

Институт экономики переходного периода

103918, Россия, Москва, Газетный переулок д. 5 Тел./ факс 229 6596, www.iet.ru

**ОПТИМИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ
НА ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

Авторы:

Л.И.Якобсон

(руководитель проекта)

А.В.Глаголев

П.М.Кудюкин

Москва

Май 2001 г.

Оглавление

Реферат

Введение

1. Рационализация бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление и модернизация системы государственной службы
2. Развитие современных методов планирования и оценки деятельности органов государственного управления, их связь с механизмами бюджетного менеджмента
3. Формирование и исполнение федерального бюджета по статье "Государственное управление и местное самоуправление" в 1997-2000 гг.

Заключение

Использованная литература

РЕФЕРАТ

Работа «Оптимизация бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление» выполнена в Институте экономики переходного периода в рамках проекта по анализу бюджетных расходов в Российской Федерации и разработке предложений по их оптимизации, финансируемого Агентством США по международному развитию (USAID).

Проблема рассмотрена под двумя углами зрения – связь оптимизации бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление с модернизацией системы государственной службы (раздел 1) и развитие современных методов и планирования деятельности органов государственного управления, их связь с механизмами бюджетного менеджмента (раздел 2). В разделе 3 дан анализ формирования и исполнения федерального бюджета Российской Федерации по статье «Государственное управление и местное самоуправление» в 1997-2000 гг.

В финансировании государственного управления сокращение расходов как таковое не может быть самоцелью. Напротив, повышение эффективности государственного управления может многократно оправдать определенное повышение расходов на него. Особое значение проблема имеет в России, где государственный аппарат, выступая одним из основных инструментов социально-экономических преобразований, сам оказался в минимальной степени затронут реформами и во многом остается старым советским аппаратом. Это стало выступать одним из основных препятствий на пути создания эффективной экономики и гражданского общества. Модернизация государственной службы должны быть направлена прежде всего на усиление служения государства обществу, ориентации его на удовлетворение конкретных общественных потребностей. Важнейшей составной частью реформирования (модернизации) государственного управления в целом и государственной службы в частности должна стать переориентация финансирования с финансирования органов на финансирование функций с ориентацией на результат. Само изменение принципов финансирования должно стать основным инструментом перестройки государственной службы.

Именно на достижение этих целей направлены современные методы планирования и оценки деятельности органов государственной власти. При этом важной задачей является выделение разных типов государственных органов по характеру выполняемых ими функций, что требует разных индикаторов применяемых в планировании и оценке. Речь идет прежде всего о функциях политического управления и регулирования и об оказании общественных услуг в узком смысле слова. При инструментализации целей, выдвигаемых на политическом уровне, как основы для формирования системы индикаторов для планирования и оценки, важно дифференцировать «поддерживающие» (статические) и «развивающие» (динамические) функции и соответствующие им индикаторы. Первые связаны с необходимостью поддержания (достижения) некоторых общественно нормальных (приемлемых) уровней явления или оказания услуг, вторые – с развитием тех или иных сфер общественной жизни. Не менее важная проблема и задача – построение системы индикаторов и их измерения таким образом, чтобы они не провоцировали искажения информации и не порождали бы «псевдодеятельности» государственных органов. Функциональная дифференциация органов государственной власти и построение системы индикаторов являются необходимой предпосылкой применения современных методов бюджетного менеджмента, ориентированного на результат, и управления производительностью (performance management).

В финансировании расходов на государственное управление до сих пор не решена проблема обеспечения необходимой прозрачности – часть фактических расходов на госуправление проходит по другим статьям бюджета, не до конца изжито финансирование государственных органов из внебюджетных источников. Несовершенна структура расходов по статье «Государственное управление и местное самоуправление». Большую часть расходов составляет «денежное содержание аппарата» (оплата труда), определяемое на основании лимитов, устанавливаемых Минфином России. Расходы на «содержание аппарата» (материальные затраты) определяются главным образом исходя из сложившихся размеров и хронически недофинансируются.

Рекомендации, данные на основе проведенного анализа, направлены на повышение гибкости организации государственной службы, повышение свободы руководителей государственных органов в распоряжении бюджетными средствами при соответствующем повышении их ответственности за результаты работы.

ВВЕДЕНИЕ

Цель данной работы – обоснование предложений по совершенствованию бюджетных расходов по статье «Государственное управление и местное самоуправление». Для этого проблема рассматривается под двумя углами зрения. Изучается связь оптимизации бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление с модернизацией системы государственной службы (раздел 1), с развитием современных методов и планирования деятельности органов государственного управления и механизмов бюджетного менеджмента (раздел 2). Кроме того, дается анализ формирования и исполнения федерального бюджета Российской Федерации по статье «Государственное управление и местное самоуправление» в 1997-2000 гг. (раздел 3).

Подобного рода анализ, особенно в связи с модернизацией системы государственного управления проводится в России впервые.

Исследование имеет как научную, так и практическую значимость, связанную с актуальностью проблемы, ее недостаточной изученностью, привлечением зарубежного опыта решения аналогичных проблем.

Исследование основано на анализе документов (федеральный бюджет и его исполнение, законодательные и иные нормативные правовые акты по бюджетному процессу и регулированию оплаты государственных служащих), зарубежного опыта бюджетного менеджмента, системы планирования и оценки органов государственной власти, реформ государственной службы.

Работа выполнена в Институте экономики переходного периода в рамках проекта по анализу бюджетных расходов в Российской Федерации и разработке предложений по их оптимизации, финансируемого Агентством США по международному развитию (USAID).

1. Рационализация бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление и модернизация системы государственной службы

Рационализация бюджетных расходов на государственное и муниципальное управление неразрывно связана с общим процессом модернизации целей, функций и методов управления общественными процессами. Для современной России характерна парадоксальная ситуация, когда государственный аппарат, ответственный за проведение социально-экономических реформ, сам был затронут реформами в относительно малой степени. То обстоятельство, что принципиально новые функции государства выполняются, по существу, старым государственным аппаратом, отмечалось, в частности, в Послании Президента РФ Федеральному собранию в 1997 г. С тех пор положение фактически существенно не изменилось, а в ряде случаев ухудшилось.

В Послании Президента РФ Федеральному собранию “Не будет ни революций, ни контрреволюций” (2001) подчеркивается, что сложившаяся система работы законодательных и исполнительных органов “тормозит, а во многих случаях – просто останавливает преобразования”.

Государственный аппарат остается неприемлемо устаревшим с точки зрения не только кадрового состава, но прежде всего способов постановки и решения задач, включая используемые технологии, механизмы разделения труда и кооперации, планирование деятельности, ее организацию, критерии оценки, стимулы и ценностные ориентации государственных служащих. Применительно к проблематике финансирования это влечет за собой, во-первых, “встроенную” неэффективность, неустранимую частными улучшениями, во-вторых, попытки подменять реальное реформирование механическим сокращением или некоторым упорядочением ассигнований без серьезного пересмотра функций и способов деятельности (естественным следствием чего выступает ухудшение качества работы), в-третьих, недооценкой потенциала современных финансовых механизмов в совершенствовании рассматриваемой сферы деятельности.

Ключевое значение имеют две тесно взаимосвязанные проблемы: переориентация финансирования на достижение конкретных результатов и придание финансовым механизмам ведущей роли в реформировании государственного аппарата (взамен вспомогательной, обслуживающей). Финансовые аспекты функционирования государственного аппарата следует рассматривать не только как способы задания экономических *ограничений* (например, на увеличение численности служащих, повышение

их денежного содержания, расширение занимаемых площадей и т.п.) и ведения *учета*, но также как *инструменты формирования интересов и стимулов* в системе государственного управления. Именно такую роль играют финансовые механизмы во всех секторах экономики, и именно целенаправленное формирование заинтересованности бюджетополучателей в повышении эффективности своей деятельности способно стать ключевым фактором рационализации государственных расходов.

В нашей стране все еще сказывается инерция “внеэкономического” подхода к управлению бюджетной сферой, непосредственно связанного с общераспространенным в прошлом представлением о непроизводительном характере труда в образовании, науке, здравоохранении, культуре, государственном управлении и т.д. При использовании “внеэкономического” подхода вне поля зрения аналитика остаются результаты функционирования подразделений бюджетной сферы. Соответственно, поиск резервов ограничивается в основном выявлением избыточных элементов издержек, например, возможности сократить штаты. Однако критерии, по которым можно было бы судить об избыточности (или, напротив, недостаточном уровне) издержек, при этом выглядят принципиально инородными для экономического анализа и на практике, как правило, не поддаются четкому определению.

Кроме того, за пределами систематического анализа остаются те варианты улучшений, которые предполагают не просто удешевление традиционно осуществляемой деятельности, но ее рационализацию по существу. Между тем, основные резервы финансовой рационализации заключаются, как правило, в совершенствовании широко понимаемой организации деятельности, а не только финансовой работы в узком смысле. Например, если речь идет о здравоохранении, резервы оправданного замещения больничной помощи амбулаторно-поликлинической более значимы, чем резервы технического улучшения финансирования больниц при сложившихся масштабах и структуре госпитализации.

В отношении образования, здравоохранения, культуры “внеэкономический” подход стал утрачивать свои позиции более десяти лет назад. Применительно к этим сферам процесс освоения современных экономических подходов как в области анализа, так и в области практического управления далеко не завершен, но продвинулся несопоставимо дальше, чем в отношении деятельности в государственном аппарате. В то же время при всей специфике звеньев государственного аппарата в отношении них предстоит решать проблемы, схожие с теми, которые связаны с улучшением функционирования других бюджетополучателей. Опыт социально-культурной сферы убеждает, что освоение новых подходов потребует времени, осуществлять его следует поэтапно и избегая радикализма.

Как бы то ни было, не только правомерно, но и необходимо рассматривать государственный аппарат в общем ряду подразделений (секторов) экономики, которые в рамках определенных институциональных условий трансформируют экономически значимые ресурсы в экономически значимую продукцию, в данном случае – в координационные и иные услуги. Такой подход никоим образом не исключает учета конкретных особенностей продукции, ресурсов и институтов. Вместе с тем, он открывает возможность адекватно осмыслить реальное содержание рационализации финансирования.

Имеется в виду, в частности, что:

- в условиях демократии и рыночной экономики финансирование государственного аппарата по своей природе не является “содержанием государства” (данная формула соответствует скорее средневековым реалиям, изживавшимся в России дольше, чем в других европейских странах, в силу особенностей ее политических институтов как до 1917 г., так и при Советской власти);
- затраты ресурсов на государственное управление оправданны, строго говоря, лишь поскольку они соответствуют конкретным запросам избирателей, предъявленным через систему политических институтов, в отношении деятельности, обеспечиваемой данными затратами;
- запросы налогоплательщиков в отношении финансирования не тождественны готовности принять ту или иную услугу, решающее значение имеет готовность пожертвовать для ее получения конкретными средствами.

Таким образом, рационализация расходов на государственное управление, в принципе, предполагает, во-первых, приведение направлений и форм активности государственных органов в соответствие с реальными запросами граждан и, во-вторых, переход к наиболее экономичным вариантам осуществления этой активности (с учетом качества ожидаемых результатов). В решении обеих названных задач возможно лишь постепенное продвижение; вопрос в том, чтобы оно было целенаправленным и последовательным.

