

Совершенствование управления экономикой: контроль за численностью и ответственностью аппарата

© 2010 Н.Д. Найденов

доктор экономических наук, профессор

Коми филиал Вятской государственной сельскохозяйственной академии,
г. Сыктывкар

E-mail: ND.Naidenov@mail.ru

В статье управление экономикой рассматривается как обмен общественных товаров услуг на налоги. Аргументируется, что представление функций управления экономикой в виде компетенций, обязательств и ответственности руководителей государственных органов является одним из важнейших направлений совершенствования управления экономикой на современном этапе развития России.

Ключевые слова: управление экономикой, ответственность руководителей государственных органов, численность госслужащих в России.

Управление экономикой в условиях государственной собственности на средства производства - это функции: законодательная, судебная и исполнительская, осуществляемые относительно всей экономики. Важнейшими составными частями управления экономикой являются государственный бюджет, правовые нормы, призванные закрепить нормы обмена в секторе государственной собственности и рыночном секторе и занятые в сфере государственного управления. Управление экономикой - это обмен общества с индивидуумом, поскольку последний передает обществу налоги, а общество взамен предоставляет ему общественные товары и услуги. Рациональная организация такого обмена - важнейшая специфическая цель государственного управления.

Что дает понимание управления экономикой как обмена? Во-первых, оно обязывает отказаться от понимания управления как сакральной власти, из которой распространяются убеждения, принуждение, правовые нормы. Во-вторых, управление экономикой выступает как сфера ответственности, полномочий, затрат и результатов управленческих органов. В-третьих, управление экономикой выступает как обязательства сторон - и управляющих органов, и граждан.

Одним из распространенных методов фиксирования сферы ответственности государственных управляющих является бюджетирование, ориентированное на результат.

Бюджетирование, ориентированное на результат, - это система формирования и исполнения бюджета, отражающая взаимосвязь между бюджетными расходами и достигнутыми результатами. Цель этой системы - установить такую взаимосвязь и оценить экономическую и соци-

альную эффективность услуг, финансируемых из бюджета.

При традиционном подходе ("управление ресурсами") бюджет формируется путем индексирования существующих расходов по статьям различных типов бюджетной классификации. При соблюдении жестких бюджетных ограничений обеспечивается сбалансированность бюджета и выполнение бюджетных проектировок.

Бюджетирование, ориентированное на результат, предотвращение конфликтов, снижение издержек на управление, очерчивание функций управления экономикой в виде компетенций, обязательств и ответственности руководителей государственных органов являются важнейшими направлениями совершенствования управления экономикой на современном этапе развития экономики России.

Однако контроль за мотивацией и организацией учета, за результатами деятельности управляющих затруднен сложностью функций управления, отсутствием наработанных показателей результатов управления. Поэтому на практике используется относительно простой показатель - численность аппарата управления. Важной задачей населения является контроль за численностью занятых в управлении экономикой.

В Российской Федерации в 2008 г. численность работников государственных органов и органов местного самоуправления по ветвям власти и уровням управления составила 1670,8 тыс. чел. Для сравнения: в 2000 г. этот показатель составил 1160,3 тыс. чел. В 2008 г. доля занятых в государственном управлении и обеспечении военной безопасности, обязательном социальном обеспечении к среднегодовой численности занятых составила 5,4 %. Для сравнения: в сопоста-

вимых условиях доля государственного управления в обеспечении военной безопасности, обязательном социальном обеспечении в Германии и Российской Федерации в 2007 г. составила 7,6 %. Таким образом, хотя расходы на государственное управление экономикой и численность занятых в нем за 2000-2009 гг. растут, но в сравнении с западными странами они остаются на приемлемом уровне¹.

Тем не менее, тенденции относительно численности аппарата госуправления вызывают озабоченность. Либеральная позиция по вопросу численности госаппарата проста – радикальное сокращение в связи с развертыванием альтернативных рыночных способов регулирования экономики. Взгляды либералов были сформулированы Евгением Ясиным в докладе “Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива”. Предлагалось численность госслужащих сократить вдвое, увеличить их зарплату в 3,5-4 раза, особенно зарплату высших чиновников. Для этого требуется проведение следующих мероприятий:

1) инвентаризация функций органов государственного управления и местного самоуправления на предмет выявления необходимости их выполнения вообще и государственными органами в частности;

2) ликвидация функций, если без них можно обойтись, и сокращение государственных органов, которые их выполняют;

3) передача частным компаниям тех функций, которые эффективнее выполняются на коммерческой основе;

4) содействие созданию и развитию саморегулирующихся организаций, объединяющих профессиональных участников тех или иных рынков, с целью передачи им части или всех полномочий по регулированию, выполняемых сегодня государственными органами;

5) выполнение публичных услуг, которые не могут быть переданы частным компаниям силами частных компаний, создание правительственных агентств с частичной или полной оплатой услуг клиентами;

6) разделение выполнения исполнительских и надзорных функций;

7) разработка четких процедур исполнения, определяющих обязательства госорганов и госслужащих, исполнение которых может быть проконтролировано и оценено по функциям, которые не могут быть изъяты из ведения государственных органов исполнительной власти;

8) внедрение методов бюджетирования по результатам, переход от финансирования учреж-

дений к финансированию функций и конечных результатов их исполнения².

