

Органы исполнительной власти:
функции, типы, экономический механизм

Сильное правовое государство предполагает рационально построенное законодательство в единстве с эффективными механизмами реализации законов и политических решений, принимаемых в рамках демократических процедур. За последние два года сделаны первые важные шаги по упорядочению законодательства. В то же время исполнительные органы на всех уровнях, хотя и стали работать более согласованно и интенсивно, во многом сохраняют инерцию советского периода и первых лет реформ.

Для советского периода была характерна тенденция тотального управления объектами, прежде всего отраслями экономики, в противоположность ограниченному законом целенаправленным воздействиям на те или иные процессы. В первые годы реформ в силу новизны решавшихся задач, давления обстоятельств и политических мотивов происходили частые изменения структуры исполнительных органов, представление о которых дает приводимая ниже таблица.

Таблица 1. Количество ведомств по типам в 1992-2002 годах
(без учета отнесенных к категории «иные федеральные органы исполнительной власти»)

	1992	1994	1996	1998 (апр)	1998 (сент)	1999 (май)	1999 (авг)	2000	2002
Министерства	22	23	24	22	24	24	26	24	23
Госкомитеты	8	7	18	10	12	11	10	6	6
Комитеты	23	18	1	2	2	0	0	0	0
Агентства	3	2	3	3	3	10	9	8	8
Службы	11	12	18	18	18	15	14	13	13
Надзоры	0	2	2	2	2	2	2	2	2
Комиссии	0	0	0	1	1	2	3	2	2
Управления	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Департаменты	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Инспекции	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Всего:	68	67	66	58	62	64	64	55	54

Подчас они создавались или преобразовывались под конкретными лицами. Возникали многочисленные пересечения и пробелы функций. Резко усилились расхождения между формальными и неформальными аспектами управления. Противоречиво складывались отношения исполнительной власти с парламентами и судами, что препятствовало нормальному позиционированию каждой ветви в системе разделения властей. Временами органы исполнительной власти, по сути,

выходили за пределы свойственных им функций. В то же время, когда речь шла о бюджете или иных законах, затрагивавших отраслевые интересы, альянсы отраслевых министерств и профильных комитетов палат Федерального собрания почти открыто противостояли Министерству финансов, другим ведомствами экономического блока. Аналогии этому имели место и в регионах.

Ситуация, в какой-то мере оправдывавшая инерционность построения исполнительной власти, осталась в прошлом. Однако коренная модернизация пока не произошла. Не в последнюю очередь это объясняется тем, что недооценивается изменение самой природы администрирования. В истории России впервые складывается подлинное разделение властей, а значит, и подлинная исполнительная власть. Это не «система управления народным хозяйством и обществом» в советском понимании, а система исполнения законов. Этот тезис не нов, однако при сменявшихся друг друга режимах самодержавия, партийного диктата и борьбы между ветвями власти он оставался декларацией. Пришло время претворить его в конкретные структуры и организационные механизмы власти.

Ниже проблема рассматривается на уровне федеральных органов исполнительной власти. Причина не только в особой значимости этого уровня, но и в том, что фактический материал, на который опирались авторы, почерпнут из конкретного исследования функций и структур этих органов, проводимого в Государственном университете – Высшей школе экономики. Разумеется, этот материал остался за пределами данной публикации. Однако полученные выводы применимы к исполнительной власти не только Российской Федерации, но и ее субъектов.

1. Принципы построения органов исполнительной власти

1.1. Принципы структурирования государственного аппарата

В Послании Президента В.В. Путина Федеральному собранию (2002 г.) говорится: *«...подразделения исполнительной власти живут так, будто они продолжают оставаться штабами отраслей централизованного народного хозяйства»*. Другими словами, ведомство отвечает не за конкретные функции, а за состояние отрасли или иного объекта «в целом». При этом и само понятие «отрасль» зачастую интерпретируется не как совокупность однородных видов

деятельности, а как сеть разнородных организаций, объединенных по принципу ведомственной подчиненности.

В новых условиях демократического государства и рыночной экономики система, при которой отраслевые "штабы" напрямую руководят "армиями" хозяйствующих субъектов, становится не просто неэффективной, а неработающей. Новые рыночные субъекты обладают самостоятельностью, правом выбора и принятия решений. Для них важна среда и общие условия функционирования, зависящие, в том числе, от политики государства.

В традиционном понимании, например, государственное управление наукой как отрасль означает прежде всего администрирование сети научно-исследовательских институтов, их хозяйственной, кадровой, и собственно научной деятельности. В новых условиях задача государства состоит в создании условий для развития научного потенциала страны, поддержке приоритетных научных исследований, стимулировании их результативности, независимо от того, идет ли речь о системе РАН, иных государственных НИИ, университетах или негосударственных организациях. Решение этой задачи достигается за счет выработки национальной стратегии развития науки, необходимых законодательных инициатив, конкурсного распределения средств и поддержки международного сотрудничества.

Оптимизация состава федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) призвана обеспечить наиболее эффективную реализацию полномочий, возложенных Конституцией и федеральными законами на Правительство Российской Федерации. Соответственно, состав и типология ФОИВ должны непосредственно базироваться на составе и типологии **конкретных полномочий**, т.е. **разрешенных и предписанных законом воздействий** на граждан, предприятия и т.п. Последние выступают, как правило, не в качестве пассивных и бесправных «объектов управления», а в роли партнеров государства. Их неотъемлемое право – отвергать воздействия, не вытекающие из полномочий, прямо предусмотренных законодательством. Это отражает отличие демократического государства, функционирующего в условиях рыночной экономики, от авторитарного государства в условиях планового хозяйства (а также феодальной системы), когда администрирование структурировалось прежде всего по группам объектов, поскольку масштабы и характер воздействий могли выбираться во многом произвольно.

Воздействия государства на его партнеров имеют двойкий характер. К первому типу относится удовлетворение своего рода нерыночного спроса граждан и организаций на те блага (услуги), которые по разным причинам недостаточно эффективно поставляются рынком. Таковы, например, услуги образования, здравоохранения и т.п. Рациональными формами участия государства в подобных случаях нередко выступают финансирование и регулирование, тогда как непосредственное обслуживание может осуществляться и вне государственного сектора.

Ко второму типу принадлежат воздействия, связанные с непосредственной реализацией власти, а значит определенным принуждением. Таковы функции, связанные с изданием нормативных актов и обеспечением их исполнения, судопроизводством, сбором налогов, правоохранительной деятельностью и др. Они должны составлять безусловную монополию государства. В полноте и результативности исполнения этих функций в первую очередь проявляется эффективность власти.

Когда речь идет о функциях (воздействиях) первого типа, необходимо поощрять конкуренцию выполняющих эти функции государственных организаций как между собой, так и с негосударственными организациями (например, конкуренцию в сфере медицинского обслуживания). Предпосылкой подлинной конкуренции выступает равноудаленность государственного аппарата от конкурентов. Следовательно:

- подразделения государственного аппарата не должны непосредственно участвовать в выполнении функций (оказании услуг) данного типа;
- непосредственную координацию деятельности государственных учреждений и предприятий следует четко разграничить с регулированием и контролем, одинаково относящимися ко всем конкурентам.