Итак, проблема рационализации расходов в рассматриваемой сфере, как и в других, не сводится к узко понимаемому улучшению нормирования и контроля. Реальная и значительная рационализация становится возможной, когда бюджетирование в государственном секторе воспринимается не в качестве набора сугубо технических процедур, а в качестве неотъемлемого аспекта и инструмента политики, выражающего и формирующего конкретные интересы.¹ Вместе с тем и в “техническом” плане ориентация на результаты, т. е. в конечном счете, на удовлетворение запросов налогоплательщиков, открывает возможность принципиальных улучшений. За рубежом с подобной ориентацией

уже в пятидесятые-шестидесятые годы был связан переход к так называемым *performance budgets*, что в данном контексте можно перевести как бюджеты, обеспечивающие результативность, а в восьмидесятые-девяностые годы распространение получило так называемое *предпринимательское бюджетирование* (*entrepreneurial budgeting*), предполагающее высокую степень гибкости и учет перспектив.²

Современное бюджетирование и администрирование государственных финансов далеко выходит за рамки элементарного контроля за затратами, к которому в основном сводится отечественная практика. В этой связи гораздо более разнообразным и действенным за последние десятилетия стали финансовые механизмы управления эффективностью.³

Использование зарубежного опыта, разумеется, предполагает его адаптацию к особенностям нашей страны. Как традиции, так и конкретная конфигурация актуальных проблем влияют на выбор наиболее перспективных вариантов модернизации государственного аппарата, в том числе применительно к экономико-финансовому аспекту реформирования.⁴ Это относится, в частности, к определению приемлемой степени гибкости финансового механизма в сфере государственного управления, а также приемлемого темпа его реформирования. С нашей точки зрения, для современной России характерна ситуация, допускающая и требующая достижение *высокой* степени гибкости в относительно *короткие* сроки. Ниже представлена попытка аргументировать данную позицию.

В нашей стране в отношении государственного аппарата не изжито, как уже отмечалось, представление о “непроизводительном” характере деятельности. Ранее тот же фактор искусственно замедлял реформирование сфер образования, здравоохранения, науки и культуры. Ведущиеся в настоящее время дискуссии о методах улучшения работы аппарата во многом воспроизводят черты дискуссий о модернизации этих сфер, которые велись на рубеже 80-х и 90-х годов.

Среди занятых в затрагиваемых реформами секторах поддержку находил и находит тезис о том, что единственный путь решения накопившихся проблем состоит не в кардинальной модернизации деятельности, в том числе финансовой, а во всеобщем кратном повышении должностных окладов, надбавок за стаж и т.п., а также усилении социальных гарантий, включая гарантии трудоустройства в случае организационно-штатных мероприятий и улучшение пенсионного обеспечения. При этом применительно к сфере

¹ Rubin, I. B. *The Politics of Public Budgeting*. Chatham, N. J.: Chatham House Publ., 1990.

² Perry, J. L. (ed.) *Handbook of Public Administration*. Part IV. San Francisco: Jossey-Bass Inc. Publ., 1996.

³ См., например: Reed, B. J. and J. W. Swain. *Public Finance Administration*. L.: SAGE Publ., 1997.

⁴ См. например: Kickert, W. J. (ed.) *Public Management and Administrative Reforms in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publ., 1997.

государственного управления выдвигаются те же основные аргументы, которые ранее выдвигались применительно к образованию, здравоохранению, науке и культуре.

Во-первых, это приоритетное значение данных сфер приложения труда, якобы оправдывающее безоговорочное увеличение расходов. Во-вторых, подчеркиваются реально существующие трудности измерения результатов, якобы предопределяющие неадекватность любых индикаторов результативности. В-третьих, акцентируются традиционно присущие представителям ряда профессий ценности бескорыстного служения государству, науке, пациентам и т. д.; предполагается, что сохранение этих ценностей якобы само по себе гарантирует высокое качество деятельности, но требует придания профессиональным сообществам черт привилегированных каст, по отношению к которым вопрос об эффективности в его экономической постановке неуместен.

В дискуссиях о реформировании сферы государственного управления указанные обстоятельства чаще всего фигурируют в качестве специфических черт данной сферы, якобы несовместимых с интенсивным использованием экономических методов управления эффективностью. Эти обстоятельства действительно значимы, однако не только в отношении рассматриваемой сферы, но и других секторов, финансируемых за счет бюджета расширенного правительства, например, здравоохранения. Соответственно, они не свидетельствуют ни об уникальности сферы госуправления, ни о невозможности модернизации ее организационно-экономического механизма на базе ориентации на результативность.

Типологическое сходство проблем, которые предстоит решать в сфере государственного управления, с проблемами иных секторов, финансируемых из бюджета, разумеется, не означает, что к государственному аппарату непосредственно применимо все, что позволяет повышать эффективность в других секторах. Прежде всего, внедрение формализованных методов оценки результативности (*effectiveness*) и эффективности (*cost-efficiency*) в этой сфере представляет наибольшие сложности.⁵ Однако речь идет не о бесперспективности этих методов, а о необходимости использовать широкий круг разнообразных индикаторов, сочетать количественные оценки с качественными и тесно увязывать оценочный инструментарий с особенностями организации деятельности в том или ином конкретном звене госаппарата. Для сферы государственного управления типична ситуация, когда система формализованных оценок может выстраиваться лишь поэтапно, снизу вверх, прежде всего для подразделений, функции которых наиболее четко определены.

⁵ О соответствующей методологии см., например: Layard, R. and S. Glaister (eds.) *Cost-Benefit Analysis*. Cambridge University Press, 1994.

Еще одна особенность рассматриваемой сферы заключается в следующем. В образовании, здравоохранении, культуре ориентация на результаты представляет собой, по существу, ориентацию на запросы потребителей услуг. По своему характеру результаты являются в большинстве случаев частными благами. В этой связи рационализация бюджетного финансирования органически связана с поощрением конкуренции и стимулированием привлечения внебюджетных средств. Сказанное не противоречит тому, что во многих случаях услугам свойственны значительные экстерналии, подлежащие тщательному учету.

В отличие от образования, здравоохранения, культуры в сфере государственного управления преимущественная ориентация на частные интересы индивидуальных клиентов (будь то отдельный гражданин или юридическое лицо), вообще говоря, неприемлема. Услуги государственного управления – это общественные блага, причем, как правило, тесно связанные с реализацией законного права принуждения, которое составляет прерогативу государства. Соответственно, налицо факторы, которые при рациональной организации работы исключают сочетание бюджетного финансирования с внебюджетным, равно как поощрение непосредственной конкуренции между звеньями государственного аппарата (что не исключает стимулирования конкуренции между сотрудниками).

В составе государственного аппарата имеются структуры, оказывающие услуги индивидуальным потребителям. Однако подобного рода деятельность несвойственна сфере государственного управления и должна по мере возможности передаваться государственным учреждениям, а в ряде случаев – негосударственным некоммерческим организациям или предприятиям.

Итак, рационализация расходов на государственное управление непосредственно связана с комплексной модернизацией государственного аппарата. К числу ключевых проблем в данной области в настоящее время относятся:

- нечеткость в определении функций и сфер ответственности государства, в том числе его федеральной и региональной подсистем;
- неоднозначность, пробелы и дублирование в определении компетенции государственных органов, задач и методов работы их подразделений;
- недостаточное использование современных методов организации управленческого труда, в том числе базирующихся на информационных технологиях;
- неполнота и противоречивость нормативно-правовой базы государственного управления;
- чрезмерная инерционность кадрового состава государственной гражданской службы;
- неадекватность мотивации государственных служащих конкретным задачам модернизации;

□ несовершенство материально-технического и финансового обеспечения функций, выполняемых подразделениями государственного аппарата.

Рационализация расходов в конечном счете зависит от взаимосвязанных изменений в системе “уточнение функций государства – оптимизация состава его органов и разделения между ними функций и ответственности - совершенствование организации деятельности – модернизация ее правовых основ – обновление и закрепление кадров, улучшение стимулирования труда – финансирование, адекватное данной системе по своим объемам, структуре и механизмам”. Построение компактного, эффективно функционирующего госаппарата потребует ряда этапов, на каждом из которых изменения должны осуществляться в “пакете”, охватывающем все названные аспекты. При этом ведущая роль объективно принадлежит уточнению функций, ради эффективного и качественного выполнения которых осуществляется финансирование.

Если ставить вопрос абстрактно, наиболее последовательный вариант рационализации расходов предполагал бы прежде всего достижение консенсуса в понимании функций государства в целом, исходя из чего однозначно определялся бы состав и функции его органов, оптимизировались способы реализации этих функций, а вместе с тем и системы кадрового, материально-технического и финансового обеспечения их выполнения. Однако в течение продолжительного времени будет, по-видимому, сохраняться ситуация, когда различные слои населения по-разному понимают меру и характер ответственности государства за состояние экономики и социальные процессы. Поиски относительного консенсуса по такого рода проблемам занимали в демократических государствах многие десятилетия.

Разумеется, сказанное не предполагает ослабления усилий в области дерегулирования экономики и дебюрократизации общественной жизни. Вместе с тем, необходимо учитывать, что в обозримой перспективе законодательное определение функций государства и, как следствие, Правительства и федеральных министерств останется, по-видимому, не вполне однозначным, в определенном смысле открытым для политического толкования и модификации.

Существенная сложность привносится также не вполне устоявшимся характером федеративных отношений в нашей стране и связанной с этим широтой предметов совместного ведения, предусмотренных Конституцией Российской Федерации. Процесс последовательного разграничения полномочий и ответственности федеральных и региональных органов власти получил в последнее время значительный импульс, но его развитие будет зависеть от многих обстоятельств политического, правового,

административного, экономического (в том числе фискального) и даже социокультурного характера.

В этой связи усилия по непосредственной рационализации расходов целесообразно сконцентрировать в первую очередь на уровне своего рода *модулей государственного аппарата* – самостоятельных подразделений, решающих совокупность задач, содержание и степень выполнения которых поддаются более или менее однозначной трактовке. В качестве таких моделей способны в ряде случаев выступать самостоятельные органы, если их функции могут быть соответствующим образом определены (например, максимально полный сбор налогов, предусмотренных законодательством, или ведение статистического учета). В других случаях модулями в указанном смысле выступают департаменты и иные подразделения государственных органов.

Актуальность модульного подхода делает настоятельным, в частности, разграничение органов исполнительной власти, непосредственно ответственных за формирование политики (министерств), и иных органов (служб, надзоров, агентств). К определению функций первых уместно предъявлять главным образом требования *единообразия и предотвращения дублирования*, тогда как функции вторых, равно как функции многих подразделений министерств могут и должны определяться *операционально*. Это позволит отслеживать изменения в масштабе, сложности и результативности проводимой работы, которые могут выступать ориентирами для финансирования.

Основное место в расходах на государственное управление занимают средства, затрачиваемые на денежное содержание государственных служащих и предоставляемые им социальные гарантии. Соответственно, рационализация расходов тесно связана с *численностью служащих, их составом и факторами, формирующими их социальный статус* (уровень и условия получения доходов в денежной и натуральной форме, в настоящем и будущем и т.п.). Для того, чтобы обосновать наиболее перспективные варианты действий по повышению эффективности, необходим *конкретный анализ кадровой ситуации* на государственной службе.

Прямому воздействию в наибольшей степени поддается численность служащих и (в несколько меньшей степени) их должностная структура; такого рода воздействия преобладают на практике, однако не всегда приносят положительные результаты. В то же время нет оснований считать, что такие результаты способна принести скорейшая стабилизация сложившихся структур, кадрового состава и т.д.

Масштабы и динамика занятости в сфере государственного управления и местного самоуправления представлены в таблице 1 (здесь и далее данные Госкомстата России, в анализе не представлены материалы по Минобороны России, МВД России и другим органам,

обеспечивающим правопорядок и охрану безопасности государства). Как видно из таблицы, до 90% общей численности работников заняты в органах исполнительной власти (89,1% в 1994 г., 88,5% в 2000 г.). При этом соотношение численности занятых в органах субфедеральных уровней и федеральных органах составляет около 1,5, с течением времени меняясь в пользу первых.