Попытки сдержать рост численности аппарата госслужащих не увенчались успехом. В 1999 г. общее число чиновников в России достигало 1133 тыс. чел.; 30 марта 2000 г. правительство обязалось сократить госаппарат на 10 %. В ходе реформы государственной службы в 2004 г. число министерств сократилось с 23 до 16, однако общее количество федеральных ведомств увеличилось с 58 до 85. Общее число госслужащих выросло до 1462 тыс. чел. 25 октября 2005 г. правительство утвердило “Концепцию административной реформы на 2006-2008 годы”, также предполагавшую сокращение чиновников и отказ от избыточных функций. Но в 2009 г. в России насчитывалось уже 1674 тыс. госслужащих. Таким образом, за 10 лет число чиновников в России выросло на 47,7 %³.

Правительство Российской Федерации не оставляет попыток сдержать рост и даже сократить численность госаппарата; 20 июля 2010 г. Минфин РФ опубликовал проект постановления правительства, согласно которому численность чиновников исполнительной власти, зафиксированная на 1 июля 2010 г., должна быть сокращена на 20 %. По планам Минфина, на 5 % число чиновников сократится уже к 1 апреля 2011 г. К 1 апреля 2012 г. доля уволенных будет доведена до 10 %, и наконец, к 1 апреля 2013 г. пятая часть нынешних госслужащих покинет государственные должности⁴.

Нам представляется, что в целом подходы, предлагаемые Е. Ясиным, по сокращению численности аппарата государственного управления определены правильно. Возражения вызывают радикализм сокращения численности и резкое повышение зарплаты высших чиновников. Будет хорошо, если удастся удержать численность госаппарата в приемлемых уровнях (2,0-2,5 % от численности занятых). Дифференциация заработных плат госчиновников и наемных работников, а также пенсионного обеспечения велика, и ее не следует увеличивать.

Сдерживая рост аппарата, важно не упускать из виду качественные стороны управления экономикой: излишние функции, избыточные функции, торможение инноваций, платность государственных услуг, психологическую несовместимость власти и населения, разрыв в уровнях заработной платы и пенсионного обеспечения между наемными работниками и госчиновниками.

Основным недостатком существующих правовых норм относительно регламентации деятельности госслужащих является их слишком общий

характер, в связи с чем необходимо закрепить в федеральных законах наиболее значимые критерии неразумного и недобросовестного поведения членов управления хозяйственных обществ, заимствуя ряд терминов из наработанного опыта взаимоотношений владельцев и руководителей компаний в частном секторе⁵. В частности, к ним относятся: принятие решения без учета имеющейся у члена органа управления информации; бездействие в отношении того, чтобы получить необходимую для принятия решения информацию; наличие конфликта между личными интересами члена органа управления и интересами общества; действие в нарушение требований законодательства, устава и внутренних документов общества; невыполнение без уважительных причин своих обязанностей.

Необходимо определить ответственность членов государственных органов управления за убытки, причиненные неразумными и (или) недобросовестными действиями (бездействием) при осуществлении своих прав и исполнении обязанностей.

Член государственных органов управления должен быть признан виновным, если при осуществлении своих прав и исполнении обязанностей он действовал неразумно и (или) недобросовестно. При этом бремя доказывания того, что он действовал при отсутствии установленных законом обстоятельств, являющихся неразумным и (или) недобросовестным поведением, лежит на нем. При отсутствии таких обстоятельств действия членов государственных органов управления признаются разумными и добросовестными.

Требуется определить перечень оснований, за которые государственные служащие могут при-

влекаться к ответственности, а также круг лиц, перед которыми они несут ответственность.

Наряду с определением критериев недобросовестного и неразумного поведения, необходимо установить конкретный перечень прав и обязанностей членов государственных органов управления, что является очень важным при определении оснований для привлечения их к ответственности.

Целесообразно закрепить перечень субъектов - должностных лиц государственных органов управления, которые могут быть привлечены к ответственности за их недобросовестные и неразумные действия.

Необходимо установить правовые основы для страхования ответственности членов государственных органов управления.

¹ Российский статистический ежегодник, 2009. URL: <http://www.gks.ru>.

² Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива / авт. кол. под науч. рук. Евгения Ясина. URL: www.liberal.ru/articles/cat/915.

³ Сокращение госаппарата при Владимире Путине привело к росту числа чиновников на 47,7 %. URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1462802>.

⁴ Об оптимизации в 2011-2013 годах численности работников исполнительных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: проект Постановления Правительства Российской Федерации. URL: http://www.taxpravo.ru/zakonodatelstvo/statya-108307-ob_optimizatsii_v_2011__2013_godah_chislennosti_rabotnikov.

⁵ Батина И.Н., Тульская А.Ю. БОР как инструмент повышения эффективности бюджетных услуг // Финансы. 2008. □ 8. С. 19-22.

Поступила в редакцию 09.08.2010 г.