Если функции первого типа должны быть выведены за пределы государственного аппарата, то функции второго типа, прямо связанные с осуществлением власти, напротив, не могут делегироваться за пределы госаппарата. Конкуренция (дублирование) в их осуществлении недопустима. Таким образом, государственный аппарат должен стать совокупностью органов,

«на выходе» каждого из которых находятся те или иные воздействия властного характера (и ничего иного), причем пересечения воздействий минимизируются.

Добиться полного устранения пересечений на практике не удастся, что порождает необходимость в согласованиях. Однако сведение масштабов и сложности согласований к минимуму – один из ключевых критериев рациональности и экономичности структуры аппарата.

Непосредственная реализация властных полномочий – задача государственной службы. Соответственно, государство монопольно задает цели, интересы и стимулы, связанные с государственной службой. Между тем, когда речь идет о функциях невластного характера (обслуживании граждан и организаций), важным ориентиром выступает удовлетворенность непосредственной клиентуры, что делает допустимым сочетание бесплатных услуг с платными, разнообразное совместительство и т.п.

Функционирование государственного аппарата предполагает в том числе его информационное и хозяйственное обслуживание, а также выполнение иных функций, прямо не связанных с осуществлением властных полномочий. Осуществляющие эти функции работники, как правило, не должны иметь статуса государственных служащих. Исключения могут делаться, если в силу конкретных обстоятельств на этих работников необходимо распространить специфические ограничения прав, которым подвергаются государственные служащие. Вместе с тем, соответствующие функции должны по мере возможности выводиться за пределы государственных органов и выполняться на контрактной основе государственными и негосударственными предприятиями и учреждениями.

Итак, государственный аппарат должен:

- строиться как совокупность органов, каждый из которых специализируется на выполнении предусмотренных законом конкретных полномочий государства, непосредственно связанных с реализацией власти;
- структурироваться преимущественно на функциональной, а не отраслевой основе, избегая дублирования полномочий и минимизируя их пересечения;

- последовательно освобождаться от функций, непосредственно не отражающих властные прерогативы государства и не требующих для своего осуществления специфической организации трудовой деятельности в виде государственной службы.

1.2. Органы исполнительной власти сегодня: структура и функции

В Российской Федерации к настоящему времени сложились шесть видов ФОИВ: федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные службы, российские агентства, федеральные комиссии и федеральные надзоры. Отнесение органов к тому или иному виду, за исключением надзоров, зачастую происходило не столько на основе четких критериев, сколько исходя из традиции, сложившейся в советский период, а также политического веса ведомства и его руководителя. Это подтверждают многочисленные примеры, когда название и вид ведомства менялись, а функции оста вались в основном прежними.

Государственный комитет по государственным резервам был преобразован в Российское агентство по государственным резервам, Федеральная налоговая служба – в Министерство по налогам и сборам, а Государственный комитет по управлению имуществом – в Министерство имущественных отношений. Государственный комитет по статистике в мае–декабре 1999 года именовался агентством.

В ряде случаев структура ФОИВ имеет усложненный характер, когда под вывеской одного ведомства фактически сосредоточено несколько относительно самостоятельных органов, хотя и не имеющих права юридического лица.

Пример «кассетной» структуры – Министерство транспорта, в составе которого выделяются Служба гражданской авиации, Служба морского флота, Служба речного флота, Служба автомобильного и городского пассажирского транспорта, Служба дорожного хозяйства, а также Транспортная инспекция. При этом для каждой из служб определен скорее объект управления (подотрасль), чем конкретная совокупность функций. Между тем в соответствующих подотраслях преобладают предприятия частного сектора.

Отраслевая (объектная) специализация нередко порождает ситуации, когда орган, а подчас и его структурное подразделение, одновременно готовит нормативные акты, организует их исполнение и контролирует проводимую на их основе работу, за которую несет ответственность.

Министерство имущественных отношений, как записано в его Положении, разрабатывает государственную программу приватизации, организует и контролирует ее реализацию.

Во многих случаях определения функций, представленные в положениях о ФОИВ, недостаточно конкретны, не подкреплены ссылками на механизмы реализации, подчас двусмысленны. Нередки также дублирование и отсутствие симметрии в определении задач, по сути, однородных органов.

Минтранс России обязан «содействовать созданию и функционированию финансово-промышленных групп» и в то же время «формированию конкурентной среды». Госкомспорт России «обеспечивает создание условий для работы и повышения профессионального уровня тренеров и спортсменов», осуществляя одновременно «контроль за эффективностью использования средств, выделяемых для их содержания». Некоторые ведомства, например Росхлебинспекция при Правительстве РФ, осуществляют «меры по социальной защите, улучшению условий труда, жилищных, культурно-бытовых условий и медицинского обслуживания» своих работников, что не предусмотрено в положениях о других органах. Функция «разрабатывает и реализует отраслевые целевые программы по улучшению условий и охране труда» присутствует в положениях о четырех ведомствах: Министерстве сельского хозяйства, Министерстве промышленности, науки и технологий, Министерстве экономического развития и торговли и Федеральной службе земельного кадастра.

В подобных случаях функции должны быть прежде всего конкретизированы таким образом, чтобы их можно было интерпретировать как **специфицированные полномочия**.

Функции межведомственного взаимодействия, как правило, закреплены в положениях в терминах «участвует» и «готовит предложения». Однако различие между этими понятиями подчас условно. Формально говоря, «участие» предполагает более активную роль, чем «подготовка предложений». Однако на деле это не всегда так.

Согласно положениям, при определении налоговой политики Министерство по налогам и сборам лишь «готовит предложения», тогда как министерства образования и здравоохранения «участвуют в разработке» по своим направлениям. На практике участие Министерства по налогам и сборам несомненно значительнее.

Отсутствие четкости и единообразия в определении функций, механизмов их реализации и координации действий:

- несовместимы с кардинальным повышением эффективности работы госаппарата, действенным контролем и стимулированием результативности;
- препятствуют изживанию отраслевого подхода, поскольку при недостаточно конкретном установлении полномочий (предписанных и разрешенных воздействий) функциональная специализация не может быть последовательной, и пообъектная специализация оказывается необходимым паллиативом;
- не позволяет увязывать кадровое и иное ресурсное обеспечение ФОИВ с реальным содержанием, объемом и структурой работы;
- предопределяет неизбежность многочисленных громоздких согласований, размывающих ответственность конкретных ведомств, перегружающих Аппарат Правительства и резко замедляющих подготовку и принятие решений, особенно если они имеют неординарный характер.

1.3. Представительство интересов

Нечеткость распределения полномочий исполнительной власти и инерция ее отраслевого построения, обусловлены, в том числе, сложившимися механизмами представительства интересов. Это обстоятельство, как правило, не принимается во внимание, однако имеет принципиальное значение.

В идеале система администрирования должна представлять консолидированный интерес общества, воплощенный в законе. Однако в последние десятилетия советской власти сложилась традиция представительства обособившихся отраслевых и территориальных интересов через специализированные структуры партийно-государственного аппарата. Это было несомненным прогрессом в сравнении с практикой тоталитарного государства тридцатых-пятидесятых годов, когда проявления партикулярных интересов, как правило, преследовались либо игнорировались.

Принятие на себя аппаратом усеченных функций представительной власти стало неизбежным, когда после прекращения массовых репрессий сложились относительно устойчивые дифференцированные элиты, а неаппаратные механизмы выявления и согласования интересов отсутствовали. Мощные внутриаппаратные лобби, противостояния и альянсы отражали не просто борьбу амбиций и взглядов

отдельных лиц, а оформившиеся интересы многомиллионных общностей. Отзывчивость к их запросам постепенно возрастала, однако платой становилась утрата стройности и работоспособности системы администрирования, причем издержки увеличивались опережающим темпом. Перестройка конца восьмидесятых годов стала кульминацией этого процесса.