За 1994-2000 годы общая численность работников органов государственной власти и местного самоуправления увеличилась на 15,8%. Почти в 2,2 раза выросла численность занятых в органах законодательной власти. 12% составил прирост численности работников судебных органов и прокуратуры. В органах исполнительной власти субъектов Федерации и органах местного самоуправления численность занятых повысилась на 21%. В то же время в федеральных органах исполнительной власти она возросла лишь на 6%, причем происходило это исключительно за счет территориальных органов (прирост 8%), тогда как численность занятых в центральном аппарате уменьшилась на 11%.

Сокращение стало результатом неоднократных изменений состава федеральных исполнительных органов и организационно-штатных мероприятий, непосредственно нацеленных на достижение экономии, в том числе в связи с бюджетными решениями, которые принимались законодательной властью, оппонировавшей Правительству. Уменьшение численности в целом не сопровождалось действенными мерами, направленными на улучшение структуры должностей, качественного состава государственных служащих, управленческих технологий и стимулирования труда. Более того, существующие механизмы финансового планирования в сфере государственного управления не благоприятствуют использованию таких мер.

Таблица 1

ЧИСЛЕННОСТЬ РАБОТНИКОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, тысяч человек

	В органах государст- венной власти и местного само-	В том числе в органах					
		зако- нода- тельной власти	испол нительной власти	из них		судеб ной власти и прокуратуры	Друг их государ- ственных органах
				Фед еральных	субъектов Российской Федера- ции и местного		
	Всего работников						
19	1004,	7,1	894,4	379,	514,5	102,6	0,1
19	1061, 8	8,8	945,1	416,	528,9	107,3	0,6

19	1093, 0	10,5	971,3	433,	538,3	110,0	1,2
19	1108, 9	11,1	984,5	442,	542,0	111,5	1,8
19	1102,8	11,0	983,9	409,	574,0	105,6	2,3
19	1133, 7	14,5 ⁴	1006,5	412,	593,7	110,1	2,6
20	1163, 3	15,5 ⁴	1029,5	404,	624,8	115,2	3,1
в том числе: на федеральном уровне							
19	39, 3	3,	33,9	33,9	-	2,2	0,1
19	39, 7	3,5	33,8	33,8	-	2,2	0,2
19	37, 9	3,7	31,2	31,2	-	2,4	0,6
19	37,5	3,9	30,4	30,4	-	2,5	0,7
19	35,9	3,1	28,9	28,9	-	3,0	0,9
19	38,7	3,8	30	30,9	-	3,0	1,0
20	38,8	4,2	30,3	30,3	-	3,2	1,2
на региональном уровне							
19	965,0	4,	860,6	346,	514,5	100,4	0,0
19	1022,1	5,3	911,3	382,	528,9	105,1	0,3
19	1055,1	6,8.	940,1	401,	538,3	107,5	0,6
19	1071,4	7,2	954,1	1	542,0	109,0	1,1
19	1066,9	7,9	955,0	381,	574,0	102,6	1,4
19	1095,0	10,6 ⁴	975,6	381,	593,7	107	1,6
20	1124,5	11,3 ⁴	999,2	374,	624,8	112,0	1,9

Традиционный подход к достижению экономии за счет во многом механического сокращения штатов, по сути, исчерпал свои возможности. Причем реакцией на него стало настойчивое стремление к стабильности, отчетливо проявляемое в среде государственных служащих и оборачивающееся настороженным отношением к нововведениям. Вообще говоря, относительно большая стабильность, по сравнению с частным сектором, составляет характерную черту государственной службы во многих странах. Однако повышение эффективности в целом и рационализация расходов в особенности несовместимы с консервацией сложившейся кадровой ситуации. Эта ситуация делает объективно неизбежным довольно интенсивное обновление состава государственных гражданских служащих, особенно в федеральных органах исполнительной власти. Проблема состоит в том, как именно пройдет процесс обновления с точки зрения издержек и результатов, в частности, насколько он будет управляемым и каким станет новый облик кадрового ядра государственной гражданской службы.

До начала 90-х годов она была одной из наиболее престижных сфер приложения труда, обеспечивавших относительно высокие заработки и социальные гарантии. Это позволяло, в частности, рекрутировать специалистов федеральных органов исполнительной

власти преимущественно из числа лиц, имеющих опыт успешной работы на предприятиях и организациях. В последнее десятилетие, с одной стороны, открылись принципиально новые сферы приложения управленческого труда в частном секторе, с другой – возникла отмеченная выше тенденция к нестабильности положения работников государственного аппарата. Сфера государственного и муниципального управления стала значительно менее привлекательной с точки зрения оплаты.

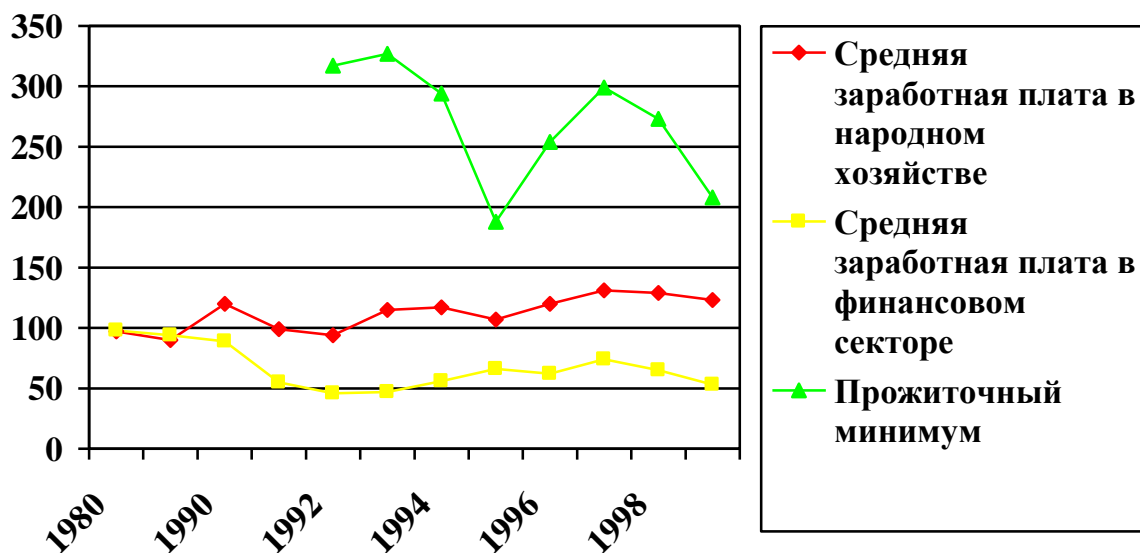
Последнее обстоятельство в известной мере маскируется, когда заработная плата в государственном и муниципальном управлении сравнивается со средней по народному хозяйству (в конце 90-х годов соотношение было примерно таким же, как в конце 80-х). Однако более показательное сравнение с финансовым сектором, который, с точки зрения профессионально-квалификационной структуры кадров, в принципе, наиболее схож с госаппаратом. До начала 90-х годов уровни оплаты труда в финансовом секторе и государственном и муниципальном управлении существенно не различались, однако затем за короткое время сформировался двукратный разрыв, который в дальнейшем в основном сохранялся (рисунок 1). Следует при этом учитывать, что вознаграждение труда в банках и других финансовых институтах, равно как оплата труда управленцев, экономистов, юристов и т.п. на иных предприятиях частного сектора зачастую не полностью отражалась в отчетности по заработной плате.

Примечательно сближение уровня заработной платы в государственном и муниципальном управлении с прожиточным минимумом, что также видно на рисунке. Неблагоприятная тенденция ослабилась в период, непосредственно примыкавший к выборам 1996 г. (что, по-видимому, объясняется политико-конъюнктурными обстоятельствами), однако затем воспроизвелась вновь.

Резкое ослабление конкурентоспособности государственной службы как сферы приложения труда особенно ощущается в федеральных органах исполнительной власти, рекрутирующих кадры прежде всего на московском рынке труда. В Москве денежные доходы в расчете на душу населения составляли на конец 2000 г. 13 898 руб., средняя начисленная заработная плата в Москве в этот период достигала 4 442 руб. Разрыв между величиной душевого дохода и заработной платы, вероятно, обусловлен не только концентрацией в столице предпринимательских доходов, но также высоким удельным весом оплаты труда, осуществляемой по “теневым” и “серым” схемам. В то же время среднемесячная начисленная заработная плата (включая выплаты социального характера) работников федеральных органов исполнительной власти на региональном уровне составляла в Москве в 2000 г. 3 672 руб. Условно говоря, в московской семье, которая состоит из двух служащих, имеющих одного ребенка, душевой доход почти на порядок

ниже, чем средний по городу (132% среднегогородского уровня) и менее чем в 2 раза превосходит стоимость минимального набора продуктов питания.

Оплата федеральных служащих в Москве значительно уступает оплате служащих Московского правительства. Последняя составляла на конец 2000 г. 6 945 руб. в месяц.



В условиях нестабильности и все большей утраты позиций по уровню оплаты государственная гражданская служба, особенно федеральная в Москве, была способна скорее удерживать опытных сотрудников, чем привлекать одаренную, амбициозную и конкурентоспособную молодежь. Возрастной состав работников, замещающих государственные должности федеральной государственной службы, представлен в таблице 2. На первый взгляд, он выглядит удовлетворительным; в самом деле, например, доля лиц моложе 50 лет в общей численности служащих категории “В” составляет 83%. Однако очевидно старение своего рода ядра кадровых государственных служащих, которое образуют прежде всего занятые на главных и ведущих должностях категории “В”.

Рисунок 1

**СООТНОШЕНИЕ СРЕДНЕЙ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ В СФЕРЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ С РЯДОМ
ИНДИКАТОРОВ (указаны справа), в процентах**

Среди лиц, замещающих главные должности категории “В” на федеральном уровне, 56% приходится на служащих, достигших возраста 50 лет, в том числе 12% - на лиц в возрасте 60 лет и старше. Для ведущих должностей соответствующие показатели составляют

соответственно 48% и 9%. Если обратиться к данным о стаже работы в государственных органах, то для занятых на главных и ведущих должностях на рассматриваемом уровне характерен стаж 15 лет и выше (66% замещающих главные должности и 60% замещающих ведущие должности).

Вообще говоря, преобладание на ключевых должностях опытных государственных служащих может рассматриваться как положительное явление. Однако в настоящее время в нашей стране оно связано с образованием специфических поколенческих разрывов. Проблема состоит в том, что в период интенсивных изменений политической, экономической и социокультурной среды опыт означает сохранение как тех представлений, знаний, навыков и мотиваций, которые активно востребуются в новых условиях, так и тех, которые неадекватны этим условиям. Соответственно, эффективность работы решающим образом зависит от *сбалансированности* кадрового состава. На успешно работающих предприятиях обеспечение такого рода баланса составляет важную задачу кадровых служб и достигается за счет гибкого подхода к стимулированию труда работников, в том числе занятых выполнением управленческих функций.

Нет оснований переоценивать различия между стимулированием таких работников в управленческих структурах крупных корпораций, с одной стороны, и в государственном аппарате, с другой. В корпорации так же, как и в госаппарате, неуместна прямая увязка заработка, например, бухгалтера, специалиста по финансовому планированию или юрисконсульта с объемом продаж, прибылью и т.п. Схемы стимулирования управленческого труда в любом случае строятся исходя из его специфики и функций конкретного подразделения и сотрудника. Другой вопрос, что для частного сектора, как правило, характерна гораздо большая готовность и заинтересованность внедрять гибкие и действенные системы стимулирования эффективности.

