудита эффективности, а также стратегического аудита.

Авторами показано, что для успешного внедрения процессного управления в деятельность контрольно-счетных органов должны быть решены следующие задачи:

- выделены и описаны процессы;
- назначены владельцы процессов;
- разработана система отчетности и показатели эффективности процессов;
- разработаны механизмы мониторинга, анализа и совершенствования процессов;
- разработан перечень приоритетных процессов;
- разработаны описания «как надо» для приоритетных процессов, разработаны технические требования к информационно-аналитической системе;
- проведено обучение сотрудников процессным технологиям и технологиям управления проектами.

В статье исследованы научно-методические основы процессного подхода к организации государственного финансового контроля, обоснована система организационного и методического обеспечения внедрения процессного управления в контрольно-счетных органах РФ, разработаны предложения по реализации процессного подхода при организации мероприятий по развитию информационно-аналитической системы контрольно-счетных органов.

Разработанные предложения могут быть использованы при внедрении процессного управления с целью совершенствования организационных структур, сертификации деятельности контрольно-счетных органов в соответствии с международными стандартами, а также повышения эффективности и результативности их деятельности.

Заключение. Рецензируемая статья представляет теоретический и практический интерес для читателей. Рекомендуем ее к опубликованию в журнале «Аудит и финансовый анализ».

Бендиков М.А., д.э.н., ведущий научный сотрудник Центрального экономико-математического института РАН

1. TAXATION AND THE FINANCIAL SCREENING

1.1. CONCEPT OF THE PROCESS APPROACH TO MANAGEMENT OF THE STATE FINANCIAL CONTROL

E.I. Ivanova, Candidate of Science (Economic),
Acting State Counselor of the III Class, the First Deputy
Director in the Scientific Research Institute of System
Analysis Attached to the Accounts Chamber
of the Russian Federation;

L.L. Kholod, Manager by Organization of Deliveries and
Control of the Consumptions Group at the Moscow
Humanitarian University;

Y.Y. Khrustalev, Doctor of Science (Economic), Professor,
Leading Scientific Worker Central Economics and
Mathematics Institute Russian Academy of Sciences

In the article the features and scientific-methodical fundamentalises of the process approach to control and planning of the state financial control are investigated, the systems of organizational and methodical maintenance of an intrusion of process control in control-countable organs are reviewed.