Вместе с тем, практика Съездов народных депутатов СССР и России и первых составов Государственной Думы продемонстрировала неспособность публичных политиков быстро и полноценно заместить аппарат в поиске баланса интересов. С одной стороны, ни электорат, ни политики не были готовы к выдвижению и согласованию реалистичных требований, гражданское общество лишь начинало структурироваться, отсутствовали механизмы и навыки цивилизованного лоббирования. С другой стороны, наиболее активными и подготовленными партнерами аппарата оказались лишь немногие бизнес-структуры и организации, представляющие корпоративные сообщества (например, Союз российских ректоров). Это предопределило преимущественно «камерный» формат представительства интересов, а значит и востребованность ранее наработанных внутриаппаратных механизмов.

Временами парламент, подобно СМИ, обеспечивал в основном PR-составляющую представительства интересов, остальное приходилось на долю аппарата. Его роль «вместилища разнообразных интересов» во многом предопределила отмеченные выше нечеткость и дублирование функций, нестабильность числа и состава самостоятельных органов, перегруженность процессов согласований и т.д. При прочих равных условиях, аппарат стремится закрепить за собой эту роль. Причина отнюдь не только в коррупционных мотивах, но и в естественном стремлении к влиянию и осознании объективной потребности в данной роли при сложившихся обстоятельствах.

Кроме того, в ряде государственных органов, особенно ответственных за отрасли бюджетной сферы, сформировалась своеобразная культура посредничества между государством и профессиональными сообществами педагогов, медиков и т.д. Со своей стороны, отраслевые и иные сообщества активно отстаивают автономность и статус «своих» звеньев госаппарата, в то же время подталкивая их к борьбе за увеличение бюджета и иные преимущества. Подобное сотрудничество

нередко приносило позитивные результаты, но в конечном счете мешало рационализации исполнительной власти.

Начиная с советского времени неоднократно предпринимались попытки присоединить федеральный орган, ответственный за развитие кинематографии, к Министерству культуры. Препятствием неизменно выступали протесты известных кинематографистов. Их аргументы практически полностью сводились к тому, что кинематографу «будут уделять меньше внимания». Однако в условиях наметившейся консолидации власти слияние органов культуры и кинематографии произошло.

Сложившиеся механизмы внутриаппаратного представительства интересов:

- поддерживают инерцию пообъектного структурирования исполнительной власти;
- препятствуют консолидированной разработке и реализации политики;
- обрекают баланс интересов на непрозрачность и нестабильность;
- резко снижают эффективность разделения труда и взаимодействия в государственном аппарате;
- мешают сокращению избыточных функций и бюджетных расходов;
- благоприятствуют коррупции и «приватизации» частей аппарата;
- порождают центробежные силы, способные в кризисной ситуации выйти из под контроля, как это было в конце восьмидесятых годов;
- блокируют и вытесняют нарождающиеся механизмы публичного цивилизованного представительства интересов, что во многом объясняет контраст между демократическим характером российского законодательства и относительной слабостью реальных демократических институтов.

Полная ликвидация механизмов внутриаппаратного представительства интересов вряд ли возможна. Они существуют и в странах с давними традициями разделения властей, выполняя там подчиненную и в какой-то мере полезную роль. Однако в России они гипертрофированы, и их ослабление – одна из задач административной реформы. Решению задачи способствовало бы изживание отраслевого (пообъектного) управления либо его четкое отделение от формирования политики.

Потребуется определенное время, чтобы новые механизмы освоили пространство представительства интересов, которое предстоит освободить в ходе

консолидации аппарата. В этот период неизбежны некоторые потери и недовольство, например, отдельных профессиональных групп. Однако потребность в изменениях назрела, а возникшая конструктивность во взаимодействии ветвей власти делает их осуществимыми.

Вместе с тем, рационализируя структуру и методы работы государственного аппарата, необходимо принимать во внимание, в том числе, сдвиги в представительстве интересов. Хотя соответствующие функции органов исполнительной власти официально нигде не зафиксированы, они:

- могут и должны анализироваться применительно как к сложившимся, так и к проектируемым структурам;
- существенно влияют и в какой-то степени будут влиять на содержание работы аппарата;
- выступают важными факторами оценки как нынешнего, так и будущего положения дел со стороны значительной части государственных служащих и ряда общественных групп.

1.4. Типология функций

Наиболее серьезная попытка проанализировать и конкретизировать функции (полномочия) исполнительной власти, предусмотренные отечественным законодательством, предпринята Правительственной комиссией по проведению административной реформы, образованной Правительством РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. №824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах». Основным материалом для этой работы выступали тексты более чем 300 федеральных законов, положения о федеральных органах исполнительной власти, результаты самоанализа федеральных ведомств, результаты работы экспертов.

В своей работе комиссия использует принятую в последнее время в российском экспертном сообществе классификацию функций: политические – определение политики, приоритетов, разработка программ, концепций, стратегических планов, прогнозов; международные – разработка и заключение международных (для субъектов федерации – и межрегиональных) договоров, направление своих представителей для участия в переговорах и в международные

(межрегиональные) организации, реализация этих договоров и контроль за их соблюдением другими участниками; нормативно-регулятивные – подготовка законопроектов, издание нормативных правовых актов; исполнительно-распорядительные – принятие конкретных распорядительных решений, выполнение функций государственного заказчика, издание распорядительных актов; контрольно-надзорные – надзор за соблюдением законодательства, деятельностью организаций (в широком смысле этого слова), аккредитация организаций, выполнение функций заказчика в области экспертизы и аттестации, лицензирование, учет; управления государственным имуществом – реализация полномочий собственника (учредителя); оказания услуг – государственные услуги, оказываемые внешним пользователям; обеспечивающие функции – функции обеспечения работы самого ведомства.

Министерство экономического развития и торговли позволяет продемонстрировать смысл типологии функций. В разработке программ и прогнозов социально-экономического развития России реализуется политическая функция. Через разработку и принятие нормативных правовых актов выполняется нормативно-регулятивная функция. Формирование заказа, например, на обязательную закупку и поставку государству сельскохозяйственной продукции на военное время - исполнительно-распорядительная функция. Осуществление контроля за экспортом и импортом товаров, в отношении которых применяются меры нетарифного регулирования, - пример контрольной функции. Международная функция министерства – представление интересов Российской Федерации в международных туристических организациях. Организационно-методическая помощь органам управления туризмом субъектов Российской Федерации есть функция оказания услуг. К обеспечивающим можно отнести функции мобилизационной подготовки, гражданской обороны и пожарной безопасности в центральном аппарате Министерства.

Функции закреплены за министерствами и ведомствами неравномерно – в среднем на ведомство приходится более 50 функций, причем на министерства – в среднем около 70, на иные органы – около 40. Однако за Минпечати закреплено лишь 15 функций, в то время как за Минтрансом и Минэкономразвития – более чем по 150.