На государственной службе подобные системы фактически не применяются, причем в значительной степени это связано с характером финансирования государственных органов. В результате на практике моменты инерционности (со всеми их преимуществами, но также и недостатками) преобладают над моментами обновления, когда речь идет о кадровом составе лиц, играющих ключевую роль в *подготовке* решений и *контроле* за их исполнением. Между тем принципиально обновился состав лиц, *принимающих* политические решения, и образовавшийся разрыв сказывается на взаимопонимании между руководством и аппаратом.

Таблица 2

**СОСТАВ РАБОТНИКОВ, ЗАМЕЩАЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ
ДОЛЖНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПО
ВОЗРАСТНЫМ ГРУППАМ (на 1 января 2001 г., в процентах)**

	Всего	До 30 лет	30-40 лет	40-50 лет	50-60 лет
<i>Всего</i>	100	24,6	27,6	31,1	15,2
в том числе:					
Категория "А"	100	3,4	32,2	43,1	17,7
Категори "Б"	100	22,5	34,5	24,4	16,1
я					
Категори "В"-всего	100	25,1	27,0	31,0	15,5
я					
в том числе:					
Высшие	100	1,8	11,8	32,1	43,8
Главные	100	2,8	10,9	33,8	41,6
Ведущие	100	7,5	25,9	40,3	22,7
Старшие	100	26,4	29,3	30,0	13,7
Младши	100	39,6	24,9	24,4	10,6
е					
На федеральном					
Уровне – всего	100	14,9	14,6	31,1	34,0
В том числе:					
Категория "А"	100	1,9	13,5	33,0	36,1
Категори "Б"	100	17,2	25,4	29,4	22,6
я					

Категори “В”-всего	100	15,3	14,1	30,6	34,7
я					
В том числе:					
Высшие	100	1,4	8,6	30,0	47,0
Главные	100	2,6	10,2	31,3	43,9
Ведущие	100	5,7	13,5	32,5	39,6
Старшие	100	19,6	15,5	30,7	32,4
Младши	100	38,8	15,6	25,6	18,7
е					
<i>На региональном</i>					
Уровне – всего	100	25,2	28,9	30,9	13,5
в том числе:					
Категория "А"	100	3,5	32,9	43,5	17,0
Категори “Б”	100	25,6	39,8	21,5	12,2
я					
Категори “В”-всего	100	26,0	28,3	31,0	13,6
я					
в том числе:					
Высшие	100	3,3	22,3	39,1	33,1
Главные	100	3,3	12,0	38,3	37,3
Ведущие	100	7,7	27,5	41,5	20,4
Старшие	100	27,0	30,6	29,9	12,1
Младши	100	39,7	25,3	24,3	10,2
е					

Существенно изменилась также среда, в которой функционируют органы государственного управления. Типичной фигурой в частном бизнесе и иных негосударственных структурах гражданского общества стал сравнительно молодой менеджер, ориентированный на новые представления и инновационную активность. Между тем на государственной гражданской службе отчетливо преобладает иной тип управленца. Своего рода “несостыкованность” представлений и менеджеральных стилей не благоприятствует эффективному взаимодействию, которое во многих случаях замещается взаимным отторжением либо коррупционными связями.

Уместно еще раз напомнить, что в советский период важным каналом пополнения кадров государственной службы был отбор наиболее одаренных и инициативных заводских управленцев. Хорошее знание того, как работают звенья реальной экономики, играло существенную роль в подготовке решений в органах государственной власти и управления. Старение кадров и фактическое прекращение их притока из промышленности, банковского сектора и т. д. привели к определенной оторванности от новых тенденций не только в области управленческих технологий, но и в развитии тех общественных подсистем, на которые предполагается воздействовать.

Возрастная структура кадров, преобладающих на средних уровнях должностной иерархии, такова, что в ближайшие 5-8 лет при всех обстоятельствах будет происходить их массовое обновление. Неизбежно формирование нового ядра кадров российской государственной гражданской службы. От его качества будут решающим образом зависеть долгосрочные тенденции развития отечественного государственного аппарата.

В настоящее время ядро государственной гражданской службы составляют люди, избравшие соответствующую карьеру, когда она была привлекательной. Это определяло приток способных, квалифицированных, добросовестных кадров. Однако, если иметь в виду *пополнение*, то в рамках *инерционного сценария* ядро государственной службы могут в перспективе составить лица, которые:

- либо крайне высоко ценят стабильность, что может объясняться такими психологическими особенностями личности, которые, как правило, несовместимы с принятием серьезной ответственности и инициированием инноваций;
- либо по своим способностям, знаниям и навыкам неконкурентоспособны на рынке труда;
- либо рассматривают государственную службу как сферу извлечения коррупционных выгод.

Неприемлемость каждого из этих вариантов очевидна. Вместе с тем предотвращение эволюции государственного аппарата по такому сценарию – это прежде всего финансовая

проблема. Причем ее суть связана не только с масштабами финансирования, но более всего - с механизмами предоставления и использования ресурсов.

Можно вообразить такое увеличение финансирования сферы государственного управления, при котором государственная служба оказалась бы привлекательной для лучших специалистов в области менеджмента, финансов, права, информационных технологий и т.д., в том числе имеющих опыт работы в частном секторе, но при этом государственные служащие со стажем сохранили бы безусловные преимущества должностном продвижении и оплате труда. Однако подобное решение было бы не только заведомо непосильным для бюджета, но и недостаточно результативным. Привлечение управленцев из частного сектора необходимо не только потому, что в ряде случаев они обладают большими знаниями, но в первую очередь в целях развития на государственной службе конкуренции и нацеленности на инновации.

Таким образом, настоятельно требуется не просто увеличение финансирования расходов на кадровое обеспечение государственной гражданской службы, а внедрение гибких механизмов оплаты труда, применение которых ставит государственного служащего в положение участника постоянной конкуренции.

Сказанное не равнозначно призыву полностью отказаться от социальных гарантий или пренебрегать стажем управленческой деятельности как фактором, влияющим на квалификацию. Определенные гарантии и поощрение долговременной лояльности фирме составляют компонент кадровой политики любой серьезной корпорации. В то же время, в той конкретной ситуации, которая ныне сложилась в России, организация и оплата труда государственных гражданских служащих (а значит и финансирование соответствующих расходов) имеет смысл *в максимально возможной степени* приблизить к вариантам, характерным для успешно действующих частных корпораций.

По объективным причинам эта тенденция в любом случае не будет абсолютной. Со временем большего внимания может потребовать специфика эффективных подходов к финансированию и стимулированию деятельности в государственном аппарате, по сравнению с подходами, более приемлемыми в частном секторе. Однако в ближайшие годы задача состоит в переходе от ситуации, когда финансирование крайне слабо связано с результативностью, а последняя обеспечивается в основном традиционной добросовестностью старых кадров, которые скоро уйдут на пенсию, к ситуации, в которой экономические инструменты действенны с точки зрения эффективности. Предотвращение эволюции по инерционному сценарию требует на первом этапе мер, почти инвариантных по отношению к различиям между управленческой деятельностью в государственном аппарате и крупной корпорации.

Четко обозначенный выбор в пользу модернизации сферы государственного управления как по формам и методам работы, так и по кадровому составу необходим не только по собственно экономическим причинам. В настоящее время значительная часть российского общества относится к государственному аппарату с недоверием и даже враждебностью. Это отношение в немалой степени несправедливо.

Например, широко распространены весьма преувеличенные представления о коррумпированности государственных служащих. Так, по данным И. М. Клямкина и Л. М. Тимофеева, 43% населения считает борьбу с коррупцией самой важной проблемой и еще 43% - одной из важнейших проблем (среди ответов предпринимателей это соответственно 29% и 42%); в то же время 58% опрошенных лично не сталкивались с коррупцией, а 27% сталкивались с ней в единичных случаях или редко (среди предпринимателей соответственно 22% и 44%).⁶

Как бы то ни было, общество не готово пойти на существенное увеличение оплаты нынешнего чиновничества при неизменности основных черт его деятельности. Такого рода позиция неоднократно проявлялась в голосованиях Федерального собрания по бюджету, в том числе в отношении бюджета 2001 г. Между тем, если не будет обеспечено существенное увеличение ассигнований, развитие по инерционному сценарию, о котором шла речь, окажется неизбежным. В то же время добиться значимого роста расходов, по-видимому, политически невозможно, если эти расходы не будут рассматриваться как *инвестиции в обновление кадров и методов их работы*.

Итак, в отношении преобладающей части расходов на государственное управление, а именно расходов на содержание государственных служащих, *первоочередные меры не должны быть непосредственно нацелены на достижение непосредственной экономики* (это неизбежно ускорило бы изменения по инерционному сценарию). Целью первоочередных мер могли бы стать инвестиции в *освоение современных методов рационального планирования, оценки, стимулирования и финансирования управленческой деятельности*. Оно потребует определенного времени, в том числе на адаптацию, и в ближайший период будет происходить в экспериментальном порядке.

Отработка соответствующих подходов предполагает отказ, во всяком случае временный, от форсированного использования механизмов, которые могли бы эти подходы блокировать. Речь идет, в частности, о стабильном и детальном нормировании, которое при определенных условиях способно приносить важные положительные результаты в

⁶ Клямкин, И. М. и Л. М. Тимофеев. Теневая Россия: Экономико-социологическое исследование. М.: РГГУ, 2000.

ситуациях, *не предполагающих интенсивное обновление* структур и механизмов функционирования.

Особого рода проблемы связаны с финансированием неденежных компонентов издержек на содержание государственного аппарата. Имеются в виду расходы на содержание и ремонт помещений, закупку и эксплуатацию оборудования, расходные материалы, а также те услуги, которые предоставляются ряду государственных служащих в связи с их статусом (в первую очередь это транспортное, санаторно-курортное и медицинское обслуживание).

В принципе, усиление гибкости финансирования способно создать стимулы для экономии расходов на указанные цели. Вместе с тем при существующей организации (как самого государственного управления, так и предоставления специализированных услуг его органам и кадрам) резервы непосредственной экономии не представляются значительными. Они были в значительной степени исчерпаны длительной практикой относительного сокращения ассигнований, причем во многом механический подход к достижению экономии не способствовал оптимизации структуры издержек. Так, с точки зрения долгосрочной и среднесрочной перспективы рационализации расходов целесообразно существенное повышение оснащенности государственного аппарата электронно-вычислительной и организационной техникой. Это составляет необходимое условие результативного освоения информационных технологий (ИТ), которому предстоит стать важнейшей составляющей модернизации государственного управления и в конечном счете привести к относительному сокращению затрат.

Улучшение оснащенности государственного аппарата может оказаться неэффективным, если не будет сопровождаться удовлетворительным по масштабам и степени гибкости финансированием оплаты труда, позволяющим привлечь на государственную гражданскую службу как высококвалифицированных специалистов в области информационных технологий, так и в целом молодые конкурентоспособные кадры. Вместе с тем *инвестирование в кадры* не приведет к должной отдаче, если не будут сопровождаться *инвестициями в оборудование и программное обеспечение*, позволяющие должным образом реализовать возможности ИТ.

В отношении расходов на содержание помещений и предоставление услуг части государственных служащих рационализация предполагает, во-первых, *инвентаризацию* источников, реальных размеров и структуры издержек и, во-вторых, введение элементов конкуренции в процессы обслуживания. Вопреки распространенному мнению, многие звенья государственного аппарата весьма неудовлетворительно обеспечены площадями, и лишь незначительная часть госслужащих пользуется транспортным, медицинским и санаторно-

курортным обслуживанием. В то же время учет стоимости услуг не детализирован, а структуры, их оказывающие, не находятся в конкурентных условиях.