1.5. Структура органов власти: предлагаемый подход

Определяющий признак *министерства* составляет выполнение политических и регулятивных функций. Этот признак адекватен роли Правительства как политического органа. В определенной степени он просматривается в

существующем составе ФОИВ, однако названные функции недостаточно разграничены с исполнительно-распорядительными и контрольными. Характерно, что за рядом министерств (Минимущества, МНС, Минпечати) закреплено всего по 3-5 политических функций, в то же время политические функции есть и у совершенно неожиданных ведомств – например, у Фельдъегерской службы (3 из 17).

Освобождение министерств от несвойственных им функций может привести к уменьшению их числа примерно вдвое за счет объединения ведомств, решающих схожие и взаимосвязанные задачи. В результате упростится структура Правительства, возрастет эффективность его работы как коллегиального органа, сократится дублирование функций министерств и Аппарата Правительства.

Исполнительно-распорядительные функции должны быть переданы *агентствам*, т.е. органам, ответственным за реализацию долгосрочных программ, координацию и обеспечение деятельности государственных учреждений и предприятий и т.п. В зависимости от характера решаемых задач агентство может быть подведомственно министерству или иметь межведомственный характер.

ФОИВ, ответственный за разработку политики и регулирование в области образования, должен, в принципе, одинаковым образом относиться к федеральным вузам любой ведомственной подчиненности, региональным и муниципальным, а также негосударственным вузам. Это несовместимо с непосредственным текущим управлением отдельными вузами. Вместе с тем, в составе федерального государственного аппарата возможно создание агентства, координирующего деятельность вузов, находящихся в федеральной собственности. Вообще говоря, не исключено сохранение ведомственных вузов за счет создания, например, особого агентства по управлению федеральными медицинскими учебными заведениями. Эта мера не представляется целесообразной, когда речь идет о гражданских учебных заведениях, но гораздо более существенно иное: для органов, выполняющих политические и регулятивные функции как в области образования, так и в области здравоохранения, принадлежность вуза тому или иному агентству не должна иметь принципиального значения.

Усиление программно-целевого начала в деятельности органов власти и расширение горизонта прогнозирования и бюджетного планирования со временем создаст предпосылки для появления долгосрочных (рассчитанных на период более 5 лет) программ достижения приоритетных социально-экономических целей. Управление крупными долгосрочными программами может организовываться в

форме самостоятельных агентств, подлежащих упразднению либо реорганизации после завершения программы.

В результате там, где это объективно оправданно, сохранится пообъектная специализация органов, но характер как самих объектов, так и органов принципиально изменится. Первые будут группироваться не столько по отраслевому признаку, сколько по признаку единства цели, направления развития (например, освоение информационно-коммуникационных технологий в разных сферах экономики). Вторые, потеряв статус политических органов, станут более адекватными исполнительно-распорядительным функциям, а их состав и структура приобретут надлежащую гибкость.

Естественно, сохранится потребность в органах, реализующих те исполнительно-распорядительные функции государства, которые имеют регулярный характер. Это относится, например, к сбору налогов и кассовому исполнению бюджета. Соответственно, необходимы Федеральное агентство по налогам и сборам и Федеральное казначейство на правах агентства.

Контрольным функциям адекватны такие органы, как *инспекции (надзоры)*. В принципе, они существуют уже в настоящее время. Проблема состоит главным образом в том, чтобы вынести в эти органы (возможно, создав ряд новых) все контрольные функции, освободив от них другие подразделения госаппарата.

Особый тип федеральных органов исполнительной власти образуют *службы*. Специализируясь на исполнительно-распорядительных полномочиях, они близки к агентствам и также должны быть в максимальной степени освобождены от несвойственных подобным органам функций. Специфика служб, однако, определяется тем, что в силу особенностей деятельности (охрана государственной границы, общественной безопасности и т.п.):

- сотрудники не только органа управления, но и подведомственных структур (линейный персонал) должны иметь статус государственных служащих;
- эта служба является преимущественно военной или правоохранительной, а не гражданской.

Статус службы оправдан, лишь если налицо оба указанных принципа. В иных случаях орган целесообразно образовывать в форме агентства, а статус

госслужащего не должен распространяться на персонал подведомственных структур (учреждений и т.п.).

Определяя целесообразные формы взаимоотношений между министерствами, с одной стороны, и агентствами и инспекциями (надзорами), с другой, необходимо учитывать как соображения управляемости, так и возможные конфликты интересов. Если большое число агентств и инспекций будут непосредственно подведомственны Правительству, управляемость в системе ФОИВ окажется во многом утрачена. Следовательно, исполнительно-распорядительные и контрольные органы должны, как правило, создаваться при тех или иных министерствах.

В то же время, в силу изложенных выше соображений, необходимо избегать совмещения разнородных полномочий. Применительно к инспекциям (надзорам) достаточно выделить их в самостоятельные органы, подведомственные соответствующим министерствам. Это позволит четко отграничить рутинные контрольные функции от нестандартных политических и регулятивных (что важно для организации, планирования, финансирования и стимулирования служебной деятельности), а также избежать чрезмерной ориентации регулирования на удобство контроля. В остальном значимые конфликты интересов при выполнении регулятивных и контрольных функций возникать, как правило, не будут, если ни те, ни другие не будут переплетаться с исполнительно-распорядительными.

Однако система ФОИВ должна быть построена так, чтобы ответственность за непосредственную реализацию исполнительно-распорядительных функций не возлагалась на министерства и, тем более, инспекции. Иначе сохранятся сильные искажения мотивации, побуждающие создавать «своим» исполнителям тепличные условия, скрывать их просчеты, отдавать приоритет ведомственным интересам перед общественными.

Один из вариантов решения проблемы может предусматривать, что агентство создается при министерстве, однако:

- функции (полномочия) обоих четко определены и не пересекаются, причем функциям, возложенным на агентство, соответствуют конкретные индикаторы качества и результативности исполнения;

- агентство непосредственно подотчетно не тому или иному подразделению министерства (все они выполняют политические и регулятивные функции), а наблюдательному совету, создаваемому приказом министра, но включающего представителей разных ведомств и общественности;
- руководство и сотрудники министерства не несут прямой ответственности за качество и эффективность работы агентства;
- рационально определены параметры контроля за работой агентства, и сотрудники контрольных органов весомо поощряются за выявление случаев ненадлежащего выполнения полномочий.

Перенесение исполнительно-распорядительных полномочий на уровень агентств позволит ограничить отраслевую специализацию министерств даже в тех сферах, где государственный сектор оправданно преобладает. Это создаст возможность объединения ряда действующих министерств, что уменьшит объемы межведомственных согласований и улучшит координацию деятельности ФОИВ.

Предлагаемая структура "министерства – агентства (службы) – надзоры" в том или ином виде реализована во многих странах мира, и доказала свою эффективность. Переход от объектно-ориентированной к проблемно-ориентированной системе организации исполнительной власти должен привести к повышению ответственности госслужащих, снижению затрат, уменьшению межведомственных согласований, сокращению аппарата как отдельных ведомств, так и Правительства в целом, отказу от государственного регулирования там, где оно не требуется и, в конечном итоге, повышению эффективности государства в целом.

2. Новые экономические механизмы административной реформы

Структура и типология органов исполнительной власти – это своего рода "анатомия" государственного организма. В ходе эволюции (административной реформы) "анатомическое" строение исполнительной власти должно стать функциональным, приспособленным к новым требованиям окружающей среды (общества). Не в меньшей степени "жизнеспособность" исполнительной власти

зависит от рациональной "физиологии" - экономического механизма государственного управления, обеспечивающего внешнюю и внутреннюю эффективность, координацию деятельности всех звеньев, создающего стимулы для саморазвития.