Так, в системе Управления делами Президента Российской Федерации широко используется кросс-субсидирование услуг, которое, в принципе, позволяет удешевлять их стоимость для бюджета, но не сопровождается детальным учетом и оптимизацией реальной величины издержек. В полной мере судить о резервах уменьшения стоимости обслуживания можно будет лишь на базе специального анализа, который настоятельно необходим. Вместе с тем в предварительном порядке можно утверждать, что, например, рационализация расходов на транспортное обслуживание лиц, которым оно положено по служебному статусу, способно дать экономию, вполне сопоставимую с той, которую принесло бы существенное сокращение круга этих лиц. То же относится к расходам на медицинское и санаторно-курортное обслуживание.

Один из основных путей рационализации состоит в данном случае в том, чтобы, не отказываясь от гарантий предоставления услуг, дать возможность государственным органам и лицам, пользующимся этими услугами, закупать их, при прочих равных условиях, на конкурентном рынке. В частности, целесообразно уже в ближайшее время предоставить государственным служащим, имеющим право пользоваться услугами Медицинского центра при Президенте РФ, возможность приобретать за соответствующие средства иные медицинские страховки; если при этом будет достигаться экономия, большую ее часть следует трансформировать в дополнительную денежную выплату служащему.

В качестве краткого резюме следует указать, что целом конкретная ситуация с расходами на государственное управление в нашей стране характеризуется:

- истощенностью крупных резервов непосредственной экономии, не связанных с коренной модернизацией государственного аппарата, в том числе его организационно-финансового механизма;
- ориентацией на ближайшие нужды в условиях, когда настоятельно необходимы целенаправленное обновление кадрового ядра государственной службы и полномасштабное освоение информационных технологий;
- недостаточным использованием преимуществ конкуренции как в области кадровой работы, так и в области обеспечения государственного аппарата и государственных служащих.

Следовательно, перспективы рационализации связаны прежде всего с комплексным совершенствованием механизмов, с помощью которых планируются расходы, оценивается их результативность и стимулируется эффективная деятельность в сфере государственного управления.

2. Развитие современных методов планирования и оценки деятельности органов государственного управления, их связь с механизмами бюджетного менеджмента

Повышение эффективности государственного управления требует пересмотра подходов к планированию и оценке деятельности государственных органов. Речь идет о переходе от преимущественно воспроизводства рутинных бюрократических процедур к ориентации на достижение конкретных результатов при эффективном использовании ресурсов. Решение этой задачи требует:

- выработки системы качественных и количественных индикаторов, по которым производится планирование и оценка деятельности государственных органов;
- дифференциации государственных органов в зависимости от выполняемых функций, в том числе и с точки зрения возможности применения к их деятельности количественно выраженных индикаторов.

Создание системы индикаторов и функциональная дифференциация органов создают основу для применения современных методов бюджетного менеджмента, позволяющих не просто обеспечивать соответствие бюджетных расходов запланированному, но и стимулировать максимально эффективное использование бюджетных средств.

Важной задачей является выделение разных типов государственных органов по характеру выполняемых ими функций, что требует разных индикаторов, применяемых в планировании и оценке. Речь идет прежде всего о функциях политического управления и регулирования и об оказании общественных услуг в узком смысле слова.

При инструментализации целей, выдвигаемых на политическом уровне, как основы для формирования системы индикаторов для планирования и оценки, важно дифференцировать «поддерживающие» (статические) и «развивающие» (динамические) функции и соответствующие им индикаторы.

Первые связаны с необходимостью поддержания (достижения) некоторых общественно нормальных (приемлемых) уровней явления или оказания услуг, вторые – с развитием тех или иных сфер общественной жизни.

Не менее важная проблема и задача – построение системы индикаторов и их измерения таким образом, чтобы они не провоцировали искажения информации и не порождали бы «псевдодеятельности» государственных органов.

Функциональная дифференциация органов государственной власти и построение системы индикаторов являются необходимой предпосылкой применения современных

методов бюджетного менеджмента, ориентированного на результат, и управления производительностью (performance management).

Планирование размещения финансовых ресурсов включает в себя оценку доступных ресурсов, затрат, связанных с получением этих ресурсов, постановку приоритетных целей бюджетной политики и разработку общей схемы размещения ресурсов для достижения поставленных целей. Таким образом, основной задачей на этом этапе является разработка общей схемы бюджетных расходов. Такая разработка должна осуществляться на основании следующих принципов:

- все планируемые расходы необходимо формулировать в терминах пакетов расходных программ;
- каждый пакет расходных программ необходимо сопровождать расчетом затрат на его исполнение;
- расчеты затрат на выполнение той или иной расходной программы должен учитывать все экономические расходные статьи – выплату заработной платы, коммунальные платежи, приобретение оборудования и т.д.;
- контроль за выполнением расходных программ не должен быть высокоцентрализованным и может охватывать как контроль за выполнением расходных программ в целом, так и контроль за исполнением отдельных расходных статей;
- на стадии планирования расходных программ должны быть проведен анализ затраты на реализацию программ и выгоды от реализации программы, при этом такой анализ должен проводиться в отношении политических, социальных, правовых и административных аспектов исполнения бюджета;
- цели осуществления расходных программ должны быть сформулированы в виде конечного результата и выгод от их осуществления по сравнению с текущей ситуацией;
- формулировка расходных программ должна включать в себя ответственность различных организаций и финансовых органов за осуществление программ;
- перед детализацией бюджетного плана следует сформулировать основные рекомендации по достижению целей осуществления расходов в текущем периоде с точки зрения проводимой политики, а также установить нормативы расходования средств на те или иные цели в виде абсолютных сумм.

- необходимо предусмотреть взаимосвязь между финансированием программы и поступающими на эти цели доходами с целью определения изменений в расходовании средств при увеличении или уменьшении фактических доходов;
- планирование бюджетных расходов должно учитывать форс-мажорные обстоятельства с точки зрения финансирования расходов при наступлении таких обстоятельств.

На стадии использования бюджетных ресурсов управление должно осуществляться на основе следующих принципов.

1) Принципа соответствия расходующих сумм бюджетному плану и бюджетному законодательству. Для соблюдения этого принципа применяются различные механизмы контроля за правильным использованием денежных средств.

2) Подотчетности (*accountability*) исполнения бюджета. Подотчетность должна проявляться в прозрачности исполнения бюджета и возможности проследить движение финансовых потоков по бухгалтерским записям.

3) Адекватности фактических результатов осуществления расходной программы целям, поставленным в процессе бюджетного планирования.

Как правило, вместо взаимосвязанной системы, являющейся результатом процесса управления бюджетными расходами, существуют три различных бюджета, существование каждого из которых имеет собственную цель. Фискальный план зачастую является бюджетом политических обязательств, взятых на себя органами власти в отношении осуществления тех или иных расходных программ. За бюджетом политических обязательств следует закон о бюджете на очередной финансовый год, который представляет собой утвержденный объем финансирования различных расходных программ, рассчитанный на основании определенных предпосылок и сценариев развития экономической ситуации и получения доходов. Однако если в течение финансового года развитие финансово-экономической ситуации не следует ни по одному из предусмотренных сценариев, исполнение бюджета переводится на "кассовую" основу, заключающуюся не в выполнении бюджетного плана, а в приведении в соответствие расходов и получаемых доходов.

В целях недопущения серьезных разрывов между перечисленными этапами процесса управления расходами государственного бюджета необходимо наличие контроля за правильностью процесса управления бюджетными расходами. Контроль как важнейший элемент бюджетного менеджмента, определяется как система, в рамках которой в различные моменты времени и с помощью различных механизмов устанавливается соответствие операций органов государственной власти принятой стратегии или поставленным целям.

Таким образом, процесс бюджетного контроля состоит из трех этапов: стратегического планирования, контроля на стадии управления и операционного контроля.

Степень соответствия результатов исполнения бюджета запланированным показателям зависит не только от качества планирования и прогнозирования, но и в большой степени от административных свойств системы органов, обеспечивающих исполнение государственного бюджета.

Для целей такого анализа государственные органы, имеющие отношение к исполнению бюджета по расходам, подразделяют на два уровня, отношения между которыми и являются предметом анализа: центральные агентства, которые несут ответственность за фискальный менеджмент, и административные агентства, которые несут ответственность за осуществление прямых государственных расходов. Несмотря на большое количество центральных агентств в любой бюджетной системе, их основной задачей является достижение макроэкономической стабилизации через создание благоприятной экономической среды и оказание государственных услуг. Основной задачей административных агентств является борьба за получение как можно большего объема финансирования от центральных агентств с целью удовлетворения запросов собственных клиентов. Таким образом, видно, что различия между центральными и административными агентствами являются фундаментальными и непреодолимыми. Существует, однако, несколько подходов к оптимизации отношений между этими двумя видами агентств с целью повышения общей эффективности функционирования системы.

Речь идет об отношениях принципал-агент, когда лицо или группа лиц (принципал) обращается к другому лицу (агент) с целью оказания агентом услуг от имени принципала с предоставлением агенту права принимать некоторые решения в рамках оказания услуг. Предполагается, что в рамках заключенного соглашения агенты (административные агентства) будут вести свою деятельность по выполнению решений о макроэкономической стабилизации, принятых центральными агентствами. Вместе с тем, предполагается, что при таком типе взаимоотношений административные агентства перестанут следовать стратегии максимизации собственного бюджета, а при максимизации собственной полезности будут добиваться такого размера бюджета, который будет равен разнице между максимально возможным бюджетом и минимальными издержками на оказание соответствующих услуг. При этом исследования показывают, что отношения агент-принципал развиваются описанным образом только в случае отсутствия прямого контроля за агентом со стороны принципала, а также в случае жесткого определения принципалом рамок проводимой политики, безоговорочного принятия агентом этих рамок и принятия агентом собственных решений самостоятельно только в указанных пределах.

Однако и этот подход к организации отношений между организациями имеет свои ограничения применительно к системе исполнения государственного бюджета.

Завершающим этапом цикла бюджетного менеджмента (после мониторинга результатов деятельности финансовых органов) является оценка его эффективности с целью корректировки планов на очередной бюджетный цикл.

Любая оценка деятельности организации направлена на определение того, насколько эта деятельность является эффективной. Перед оценкой деятельности по управлению бюджетом необходимо ответить на несколько вопросов, касающихся прежде всего определения эффективности деятельности финансовых органов, способов измерения эффективности, а также возможностей применения результатов такой оценки в последующих бюджетных циклах.

Относительно определения эффективности деятельности организации следует отметить, что в прошлом эффективность понималась как отношение затраченных ресурсов к полученному результату. Результатом оценки в соответствии с таким узким подходом оценки деятельности являлась т.н. техническая эффективность (*technical efficiency*). Показатель технической эффективности отличается от показателя распределительной эффективности (*allocative efficiency*), при расчете которого используются не физические меры объема затраченных ресурсов, а издержки (*costs*).

Существует три основных метода измерения эффективности деятельности по управлению государственными расходами:

1) **Анализ индексов** (*ratio analysis*). Подобный анализ заключается в сопоставлении показателей эффективности деятельности организации с показателями предыдущих периодов, а также показателям аналогичных организаций. Для этих целей рассчитываются затраты на единицу выпуска для каждого вида государственных услуг, а также индексы производительности (отношение входящих ресурсов к выпуску). Являясь самым простым методом и наиболее дешевым измерением эффективности, анализ индексов имеет множество ограничений. В частности, он не позволяет учесть объективные факторы, оказывающие влияние на состояние менеджмента в организации, в сравнении с другими организациями или с предыдущими периодами. Следует также отметить, что подобный метод оценки эффективности целесообразно использовать применительно к производственным государственным организациям, но не к агентствам, оказывающим государственные услуги.

2) **Регрессионный анализ**. Метод регрессионного анализа имеет значительно более широкое применение при оценке эффективности деятельности финансовых органов. Смысл этого метода заключается в сопоставлении показателей результатов деятельности с совокупностью факторов, описывающих входящие ресурсы, и объяснении колебаний

результатов с помощью колебаний факторов. Ограничения для использования этого метода состоят в невозможности определить изначальную причину изменений результата деятельности организации.