2.1. К внутренней динамике изменений через экономический механизм.

Граждане, да и большинство государственных служащих заинтересованы в качественном выполнении государственных функций. Естественное человеческое стремление быть полезным обществу, свойственно и российскому чиновнику, хотя это, возможно, звучит для нас, привыкших к административному произволу, довольно неожиданно. Однако существующий экономический механизм государственной службы оставляет очень мало шансов для рациональных с общественной точки зрения действий как для отдельного государственного служащего, так и для государственных органов. Государственные органы и чиновники в рамках традиционных систем финансирования, как правило, поступают прямо противоположным образом – пытаются получить как можно больше ресурсов для исполнения меньшего объема функций и задач. Такой образ действий в теории бюджетирования описан как типовое поведение "максимизирующего бюрократа" и ведет к "раздувающемуся бюджету" (incremental budget).

В бюджетных организациях **альтернативно** могут использоваться **две модели финансового управления**. В первой основное внимание уделяется управлению и детальному контролю затрат, при неявно заданных результатах. Такая модель может быть названа затратной. Вторая (результативная модель) – предполагает контроль и управление результатами при установлении лишь верхних границ затрат.

Таблица 2. Особенности затратной и результативной моделей финансового управления.

Затратная модель	Результативная модель
1. Цель бюджета – утвердить суммы расходов каждому из государственных органов, учреждений, иных бюджетополучателей по дробным статьям различных типов бюджетной классификации в целях их жесткого контроля.	1. Задача бюджета – установление приоритетов расходов, предоставление простора для оперативного управления, создание стимулов для экономии средств. Расходы привязаны к функциям, программам, услугам, видам деятельности и их результатам.

<p>2. Объектом бюджетных расходов являются государственные органы (учреждения). Приоритетной является экономическая и ведомственная структуры бюджета. Имеет место избыточная спецификация расходов.</p>	<p>2. Расходы распределяются по видам деятельности и функциям, предусматривающим определенные конечные результаты. Приоритетной является функциональная и программная структура бюджетных расходов.</p>
<p>3. Планирование бюджета проводится снизу-вверх. При планировании главным является обоснование потребности в ресурсах (финансовых, кадровых и проч.). Бюджет устанавливается на один год. Ожидаемые результаты деятельности, как и ее результативность не обосновываются. Планирование идет в основном в разрезе ведомств и их смет.</p>	<p>3. Планирование осуществляется сверху вниз. Исходным при планировании деятельности является обоснование приоритетов и ожидаемых результатов. Бюджетные расходы "привязываются" к показателям результатов через расчеты результативности с выделением факторов и мероприятий, обеспечивающих ее рост. Основным становится программный метод планирования. Устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой.</p>
<p>4. Управление бюджетом сводится главным образом к контролю его исполнения по статьям расходов и бюджетным росписям. Перераспределение средств между статьями и разделами не допускается, или крайне затруднено. Остатки средств на бюджетном счете ликвидируются в конце года. При управлении бюджетом главным является принцип - "используй – или потеряешь".</p>	<p>4. Руководителям государственных органов и их подразделений предоставляется возможность оперативного управления средствами (переброски между статьями и периодами расходов). Лимитируется лишь общая сумма ассигнований (глобальный бюджет) на определенные функции и виды деятельности. Фиксированная величина бюджета стимулирует его относительную экономию за счет рационализации деятельности.</p>
<p>5. Преобладает внешний контроль, осуществляемый центральными или специализированными ведомствами. Проводится предварительное подтверждение расходных и доходных операций вышестоящими или специализированными контрольными органами.</p>	<p>5. Приоритет отдается упреждающему внутреннему контролю. Ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности. Предварительного подтверждения расходов и доходов в рамках установленных лимитов ассигнований не требуется.</p>
<p>6. Оценка деятельности осуществляется на основе соответствия расходных и доходных операций нормам и правилам их осуществления. Стимулы рационализации деятельности и экономии средств отсутствуют.</p>	<p>6. Оценка деятельности ведется по достигнутым результатам в соответствии с планами. Финансы контролируются в рамках агрегированных лимитов ассигнований по программам, видам деятельности и функциям. Сэкономленные средства (или часть их) могут быть использованы по усмотрению руководства органа – для развития деятельности, или дополнительной оплаты труда.</p>

До недавнего времени наиболее распространенной была затратная модель финансового управления. Считалось, что нужно контролировать затраты государственных ведомств, а результаты при этом как бы сами собой "приложатся", вытекая лишь из факта существования того или иного государственного органа. Эта позицию подкреплялась, по крайней мере, тремя обстоятельствами.

Во-первых, она отражала интересы самих государственных органов, их руководителей и служащих, которым легче отчитываться за потраченные средства, чем за достигнутые результаты. Занимая позицию "простого исполнителя", "бюджетополучателя", государственный орган и его руководство перекладывают

ответственность за последствия принятых решений на самый верх административной пирамиды. Все общественные претензии переводятся на руководителей верхнего уровня, а чиновники нижних рангов остаются "чистыми и непорочными". Они выполняют приказы, стремясь не к эффективности, а лишь к соблюдению целевого использования средств. Причем зачастую, бывает очень сложно разделить целевое или нецелевое использование бюджета, поскольку задачи и функции государственных органов определены нечетко.

Во-вторых, результаты в государственном управлении кажутся, в отличие от затрат, несравненно более сложным и менее формализуемым предметом для измерения, контроля и управления. Придерживаясь традиции, руководители крайне осторожно относятся к возможности предоставления подчиненным организациям большей свободы распоряжения средствами. Показатели результатов в качестве обязательных заданий кажутся слишком ненадежными для контроля. Это вполне справедливо, когда миссия государственного органа определена нечетко, а в его полномочия включены разнотипные и, зачастую, несовместимые функции. Такая ситуация типична не только для органов государственной власти России, но и для множества других стран.

В-третьих, в качестве "объективной" причины сохранения сложившейся системы финансового управления на государственной службе указывается недостаток бюджетных средств и сложное экономическое положение страны.

Довольно часто среди российских государственных служащих разного уровня встречается мнение о том, что для успешного внедрения результативной модели бюджетного управления необходимы значительные свободные средства. Однако опыт стран внедривших эту модель показывает, что толчком к освоению новых методов стал как раз недостаток средств. Примером тому являются Швеция, Великобритания, Новая Зеландия, экономика которых и в первую очередь бюджетный сектор находились в кризисном состоянии на момент начала реформ.

Консервация сложившейся практики планирования, финансового управления и контроля деятельности в сфере государственного управления приводит к тому, что:

- **Ответственность за принятие финансовых решений концентрируется на самых верхних уровнях управления**, оказывающихся перегруженными и зачастую неспособными адекватно воспринимать поступающую

информацию. Процесс принятия решений, требующий массы согласований, затягивается. Сами решения иногда становятся не актуальными.

- **Снижается уровень ответственности и сдерживается инициатива** нижнего звена государственного управления. Отсутствует заинтересованность в экономии средств, эффективном использовании локальных ресурсов. Статус и уровень зарплаты определяется количеством подчиненных, стажем, объемом исполняемых предписаний, т.е. параметрами не связанными с конечными результатами.
- **Постоянно действуют стимулы роста расходов** на единицу работ и услуг, поскольку чиновники, не имея иных возможностей улучшить себе жизнь, периодически обращаются с требованиями увеличить расходы на содержание, не проводя при этом внутренней рационализации.
- **Конечные результаты деятельности оказываются вторичными** по сравнению с соблюдением самодовлеющей финансовой дисциплины.