3) **Data envelope analysis** ("Анализ пакетов данных"). Этот метод возник сравнительно недавно и заключается в анализе отношения затраты/выпуск для организации относительно некоторой модельной организации. Деятельность организации признается неэффективной, если ее производительность находится ниже определенного уровня или если ее затраты были зафиксированы на уровне, выше, признанный эффективным уровнем. Этот метод, несмотря на свою современность имеет перечисленные недостатки, в равной степени присущие всем перечисленным методам оценки эффективности деятельности, а также свой недостаток, заключающийся в субъективном характере выбора значений показателей, признаваемых эффективными.

Следует отметить, что применение некоторой методики оценки эффективности деятельности организации требует набора показателей деятельности этой организации. Указанные показатели должны отражать набор целей деятельности организации, а также должны быть специфическими, в достаточной степени дезагрегированными и поддаваться количественному измерению в той или иной форме.

Центральные и административные агентства имеют различное представление о целях оценки эффективности и сбора информации. С точки зрения административных агентств, ответственных за осуществления прямых бюджетных расходов, информация о деятельности организации должна использоваться в целях планирования их собственной деятельности, постановки задач и обеспечения более эффективного распределения рабочего времени, рабочей силы и материалов. Результаты исследования, с точки зрения административных агентств, должны использоваться в целях информирования менеджеров о возникающих проблемах с целью наиболее быстрого и оперативного разрешения указанных проблем. С точки зрения центральных финансовых органов, наибольший интерес представляет прогресс в результатах деятельности организации и его влияние на состояние ресурсов и их использование в будущем. Для центральных агентств необходимы варианты бюджетной политики, разработанные на основании полученных результатов, а также ответ на вопрос о влиянии сокращения выделяемых фондов на показатели деятельности организации.

Особое место в управлении государственными операциями занимает качественная оценка деятельности нижестоящих органов государственной власти (*evaluation*). В термин "качественная оценка деятельности" часто включают аудит (внешний и внутренний), инспекционные проверки, управленческий анализ, мониторинг деятельности, бюджетное планирование, анализ расходной политики и расходных программ. Основной целью

качественной оценки деятельности в бюджетном менеджменте является повышение эффективности осуществления деятельности агентств и реализации расходных программ. Качественная оценка деятельности в управлении государственными расходами состоит из анализа причин реализации программы, процесса осуществления программы и ее результатов, определение сильных сторон и недостатков реализации программы, а также разработка на основе проделанного анализа способов повышения эффективности реализации программы, проверка соответствия результатов осуществления программы поставленным задачам.

В числе современных методов бюджетного менеджмента следует выделить построение управления бюджетными ведомствами на основе сравнения с лучшими показателями. Данный метод в настоящее время является одним из основных инструментов увеличения результативности деятельности государственного сектора, а внедрение этого метода управления показало, что сравнение может быть сильным стимулом повышения эффективности деятельности организации.

Общая схема действий в рамках такого метода управления, как сравнение с лучшими показателями, заключается в следующем:

- 1) Определение организации с лучшими показателями в отрасли.
- 2) Изучение методов, с помощью которых этой организации удалось достигнуть таких результатов.
- 3) Разработка планов повышения эффективности собственной организации.
- 4) Осуществление планов.
- 5) Мониторинг и оценка результатов деятельности.

3. Формирование и исполнение федерального бюджета по разделу «Государственное управление и местное самоуправление»

3.1. Порядок финансирования органов государственной власти

Статьей 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что расходы по обеспечению деятельности федеральных органов государственной власти и их территориальных органов должны финансироваться исключительно из федерального бюджета.

Данным законом определяется и порядок финансирования федеральных органов исполнительной власти (статьи 246, 247 и др.), включающий в себя: утверждение Министром

финансов Российской Федерации сводной бюджетной росписи федерального бюджета, дальнейшее ее доведение до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета и последующее исполнение, включая процедуру санкционирования расходов. Такой подход предполагает:

- принятие денежных обязательств получателями средств федерального бюджета;
- подтверждение денежных обязательств федерального бюджета;
- разрешение (распоряжение) на осуществление платежа;
- осуществление платежа.

Финансирование расходов федерального бюджета, в том числе и на государственное управление должно осуществляться федеральным казначейством.

Формирование объемов и структуры бюджетных расходов осуществляется на основе специально устанавливаемых лимитов. При этом важнейшим условием при их разработке является наличие сметы органа управления. Данный документ включает в себя следующие виды расходов: заработная плата (оплата труда), текущие расходы (канцелярские и хозяйственные, почтово-телеграфные, телефонные и типографские расходы); расходы по командировкам и служебным разъездам; содержание и ремонт оборудования и инвентаря; капитальный ремонт зданий и сооружений, принадлежащих органам власти; содержание транспорта, обслуживающего орган власти.

Однако кроме предусматриваемых в федеральном бюджете расходов на государственное управление до настоящего времени не отменен еще целый ряд правовых актов, разрешающих привлекать дополнительные источники для финансирования содержания федеральных органов государственной власти (в первую очередь исполнительной власти). В принципе, такая практика являлась вынужденной мерой в условиях жесткого ограничения в расходовании средств федерального бюджета.

До 2001 года уже в самих законах о федеральных бюджетах на соответствующий год устанавливались отчисления средств в целевые бюджетные фонды, консолидированных в федеральном бюджете, для расходования их на содержание и развитие отдельных федеральных органов исполнительной власти.

По данным Минфина России за период 1998-1999 годов средства целевых бюджетных фондов, консолидированных в федеральном бюджете, привлекались МЧС России, ГТК России, Минатомом России, Росавтодором, Госгортехнадзором России и другими федеральными органами исполнительной власти.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год» также было предусмотрено использование:

средств исполнительного сбора, взимаемого в процессе исполнительного производства – на обеспечение деятельности Службы судебных приставов Минюста России;

средств федерального фонда МЧС России и ФСНП России – на содержание и развитие этих органов;

средств фонда контрольно-ревизионных органов Минфина России – на их соответствующее содержание;

средств неналоговых доходов федерального дорожного фонда – на социальные нужды и материальное стимулирование работников федерального органа исполнительной власти, на который возложено управление автомобильными дорогами;

средств, получаемых таможенными органами Российской Федерации от реализации на конкурсной основе товаров, транспортных средств и иных предметов, обращенных в установленном порядке в федеральную собственность по делам о контрабанде и об иных преступлениях в сфере таможенного дела, о нарушении таможенных правил – на затраты инвестиционного характера.

В федеральном законе «О федеральном бюджете на 2001 год» упразднены практически все целевые бюджетные фонды за исключением Фонда Минатома России (сохранен в соответствии с международным договором), а их средства отражены в разделах функциональной классификации расходов федерального бюджета.

Однако и в 2001 году сохранена возможность использования исполнительного сбора, взимаемого в процессе исполнительного производства, в объеме 30% поступлений на обеспечение деятельности Минюста России в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Доходы, получаемые системой государственного резерва, также могут направляться на финансирование этой системы.

Кроме средств целевых бюджетных фондов, на содержание ряда федеральных органов исполнительной власти, государственных органов при Правительстве Российской Федерации используются и иные средства. Значительная часть ассигнований, фактически расходуемых на содержание государственного аппарата, проходят по другим статьям бюджета. Однако необходимо отметить, что по ряду принципиальных статей расходов (даже непосредственно на государственное управление) информация крайне непрозрачна. Это относится, в частности, к расходам на содержание помещений, использование автотранспорта и т.д. Многие из них могли бы быть существенным резервом рационализации бюджетных расходов.

Прежде всего, необходимо упорядочить использование средств федеральных органов исполнительной власти от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Указом Президента Российской Федерации от 9 апреля № 310 «О денежном содержании федеральных государственных служащих» устанавливалось, что финансирование расходов на выплату денежного вознаграждения и денежного содержания федеральных государственных служащих, на иные социальные выплаты (кроме предусмотренных федеральными законами) осуществляется за счет средств федерального бюджета. Привлечение для этого средств внебюджетных источников (включая средства, получаемые от оказания платных услуг) не допускается, кроме случаев, когда указанные средства учитываются при определении объема расходов федерального бюджета.

Кроме того, распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 1998 г. № 1669-р разрешалось федеральным органам исполнительной власти в целях стабилизации их деятельности использовать в 1998 году внебюджетные средства, полученные в результате осуществления разрешенных в установленном порядке видов деятельности, для финансирования текущих расходов центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов. Расходование указанных средств осуществлять в пределах ассигнований, установленных Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1998 год", после зачисления этих средств по согласованию с Минфином России в доход федерального бюджета.

В настоящее время на основании нормативных правовых актов, предусматривающих использование таких средств на содержание министерств и ведомств, соответствующим федеральным органам исполнительной власти (главным распорядителям бюджетных средств) выданы генеральные разрешения на открытие счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. В этих документах направления использования полученных средств четко регламентированы в соответствии с Бюджетной классификацией Российской Федерации (Приказ Минфина России от 2 февраля 1999 г. № 9н).

Кроме того, Минфином России совместно с иными федеральными органами исполнительной власти (получателями бюджетных средств) во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 22 августа 1998 г. № 1001 «О мероприятиях по переводу в органы федерального казначейства счетов организаций, финансируемых из федерального бюджета, по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности» проводится активная работа по переводу соответствующих счетов в органы федерального казначейства.

В 2000 году были внесены изменения в выданные генеральные разрешения на открытие счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, предусматривающие зачисление всех поступлений в доход

федерального бюджета (за исключением доходов, по которым федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год» и законодательством Российской Федерации установлен иной порядок исполнения) и направление их на предусмотренные цели по мере поступления и внесения изменений в сводную бюджетную роспись.

Согласно статье 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации, указанные средства должны отражаться в доходах федерального бюджета как доходы от использования, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг и направляться с учетом принципа общего (совокупного) покрытия расходов.

Учитывая необходимость более исчерпывающего анализа источников поступлений указанных средств, а также направлений их использования в 2001 году, в качестве переходной меры, предусматривается полный перевод этих средств на счета, открытые бюджетным учреждениям в органах федерального казначейства, без зачисления в доходы федерального бюджета. Это позволит усилить контроль за получением и расходованием средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности бюджетных учреждений. С 2002 года планируется включение этих средств по доходам и расходам в состав федерального бюджета.

3.2. Механизмы формирования фонда оплаты труда федеральных органов государственной власти (прямые расходы).

Основными исходными данными для расчета денежного содержания федеральных органов государственной власти являются установленные в соответствии с действующими правовыми актами условия оплаты труда различных категорий государственных служащих, предельная численность органов государственной власти, а также должностная структура кадров.

При этом следует отметить, что законами о федеральных бюджетах на очередной финансовый год Правительству Российской Федерации запрещалось принимать решения, приводящие к увеличению численности работников бюджетной сферы.

Прямые расходы по обеспечению деятельности федеральных государственных органов (оплата труда с надбавками к заработной плате и начислениями на заработную плату), составляют до 70 % от всех расходов на государственное управление.

Структура денежного содержания государственных служащих, то есть федеральных государственных служащих и государственных служащих субъектов Российской Федерации, определена в статье 17 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации».

В соответствии с пунктом 1 указанной статьи денежное содержание государственного служащего состоит из должностного оклада, надбавок к должностному окладу за квалификационный разряд, особые условия государственной службы, выслугу лет, а также премий по результатам работы.

Несмотря на то, что данный перечень выплат, включаемых в состав денежного содержания, является исчерпывающим, Законом Российской Федерации «О государственной тайне» предусматривается выплата лицам (в том числе и федеральным государственным служащим), работающим со сведениями, составляющими государственную тайну, соответствующей надбавки к должностному окладу.