Очевидно, что такая система рано или поздно оказывается на грани финансового кризиса. Бюджетных ассигнований постоянно не хватает, государственная служба теряет конкурентоспособность на рынке труда, а вместе с ней и возможность справляться с возрастающими по сложности и масштабам требованиями общества.

Предвидя такую ситуацию, многие страны более благополучные в отношении бюджета и имеющие более строгую бюджетную дисциплину, чем Россия, приняли программы перехода на систему бюджетирования по результатам. К их числу относятся, например, страны с традиционно консервативной системой государственного управления и бюджетирования - Германия (программа перехода на новую систему к 2008 года) и Франция (реализация программы к 2006 года).

В настоящее время в России принята концепция реформы государственной службы, подготавливается необходимая для ее реализации федеральная программа, уточняются направления административной реформы. Как уже отмечалось, эти своевременные шаги окажутся гораздо менее эффективными, если не будут сопровождаться реформами управления, планирования, бюджетирования и оценки деятельности государственных органов, т.е. всего экономического механизма государственного аппарата.

К сожалению, реальное нормативно-правовое и организационное подкрепление в практике бюджетного процесса России в настоящее время получила традиционная затратная модель. В частности, это связано с развитием системы казначейства в том виде, в каком это происходит сейчас. Регионы и ведомства, переведенные на казначейское исполнение бюджета, говорят о неоправданном усложнении финансового управления, снижении оперативности и гибкости в распоряжении средствами. Причем в подавляющем большинстве случаев это никоим образом не связано с пресечением нецелевого использования средства, и коррупции.

Действующая в России затратная модель бюджетного финансирования сверхцентрализована. Даже Бюджетный кодекс не требует столь высокого уровня централизации, какой практически сложился в бюджетной сфере.

Распорядителям бюджетных средств зачастую отводится формальная роль.

Правительственные финансовые органы и казначейство вторгаются в сферу компетенции распорядителей. Финансовые органы правительств составляют росписи, распределяют ассигнования между бюджетополучателями, по статьям расходов и направлениям в рамках утвержденных смет.

Расходы финансируются, как правило, по мере поступления средств. Балансируя бюджет, финансовые органы могут вполне произвольно снизить уже утвержденные ассигнования для отдельных бюджетополучателей, не корректируя объемы работ и не компенсируя потери.

Высокая неопределенность бюджетов государственных органов является одной из причин, препятствующих более тесным контактам с негосударственным сектором. В таких условиях государственные органы не могут в полной мере брать на себя риски договоров со сторонними организациями.

Потенциал административной реформы и реформы государственной службы может быть реализован в полной мере лишь при одновременном совершенствовании экономического механизма деятельности государственных органов. Главными целями такого совершенствования являются, во-первых, повышение эффективности, или результативности, т.е. сокращение расходов на исполнение функций государственных органов, удешевление государственных услуг при сохранении или росте их качества. Во-вторых, создание на государственной службе внутренних стимулов постоянного улучшения деятельности, включая организационное развитие и оптимизацию технологий работы. Новый экономический механизм, примененный в рамках административной реформы способен придать ей необходимый динамизм и обеспечить саморазвитие, тонкую настройку на общественные потребности.

2.2. Технология и порядок подготовки проектов бюджета.

Для экономической поддержки административной реформы и реформы государственной службы, внедрения результативной модели бюджетирования необходимо в ближайшей перспективе решить комплекс задач. Нужно **изменить технологию подготовки проекта бюджета**. Она должна начинаться с анализа общественных потребностей, определения национальных приоритетов, установления на этой основе долгосрочных лимитов ассигнований по программам и функциям, а не с расчета смет отдельных ведомств.

Эффективная технология может быть следующей. Правительство определяет лимиты ассигнований (желательно на 2-3 года) каждому из государственных органов-главных распорядителей бюджетных средств. Те, в свою очередь, на основе собственных приоритетов распределяют полученные лимиты между подведомственными бюджетополучателями, а также собственный бюджет – между подразделениями организации (управлениями, департаментами). Подразделения распределяют ассигнования между низовыми звеньями (отделами).

Каждое из структурных звеньев на основе ожидаемых лимитов ассигнований начинает составлять детальные вариантные планы своей работы, обращая основное внимание на обоснование конечных результатов, повышение результативности деятельности, возможной экономии средств. При этом планы могут предоставлять снизу-вверх в нескольких вариантах. Например, план, укладывающийся в лимиты ассигнований и план, требующий больших средств, но обеспечивающий значительный рост конечных результатов и результативности.

Рассмотрение руководством "плановых пакетов" подведомственных подразделений на основе приоритетов организации позволяет на следующем этапе бюджетирования перераспределить лимиты ассигнований. Это может происходить на каждом из уровней бюджетного процесса при подготовке проекта бюджета.

Условием сокращения финансирования отдельных ведомств, а в рамках их отдельных подразделений, должно стать отсутствие внятных и результативных программ деятельности, отвечающим глобальным приоритетам, а не недостаток умения лоббировать свои интересы.

2.3. Показатели результативности и финансовая самостоятельность.

Наряду с лимитами ассигнований для отдельных ведомств должны определяться показатели результативности их деятельности. При выборе таких показателей нужно удостовериться, что они действительно зависят от работы того или иного ведомства и подконтрольны ему. Показатели результативности должны быть верифицируемы, т.е. входить в статистическую отчетность, либо определяться на основе иных законодательно или нормативно установленных процедур.

В качестве примера можно привести показатели результатов, устанавливаемых в т.н. "регулятивном письме" (бюджетном задании) для Национальной службы рынка труда. Такие результаты определяются для каждой из целей деятельности службы. Например, одной из целей является обеспечение трудоустройства 70% впервые зарегистрированных безработных в течение 90 дней после прохождения ими переподготовки и профориентации. Другая цель – среднемесячное количество хронических безработных не должно превышать 42 тыс. человек. Следующая цель – ежемесячно создавать и находить 59 тыс. рабочих мест для инвалидов.

Эти показатели должны также быть увязаны с обязательствами правительства на очередной бюджетный период и конкретизировать их. Наряду с финансовыми обязательствами, показатели результативности должны найти соответствующее нормативно-правовое закрепление в бюджетных документах и увязаны с бюджетом.

В Великобритании, например, индикаторы результатов, стандарты объема и качества государственных услуг, их доступности устанавливаются в Гражданских Хартиях. Правительственные органы и учреждения обязуются в них обеспечить гражданам определенный уровень общественных благ и услуг, возможность выбора и конкуренции, прозрачность и общественную эффективность государственных программ расходов. Помимо обязательств в хартиях устанавливаются штрафные санкции и компенсации клиентам при несоблюдении стандартов.

В Швеции показатели результатов и бюджеты отдельных государственных органов утверждаются в форме регулятивных писем. Показатели результатов, закрепляемые в письмах, формируются в процессе диалога членов кабинета министров с руководителями отдельных национальных служб и ведомств параллельно с подготовкой бюджетных ассигнований.

В рамках **долгосрочных лимитов** ассигнований (возможно, лимитов отдельных укрупненных статей бюджета), определяемых переходящим образом на очередные 2-3 года, и установленных индикаторов результативности должна быть

расширена плановая, финансовая и операционная самостоятельность государственных органов, означающая реальную финансовую децентрализацию и повышение ответственности низовых звеньев государственного управления.