Размер должностного оклада и порядок установления надбавок к должностному окладу государственного служащего в соответствии с пунктом 2 статьи 17 федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» определяются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В целях обеспечения социальных гарантий и упорядочения оплаты труда федеральных государственных служащих, восполнения правового пробела в условиях отсутствия соответствующего федерального закона, регулирующего вопросы денежного содержания федеральных государственных служащих, Президентом Российской Федерации были изданы указы:

от 9 апреля 1997 г. № 309 «О денежном вознаграждении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации»;

от 9 апреля 1997 г. №310 «О денежном содержании федеральных государственных служащих»;

от 6 марта 1998 г. №265 «О денежном содержании федеральных государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, представительств Российской Федерации и представительств федеральных органов исполнительной власти за рубежом, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, аппаратов федеральных судов и органов прокуратуры Российской Федерации».

Оплата труда работников, занимающих должности, не отнесенные к государственным должностям, и осуществляющих техническое обеспечение деятельности федеральных государственных органов, осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 912.

Необходимые решения в отношении государственных служащих субъектов Российской Федерации были приняты и на региональном уровне.

В соответствии с принятыми нормативными актами предусматривалось:

1. Введение для лиц, замещающих отдельные государственные должности федеральной государственной службы в Администрации Президента Российской Федерации, аппаратах палат Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарате Правительства Российской Федерации и Управлении делами Президента Российской Федерации, денежного вознаграждения в размерах, определенных с учетом должностных окладов, надбавок и других выплат (при этом иные условия оплаты труда для этих лиц не применяются);

2. Установление размеров должностных окладов федеральных государственных служащих;

3. Установление размеров ежемесячной надбавки к должностному окладу за квалификационный разряд (классный чин). При этом ее выплата производится при условии, если федеральный государственный служащий замещает государственную должность в государственном органе, в котором федеральным законодательством предусмотрено присвоение квалификационных разрядов (классных чинов);

4. Установление размеров ежемесячной надбавки за особые условия государственной службы в размере до 20 процентов должностного оклада;

5. Установление размеров ежемесячной надбавки за выслугу лет к должностному окладу в следующих размерах:

при стаже государственной службы (процентов)

от 1 до 5 лет	10
свыше 5 лет до 10 лет	15
свыше 10 лет до 15 лет	20
свыше 15 лет	30.

Кроме того, устанавливалось, что условия выплаты ежемесячной надбавки за особые условия государственной службы и премий должны определяться руководителями федеральных органов государственной власти (или их аппаратов). При этом размер премий определяется, исходя из результатов деятельности федерального государственного служащего, и максимальными размерами не ограничивается.

Одновременно Указом Президента Российской Федерации от 9 апреля 1997 г. № 310 «О денежном содержании федеральных государственных служащих» вводились и определенные ограничения при утверждении фондов оплаты труда. Так кроме должностного оклада, в расчетах на год предусматриваются следующие средства на выплату:

ежемесячной надбавки за квалификационный разряд (классный чин, дипломатический ранг) – в размере 4 должностных окладов;

ежемесячной надбавки за особые условия государственной службы – в размере 2,5 должностных окладов;

ежемесячной надбавки за выслугу лет – в размере 3 должностных окладов;

премий по результатам работы – в размере 3 должностных окладов.

Этим же документом разрешается федеральным государственным служащим производить иные выплаты, предусмотренные соответствующими федеральными законами (например, федеральным законом «О государственной тайне»), а также выплачивать материальную помощь в размере 2 должностных окладов (для расчета фонда оплаты труда).

Структура среднемесячной оплаты труда (по фактическим выплатам) и среднемесячного денежного содержания и материальной помощи (установленного Указом Президента Российской Федерации от 9 апреля 1997 г. № 310) характеризуется следующими данными:

	Структура среднемесячной оплаты труда (по фактическим выплатам),%	Структура среднемесячного денежного содержания (в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.04.97 г. № 310), %
Должностной оклад	38,3	45,3
Доплаты и надбавки	24,6	35,9
В том числе:		
Надбавка за квалификационный разряд	7,9	15,1
Надбавка за выслугу лет	8,5	9,4
Надбавка за особые условия государственной службы	3,7	11,4
Прочие	4,5	-
Премии	17,7	11,4
Материальная помощь	8,5	7,6
Другие выплаты, в том	10,9	-

числе отпусков	оплата	очередных
Итого	100,0	100,0

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1995 г. № 1094 «О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти» установлены следующие соотношения количества должностей (от общей численности должностей работников):

высшие государственные должности (от руководителя департамента до руководителя федерального органа исполнительной власти) - в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации;

главные государственные должности (от начальника самостоятельного отдела в министерстве до заместителя руководителя департамента, начальника управления) – до 9% в министерстве и 3% в иных федеральных органах исполнительной власти;

ведущие государственные должности (от заместителя начальника отдела в департаменте до начальника отдела в департаменте, заместителей начальников управлений иных федеральных органов исполнительной власти) – до 19% в министерстве и 26,5 процентов в иных федеральных органах исполнительной власти;

старшие государственные должности (от ведущих специалистов до консультантов) – до 44%;

младшие государственные должности – 5-10%

работники, занимающие должности, не отнесенные к государственным должностям – 5%.

Для расчета фонда оплаты труда территориальных органов федеральных органов исполнительной власти Минфином России также разработаны соответствующие нормативы соотношения количества должностей в зависимости от установленной штатной численности и уровня подразделения (межрегиональный, региональный, межрайонный, городской).

В целях обеспечения единого подхода в определении фонда оплаты труда работников федеральных органов исполнительной власти, исходя из средних окладов схемы должностных окладов по соответствующим должностям федеральных государственных служащих федеральных министерств (иных федеральных органов исполнительной власти), других составляющих денежного содержания федеральных государственных служащих и материальной помощи (14,5 должностных окладов в год на одного работника), а также соотношений количества государственных должностей федеральной государственной службы, определяется единый базовый размер фонда оплаты труда на одного работника

федеральных министерств (иных федеральных органов исполнительной власти) в месяц. На основании его уже формируется фонд оплаты труда каждого конкретного бюджетополучателя (министерства или ведомства). Вместе с тем, необходимо отметить, что Президент Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации разработать и утвердить положение о порядке образования для федеральных государственных органов фонда оплаты труда лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности федеральной государственной службы, еще в 1997 году. Однако до настоящего времени оно не утверждено и применяется как неофициальная методология Минфина России и Минтруда России.

Применяемый подход позволяет в основном обеспечить относительную предсказуемость и устойчивость расходов в условиях нестабильности состава органов государственной власти, их внутренней структуры и разделения труда. Его реализация направлена на создание определенных равных возможностей для оплаты труда работников федеральных органов государственной власти. Кроме того, он имеет и собственную логику дальнейшего развития, предполагающую усиление нормативного начала в установлении оплаты труда и должностной структуры. Действительно, алгоритмизация принятия решений в существующей системе позволяет готовить бюджетные предложения с наименьшими усилиями и в какой-то степени избегать упреков в необъективности.

Однако этот подход не адекватен конкретному состоянию российского государственного и муниципального аппарата, поскольку способствует скорее сохранению, чем изменению его структуры и кадрового состава, не благоприятствует усилению гибкости и ориентации на результат. Применяемое детальное нормирование не значительно облегчает и прохождение бюджетных предложений в законодательных органах, которые имеют тенденцию сокращать расходы на управление, по сравнению с проектировками.

Между тем, кардинальные изменения безальтернативны, что требует, в частности, в короткие сроки обеспечить конкурентоспособность государства на рынке управленческого труда без многократного увеличения общей величины расходов.

Кроме того, необходимо отметить, что разработка этого подхода осуществлялась в условиях возможности использования иных источников на оплату труда работников федеральных органов исполнительной власти (например, в 1999 году по Минатому России в размере 7,8 % от фактических расходов на оплату труда, по МПС России – 30,5 %, Росавтодору – 23,5%, Госгортехнадзору России - 0,4 %).

3.3. Косвенные расходы на государственное управление.

Доля командировок и служебных разъездов в расходах на государственное управление составляет до 20%, транспортных услуг – 3-5%, услуги связи – 1-3%.

Вместе с тем в федеральном бюджете большинству министерств и ведомств не предусмотрено выделение средств на оплату государственным служащим предоставляемых им социальных услуг, в то время как законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» определено, что размеры расходов на денежное содержание государственных служащих, включая расходы на компенсационные выплаты и оплату предоставляемых им социальных услуг, устанавливаются соответственно федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации.

Так, средства на медицинское обеспечение выделяются напрямую Медицинскому центру Управления делами Президента Российской Федерации и ведомственным медицинским учреждениям. При этом фактическое выделение бюджетных средств ведомственным медицинским учреждениям не обеспечивает их затраты по обслуживанию прикрепленных государственных служащих, что приводит к необходимости введения системы «перекрестного субсидирования» за счет оказания платных услуг.

Кроме того, часть косвенных расходов осуществляется отдельными федеральными органами исполнительной власти (ФАПСИ, ФСО, Управление делами Президента Российской Федерации), которые не учитываются по разделу «Государственное управление и местное самоуправление».

Одновременно следует отметить, что в условиях жестких бюджетных ограничений многие федеральные органы исполнительной власти перевели свои косвенные расходы на подведомственные им организации или коммерческие организации, с которыми состоят в договорных отношениях (например, арендаторами помещений и т.д.).

Действующие в настоящее время в аппаратах высших органах государственной власти уровни обеспечения отдельных должностей транспортным, медицинским, санаторно-курортным и дачным обслуживанием, правительственными и иными видами связи утверждены внутриведомственными актами. В аппаратах же федеральных органов исполнительной власти подобные нормы для аналогичных категорий государственных служащих не применяются. Из-за отсутствия единого нормативного документа на практике действуют различные нормы, применение которых не в полной мере обеспечивает потребности министерств и ведомств по косвенным расходам на содержание государственных служащих.

Таким образом, можно констатировать, что единого подхода к формированию статей федерального бюджета на косвенные расходы в настоящее время нет, в том числе и на социально-бытовое обеспечение федеральных государственных служащих. Более того,

практически не создана в этой части необходимая законодательная база, обеспечивающая прозрачность, объективность и эффективность государственных расходов.

3.4. Анализ расходов на государственное управление в 1999 году.

В 1998 году (при формировании бюджета на очередной финансовый год) практически среди всех ветвей власти существовало единодушное мнение о необходимости сокращения государственных расходов и прежде всего путем уменьшения затрат на содержание государственного аппарата.

При подготовке проекта федерального бюджета на 1999 год, руководствуясь Посланием Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 1999 году» и соответствующими указами Президента Российской Федерации о структуре федеральных органов исполнительной власти, Правительство Российской Федерации сократило количество прямых бюджетополучателей по разделу «Государственное управление и местное самоуправление» с 75 до 64 организаций. Общий объем расходов планировался в сумме 15,55 млрд. рублей, в том числе:

- на функционирование Главы государства – Президента Российской Федерации – 0,77 млрд. рублей;

- на функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти – 1,01 млрд. рублей;

- на функционирование исполнительных органов государственной власти – 4,73 млрд. рублей;

- на деятельность финансовых и налоговых органов – 8,61 млрд. рублей;

- на прочие расходы на общегосударственное управление – 0,427 млрд. рублей.

При этом расходы по оплате труда с начислениями были учтены в сумме 11,68 млрд. рублей, а материальные затраты в размере 3,87 млрд. рублей (увеличение против уровня 1998 года на 4,7 %).