Планы государственных органов в полной мере должны быть сориентированы на достижение установленных для них результатов, а разработка бюджетов – на обеспечение конкретных функций, услуг и видов деятельности, а не на сложившуюся организационную структуру. Применение таких новых инструментов как Расчет издержек по видам деятельности (activity-based costing) и Управления по видам деятельности (activity-based management) позволит выявить ненужные и экономически невыгодные задания, а значит, повысить эффективность деятельности.

Эффект от их использования может быть совершенно неожиданным, например, в конце 90х годов при анализе издержек на содержание почтовой службы города Мельбурн, было выявлено, что 92% общих расходов составляли издержки по организации процессов ничего общего не имеющих с нуждами клиентов.

При исполнении бюджета государственные органы должны получить право оперативно менять структуру расходов, сохранять сэкономленные средства на следующий бюджетный год, а также использовать на условиях займа определенную часть средств бюджета будущего года. Иммунитет и самостоятельность бюджета создадут мотивацию к экономии средств, обеспечат непрерывность выполнения среднесрочных программ. Самостоятельность бюджета является условием своевременности и комплексности расходов.

В ряде случаев бюджетные полномочия ведомств должны быть ограничены. Это связано, например, с проблемой субсидиарной ответственности, когда государственные органы принимают решения и обязательства, финансовые последствия которых ложатся на государственный бюджет в целом.

2.4. Возмездность отношений и стимулирование.

Отношения между государственными органами должны в перспективе стать возмездными ("хозрасчетными"), по крайней мере, отчасти основанными на принципе возмещения издержек. В данном случае речь может идти об установлении расценок на внутренние услуги и специальных расчетных счетов, на балансе которых будет отражаться сальдо взаимных услуг. На первом этапе такого

рода трансфертные цены и счета могут быть условными, т.е. не предполагать реальных денежных расчетов. В дальнейшем они могут реально обеспечиваться из специальных резервных фондов. Эти финансовые инструменты помогут установить картину потоков взаимных услуг, определить направления разумной специализации ведомств.

Значительный объем типовых внутренних услуг, оказываемых подразделением государственного органа другим органам, может быть основанием для выделения этого подразделения в самостоятельное юридическое лицо.

Примером "хозрасчетной" специализации может быть создание агентства, реализующего целостную политику в отношении офисных площадей и зданий. Такое агентство может объединить соответствующие службы отдельных ведомств, обеспечив тем самым рациональное распределение и использование помещений, их эффективную эксплуатацию.

Аналогично могут быть выделены организации и подразделения, оказывающие платные внешние услуги и ведущие хозяйственную деятельность. Дополнительные доходы, полученные ими, помогут повысить уровень и качество государственных услуг без дополнительного бюджетного финансирования.

Для выявления резервов экономии и эффективности, обеспечения конкурентоспособности должны быть определены **единые принципы** создания внутренне не противоречивой **системы стимулирования** государственных органов и служащих. Показатели и параметры, по которым производится стимулирование организаций нижнего уровня, должны уточнять и дополнять показатели результативности для организаций верхнего уровня, а не противоречить им. Принцип "матрешки" важен для избежания конфликта интересов.

В настоящее время "единство" системы стимулирования достигается тем, что на каждом из уровней государственного управления применяются практически одни и те же показатели для исчисления премий и надбавок ни коим образом не связанный с результатами труда (стаж, особые условия, секретность и проч.). Притом, что оклад составляет в среднем менее 40% общей оплаты труда государственных служащих, нечеткость параметров премирования создает некоторую неопределенность положения каждого отдельного служащего, его личную зависимость от ближайших руководителей. Отношения служащих

персонифицируются, что ведет к корпоративизму, формированию чиновничьих "империй", в том числе и в результате действующей системы оплаты труда и премирования.

Необходимо, чтобы при приеме на работу и организации оплаты труда шире использовались контракты, в которых результаты премирования были бы обозначены четко и могли бы быть официально измеримы. Субъективные оценки сотрудников руководителем могут быть лишь одним из параметров, отнюдь не монопольным, в системах стимулирования труда.

При этом нужно иметь в виду, что общественное мнение лучше реагирует на внедрение новых систем вознаграждения, если оно сопровождается более **сильной системой отчетности и деловой этики**. Первое достигается с использованием контрактов, в которых заложены показателями качества, и схем отчетности, обеспечивающих широкой общественности ясную и динамичную информацию о сравнительных показателях эффективности и результативности государственных ведомств. Прозрачность бюджетов и деятельности организаций является условием общественной поддержки расширения финансовой самостоятельности государственных органов и роста оплаты труда государственных служащих.

2.5. Новая информативная система учета и отчетности.

Новая система учета и отчетности необходима для реализации принципов планирования, управления и бюджетирования по результатам. В настоящее время явно ощущается недостаток информации о результативности расходов по конкретным направлениям деятельности и программам, объемах и качестве государственных услуг. Потребуется создание форматов аналитических отчетов государственных органов, раскрывающих результаты их деятельности. Из таких отчетов должно быть четко видно, выполнены ли бюджетные задания, какова была динамика стоимости государственных услуг, достигнуты ли утвержденные показатели результативности.

Внедрение системы измерения и контроля результатов не вызывает значительного роста издержек на содержание персонала и обеспечение его работы. Объем работы с документами и административное бремя существенно не увеличиваются. Оценки расходов на содержание персонала, проведенные в 90е годы в штате Флориде, показали, что на содержание служб занимающихся измерением результатов, приходится 0,05% общего бюджета организаций.

Недостаток информации не позволяет в настоящее время принимать обоснованные управленческие решения. В тоже время часть отчетности является излишней, ненужной для планирования и оперативного управления. На ее подготовку уходит масса времени и сил.

Поскольку в подготовке правительственных решений участвуют несколько государственных учреждений (или правительств разного уровня), то вполне актуальной является задача унификации (стандартизации) информационных баз. Примером методики такой стандартизации является руководство по Статистике Государственных Финансов (СГФ), разработанное и поддерживаемое МВФ (Government Finance Statistics (GFS) Manual). Главной целью СГФ является определение принципов и методов построения информационной базы для анализа состояния государственного и в более широком смысле общественного сектора. В СГФ дается определение общественного сектора в соответствии с принципами Системы Национальных Счетов и указываются принципы отражения транзакций всех подразделений правительства, а также неправительственных организаций, которые выполняют или участвуют в выполнении общественных функций.

Система учета и отчетности, с одной стороны, должна давать сквозные оценки объема и качества государственных услуг (результатов), базироваться не только на обобщении внутренней информации, но также на опросах потребителей, заключениях независимых аудиторов. С другой стороны, затраты, динамика активов, используемых в государственном управлении, должны отражаться в ней максимально полно, чего не обеспечивает используемый в настоящее время кассовый метод учета.

Для создания адекватной информационной основы результативного управления потребуется переход на **метод учета по начислению**, который уже частично осуществляется в коммерческом секторе с этого года.

При использовании метода учета по начислению (в соответствии с НК РФ) расходы и доходы должны учитываться в том периоде, в котором они имели место, вне зависимости от момента, когда фактически поступила оплата или осуществлен платеж. Так, расходы на оплату работ и услуг учитываются в день, когда подписан акт о том, что услуги оказаны, а работы выполнены. Проценты по кредитам и займам, штрафы относятся к моменту, когда они начисляются по условиям договора или решению суда. Такой метод позволяет отражать баланс

реально подтвержденных поступлений и финансовых обязательств, а значит выстраивать стратегию финансового управления.

В перспективе возможен переход на представление бюджета в формате учета по методу начислений (накопительный бюджет). Бюджет в таком формате в настоящее время разрабатывается и принимается, например, в Австралии и Новой Зеландии. Накопительный бюджет, в частности, позволяет в явном виде отразить будущие платежи, связанные с уже принятыми законами, и тем самым может стимулировать более ответственный подход к эмиссии новых расходных обязательств правительства.

2.6. Внутренний и внешний контроль.

Еще одной важной задачей является улучшение системы внутреннего и внешнего контроля. Внешний контроль должен концентрироваться на качестве выполнения государственными органами их функций, проверять целевое использование средств, отслеживать эффективность бюджетных расходов, осуществлять ревизию контрактов и проч. Необходимо обеспечить его реальную объективность и независимость.

Внутренний контроль направлен на предотвращение неэффективных решений и возможных нарушений бюджетных обязательств. Внутренний контроль крайне важен при децентрализации и деконцентрации системы государственного управления. Внутренний контроль может быть дополнен системой внутреннего арбитража, нацеленной на разрешение споров внутри организации и сглаживание конфликтов.

Очевидно, что внедрение новых экономических механизмов государственной службы потребует значительного времени на разработку новых инструментов, адаптацию и распространение отечественного и международного опыта, апробацию различных вариантов систем финансового управления. В этой связи очень важны **экономические эксперименты**. Их проведение позволит отобрать образцы лучшей практики, сэкономить средства и избежать неоправданных потерь.

Приложение

1. *Таблица П1. Выполнение федеральными органами исполнительной власти функций, связанных с налогообложением (действующая схема)*
2. *Таблица П2. Выполнение федеральными органами исполнительной власти функций, связанных с образованием (действующая схема)*
3. *Таблица П3. Выполнение федеральными органами исполнительной власти функций, связанных с налогообложением (предлагаемая схема)*
4. *Таблица П4. Выполнение федеральными органами исполнительной власти функций, связанных с образованием (предлагаемая схема)*

В таблицах показаны примеры выполнения регулятивных, исполнительно-распорядительных и контрольных функций. В **таблице 1** указаны все ведомства, так или иначе задействованные в процессе управления налогообложением. Вариант более четкого разграничения этих функций предложен в **таблице 2**. Аналогично **таблицы 3 и 4 демонстрируют** нынешнее и предлагаемое распределение функций в области управления образованием.

ПРИЛОЖЕНИЕ.

Таблица П1. Выполнение федеральными органами исполнительной власти функций, связанных с налогообложением
(действующая схема)

	политические		регулятивные		исполнительские				контрольные	
	Разработка и реализация налоговой политики	Разработка инструкций и методических указаний	Предложения по льготному налогообложению	Учет налогоплательщиков	Взимание налогов	Наложение санкций	Оперативно-розыскная деятельность и дознание	Контроль за соблюдением законодательства	Обеспечение поступления средств в бюджет	
Министерство финансов	И								К	
Министерство по налогам и сборам	П	И		И	И	И		И		
Служба налоговой полиции	П			И			И			
Министерство экономического развития и торговли	П									
Министерство промышленности, науки и технологий			П							
Министерство по антимонопольной политике			П							
Министерство труда и социального развития	П									
Министерство по атомной энергии	П									
Министерство здравоохранения	У									
Министерство образования	У									
Министерство культуры	П									
Государственный комитет по строительству	У									
Государственный таможенный комитет	П				И					
Служба земельного кадастра				У						
Агентство по обычным вооружениям	П									
Агентство по системам управления	П									
Агентство по судостроению	П									
Авиационно-космическое агентство	П									

Условные обозначения: И *исполняет*
 У *участвует в исполнении*
 П *готовит предложения*

Таблица П2. Выполнение федеральными органами исполнительной власти функций, связанных с образованием
(действующая схема)

	политические		регулятивные		исполнительские			контрольные	
	Разработка и реализация образовательной политики	Формирование финансовой и налоговой политики	Разработка образовательных стандартов	Установка правил приема	государственное управление образовательными организациями	Переподготовка и повышение квалификации государственного персонала	Контроль качества предоставляемых услуг	Лицензирование и аттестация	
Министерство образования	И	У	И	И	И	И		И	И
Министерство здравоохранения					И	У			
Министерство культуры					К				И
Министерство труда						У			
Госкомитет по физкультуре, спорту и туризму			У		У				
Министерство финансов		И							
Министерство транспорта					И	У			
Министерство экономического развития и торговли						И			
Министерство сельского хозяйства					И				
Министерство энергетики					И	И			
Министерство природных ресурсов						И			
Министерство по антимонопольной политике						У			
Министерство по ядерной энергии						У			
Министерство путей сообщения					У				
Министерство иностранных дел						У			
Госкомитет по строительству						У			
Госкомитет по гидрометеорологии						И			
Государственный таможенный комитет					У				
Госкомитет по стандартизации						У			
Агентство по патентам и товарным знакам						У			
Служба специального строительства						У			
Служба налоговой полиции						У			
Служба геодезии и картографии						У			
Федеральная служба безопасности					И				
Федеральная служба охраны						У			
Комитет по финансовому мониторингу						И			
Федеральный горный и промышленный надзор						И			

Условные обозначения: И исполняет
У участвует в исполнении
П готовит предложения

Таблица ПЗ. Выполнение федеральными органами исполнительной власти функций, связанных с налогообложением
(предлагаемая схема)

	политические		регулятивные		исполнительские				контрольные	
	Разработка и реализация налоговой политики	Разработка инструкций и методических указаний	Предложения по льготному налогообложению	Учет налогоплательщиков	Взимание налогов	Наложение санкций	Оперативно-розыскная деятельность и дознание	Контроль за соблюдением законодательства	Обеспечение поступления средств в бюджет	
Министерство финансов	И	И	П							
Агентство по сборам налогов				И	И	И				
Финансовый надзор						П		И	И	
Служба налоговой полиции							И			
Другие федеральные органы исполнительной власти	П									

Условные обозначения:

И	<i>исполняет</i>
У	<i>участвует в исполнении</i>
П	<i>готовит предложения</i>
К	<i>координирует</i>

Таблица П4. Выполнение федеральными органами исполнительной власти функций, связанных с образованием
(предлагаемая схема)

	политические		регулятивные		исполнительские			контрольные	
	Разработка и реализация образовательной политики	Формирование финансовой и налоговой политики	Разработка образовательных стандартов	Установка правил приема	Руководство государственными образовательными учреждениями	Переподготовка и повышение квалификации	Формирование государственного заказа на подготовку кадров	Контроль качества предоставляемых услуг	Лицензирование и аттестация
Министерство общественных услуг	И	П	И	И					
Министерство финансов		И							
Агентства					И				
Агентство по госзаказу на подготовку (переподготовку) кадров							И		
Учреждения и организации, независимо от форм собственности						И			
Надзор (надзоры) в области общественных услуг								И	И

Условные обозначения:

И	<i>исполняет</i>
У	<i>участвует в исполнении</i>
П	<i>готовит предложения</i>
К	<i>координирует</i>