Одновременно предполагалось значительное сокращение численности работников органов государственной власти, в том числе в территориальных органах на 76,3 тыс. единиц или на 20%. Это позволяло сэкономить около 6 млрд. рублей.

Однако, поддерживая необходимость уменьшения расходов на государственное управление, представители законодательной власти выдвинули инициативы об иных резервах сокращения.

Внося поправки к первоначальному проекту бюджета, депутаты Государственной Думы предложили сократить расходы на функционирование Главы государства – Президента Российской Федерации на 30%. Расходы на функционирование самой

Государственной Думы предлагалось уменьшить лишь на 3,7%. Накануне принятия проекта федерального бюджета в третьем чтении Президент направил в Государственную Думу письмо, в котором выражал категорическое несогласие с подобным решением и предлагал осуществить пропорциональное сокращение расходов на функционирование законодательных и исполнительных органов на 11,5%. Однако, это предложение принято не было. Окончательный вариант представлял собой некий компромисс: расходы на функционирование законодательных органов государственной власти были утверждены в предложенном объеме (т.е. сокращены на 3,7% по сравнению с первоначальным вариантом), расходы на функционирование главы государства сокращены на 15%.

Таким образом, в общем объеме расходов на государственное управление доля расходов на функционирование главы государства и законодательных органов власти была сокращена (при одновременном соответствующем возрастании доли расходов на деятельность исполнительных, финансовых и налоговых органов).

Итоговое утвержденное распределение расходов федерального бюджета по разделу «Государственное управление и местное самоуправление» было сокращено на 1,8 млрд. рублей и составило:

Млн. руб.

Государственное управление и местное самоуправление, В том числе:	13747,3
Функционирование главы государства – Президента Российской Федерации	657,3
Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти	976,3
Функционирование исполнительных органов государственной власти	4429,1
Деятельность финансовых и налоговых органов	7257,0
Прочие расходы на общегосударственное управление	427,3

В целом уровень расходов на государственное управление уменьшился по сравнению с 1998 г. лишь на 0,1 процентных пункта относительно ВВП.

Расходы на государственное управление в консолидированном бюджете (в % к ВВП)	
1998 г.	1999 г.
1.1	1.0

Итоги обследования оплаты труда работников центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти, проведенного Госкомстатом России в 1999 году, показывают, что среднемесячная заработная плата одного работника списочного состава федеральных органов исполнительной власти (без выплат социального характера) составила 3089,1 рубля. При этом дифференциация уровня средней заработной платы составляет 1,8 раза.

Интервал уровня средней заработной платы	Количество министерств и ведомств в интервале	В % к общему числу министерств и ведомств
От 2,5 до 3,0 тыс. рублей	36	60
От 3,1 до 4,0 тыс. рублей	18	30
Свыше 4,1 тыс. рублей	6	10

В структуре выплат, составляющих расходы на оплату труда, около 38 % приходилось на должностные оклады, 25 % - на надбавки, связанные с условиями оплаты труда государственных служащих (выслуга лет, квалификационные разряды, особые условия службы и др.), 26 % - на премии и материальную помощь, 11 % - на другие выплаты (в основном оплата отпусков).

По группе федеральных органов исполнительной власти с высокой среднемесячной заработной платой должностные оклады составляли немногим более 30 %, а на премии и материальную помощь приходилось более 40 %. Для министерств и ведомств с низкой средней заработной платой характерна структура расходов на оплату труда с удельным весом должностного оклада 40 – 45 %, а премий и материальной помощи 20-25 %.

Справочно

Расходы федерального бюджета в 1998-2000 г. по разделу «Государственное управление и местное самоуправление»

Млн. руб.

	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Государственное управление и местное самоуправление, В том числе:	12085,733	13747,33 4	26842,589
Функционирование главы государства – Президента Российской Федерации	726,553	657,328	906,140
Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти	936,883	976,362	1557,821
Функционирование исполнительных органов государственной власти	2991,098	4429,187	7360,573
Деятельность финансовых и налоговых органов	6882,137	7257,069	16381,562
Прочие расходы на общегосударственное управление	549,060	427,387	636,492

Расходы на государственное управление в 1997 г.

Закон «О федеральном бюджете на 1997 год» предусматривал расходы на государственное управление по федеральным аппаратам всех ветвей власти в объеме 11,59 млрд. рублей в новом масштабе цен.

Расчетами Минфина России к разделу «Государственное управление» федерального бюджета на 1997 год по предметным статьям (без учета силовых структур) предусматривались:

Прямые расходы по обеспечению деятельности федеральных государственных органов в размере 7,79 млрд. рублей (оплата труда с надбавками к заработной плате и

начислениями на заработную плату), или 67,2 % от всех расходов на государственное управление;

Косвенные расходы (командировки и служебные разъезды) – 2,13 млрд. рублей, транспортные услуги – 334,8 млн. рублей, услуги связи – 136,9 млн. рублей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для современной России характерна парадоксальная ситуация, когда государственный аппарат, ответственный за проведение социально-экономических реформ, сам был затронут реформами в относительно малой степени.

Ключевое значение в его реформировании имеют две тесно взаимосвязанные проблемы: переориентация финансирования на достижение конкретных результатов и придание финансовым механизмам ведущей роли в реформировании государственного аппарата (взамен вспомогательной, обслуживающей). Финансовые аспекты функционирования государственного аппарата следует рассматривать не только как способы задания экономических *ограничений* (например, на увеличение численности служащих, повышение их денежного содержания, расширение занимаемых площадей и т.п.) и ведения *учета*, но также как *инструменты формирования интересов и стимулов* в системе государственного управления.

При этом надо учитывать, что основные резервы финансовой рационализации заключаются, как правило, в совершенствовании широко понимаемой организации деятельности, а не только финансовой работы в узком смысле.

При всей специфике звеньев государственного аппарата, в отношении них предстоит решать проблемы, схожие с теми, которые связаны с улучшением функционирования других бюджетополучателей. Опыт социально-культурной сферы убеждает, что освоение новых подходов потребует времени, осуществлять его следует поэтапно и избегая радикализма.

Как бы то ни было, не только правомерно, но и необходимо рассматривать государственный аппарат в общем ряду подразделений (секторов) экономики, которые в рамках определенных институциональных условий трансформируют экономически значимые ресурсы в экономически значимую продукцию, в данном случае – в координационные и иные услуги. Такой подход никоим образом не исключает учета конкретных особенностей продукции, ресурсов и институтов. Вместе с тем, он открывает возможность адекватно осмыслить реальное содержание рационализации финансирования.

Имеется в виду, в частности, что:

- в условиях демократии и рыночной экономики финансирование государственного аппарата по своей природе не является “содержанием государства” (данная формула соответствует скорее средневековым реалиям, изживавшимся в России дольше, чем в других европейских странах, в силу особенностей ее политических институтов как до 1917 г., так и при Советской власти);
- затраты ресурсов на государственное управление оправданны, строго говоря, лишь поскольку они соответствуют конкретным запросам избирателей, предъявленным через

систему политических институтов, в отношении деятельности, обеспечиваемой данными затратами;

- запросы налогоплательщиков в отношении финансирования не тождественны готовности принять ту или иную услугу, решающее значение имеет готовность пожертвовать для ее получения конкретными средствами.

Таким образом, рационализация расходов на государственное управление, в принципе, предполагает, во-первых, приведение направлений и форм активности государственных органов в соответствие с реальными запросами граждан и, во-вторых, переход к наиболее экономичным вариантам осуществления этой активности (с учетом качества ожидаемых результатов). В решении обеих названных задач возможно лишь постепенное продвижение; вопрос в том, чтобы оно было целенаправленным и последовательным.

Типологическое сходство проблем, которые предстоит решать в сфере государственного управления, с проблемами иных секторов, финансируемых из бюджета, разумеется, не означает, что к государственному аппарату непосредственно применимо все, что позволяет повышать эффективность в других секторах. Прежде всего, внедрение формализованных методов оценки результативности (*effectiveness*) и эффективности (*cost-efficiency*) в этой сфере представляет наибольшие сложности. Однако речь идет не о бесперспективности этих методов, а о необходимости использовать широкий круг разнообразных индикаторов, сочетать количественные оценки с качественными и тесно увязывать оценочный инструментарий с особенностями организации деятельности в том или ином конкретном звене госаппарата. Для сферы государственного управления типична ситуация, когда система формализованных оценок может выстраиваться лишь поэтапно снизу вверх, прежде всего для подразделений, функции которых наиболее четко определены.

Усилия по непосредственной рационализации расходов целесообразно сконцентрировать в первую очередь на уровне своего рода *модулей государственного аппарата* – самостоятельных подразделений, решающих совокупность задач, содержание и степень выполнения которых поддаются более или менее однозначной трактовке. В качестве таких моделей способны в ряде случаев выступать самостоятельные органы, если их функции могут быть соответствующим образом определены (например, максимально полный сбор налогов, предусмотренных законодательством, или ведение статистического учета). В других случаях модулями в указанном смысле выступают департаменты и иные подразделения государственных органов.

В условиях нестабильности и все большей утраты позиций по уровню оплаты государственная гражданская служба, особенно федеральная в Москве, была способна

скорее удерживать опытных сотрудников, чем привлекать одаренную, амбициозную и конкурентоспособную молодежь.

Главная задача здесь – не просто увеличение финансирования расходов на кадровое обеспечение государственной гражданской службы, а внедрение гибких механизмов оплаты труда, применение которых ставит государственного служащего в положение участника постоянной конкуренции.

В отношении преобладающей части расходов на государственное управление, а именно расходов на содержание государственных служащих, *первоочередные меры не должны быть непосредственно нацелены на достижение непосредственной экономии* (это неизбежно ускорило бы изменения по инерционному сценарию). Целью первоочередных мер могли бы стать инвестиции в *освоение современных методов рационального планирования, оценки, стимулирования и финансирования управленческой деятельности*. Оно потребует определенного времени, в том числе на адаптацию, и в ближайший период будет происходить в экспериментальном порядке.

Особого рода проблемы связаны с финансированием неденежных компонентов издержек на содержание государственного аппарата. Имеются в виду расходы на содержание и ремонт помещений, закупку и эксплуатацию оборудования, расходные материалы, а также те услуги, которые предоставляются ряду государственных служащих в связи с их статусом (в первую очередь это транспортное, санаторно-курортное и медицинское обслуживание).

ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

- Клямкин, И. М. и Л. М. Тимофеев. Теневая Россия: Экономико-социологическое исследование. М.: РГГУ, 2000
- Премчанд, А. Управление государственными расходами. – Вашингтон: МВФ, 1994
- Эффективность государственного управления. Пер. с англ. – М.: Фонд «За экономическую грамотность» и др., 1998
- Якобсон, Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. – М.: ГУ-ВШЭ, 2000
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J., Walsh, P. (eds.). Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution. – Oxford University Press, 1991
- Fiscal management in Russia. – Washington, DC, World Bank, 1996
- Horn, M.J. The political Economy of Public Administration: institutional choice in the public sector. – Cambridge University Press, 1995
- Kickert, W. J. (ed.) Public Management and Administrative Reforms in Western Europe. – Cheltenham: Edward Elgar Publ., 1997
- Layard, R. and S. Glaister (eds.) Cost-Benefit Analysis. – Cambridge University Press, 1994
- Osborn D. and Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. – N.Y.: A Plum Book, 1992
- Perry, J. L. (ed.) Handbook of Public Administration. Part IV. – San Francisco: Jossey-Bass Inc. Publ., 1996
- Pollitt C. and Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. – Oxford University Press, 2000
- Reed, B. J. and J. W. Swain. Public Finance Administration. – L.: SAGE Publ., 1997
- Rubin, I. B. The Politics of Public Budgeting. – Chatham, N. J.: Chatham House Publ., 1990
- Schick, A. The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change. – Wellington, August 1996