

МОЖНО ЛИ СЭКОНОМИТЬ НА БЮРОКРАТИИ?

Клименко А.В.* , Клищ Н.Н.**

Аннотация

Бюрократии свойственен экстенсивный рост, что проявляется в необоснованном расширении ее полномочий, увеличении численности и расходов на содержание аппаратов ведомств. Эта закономерность описана в модели «максимизирующего бюрократа» В. Нисканена. Однако реформы в сфере государственного управления способны изменить эту модель за счет централизованных решений по замораживанию/сокращению бюджетных расходов, выявлению и сокращению избыточных бюрократических полномочий (государственных функций), внедрению механизмов стимулирования эффективности.

Изменение затратной модели «максимизирующего бюрократа» особенно актуально в условиях, когда очевидна необходимость дополнительных бюджетных расходов, например, для обеспечения конкурентоспособного уровня оплаты труда на государственной службе. Именно такая ситуация сложилась в Российской Федерации, где уже реализованы решения о повышении оплаты труда на военной и правоохранительной службах и на ближайшие годы планируется существенное увеличение зарплат на государственной гражданской службе. В связи с этим закономерно встает вопрос о резервах экономии и сокращении численности занятых в государственном аппарате.

Проанализировав динамику численности бюрократического аппарата в последние годы как такового, а также в соотношении с динамикой численности занятого в экономике населения, авторы пришли к выводу, что численность государственных служащих зависит не только от численности населения, но и от объема и порядка исполнения государственных функций.

В статье выделены два основных направления оптимизации расходов на содержание государственных служащих: (1) за счет сокращения избыточных государственных функций и услуг; (2) путем улучшения внутренней организации деятельности, упрощения процессов и процедур, контроля и стимулирования экономного расходования средств. Авторы предлагают комплекс мер в рамках данных направлений, способных обеспечить экономию бюджетных средств.

Ключевые слова: бюрократия; «максимизирующий бюрократ»; расходы на государственное управление; избыточные функции; государственные гражданские служащие; конкурентный уровень оплаты труда.

* Клименко Андрей Витальевич – кандидат экономических наук, директор Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. E-mail: aklimenko@hse.ru
Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, Мясницкая ул., 20.

** Клищ Николай Николаевич – кандидат экономических наук, руководитель центра развития государственной службы Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. E-mail: nklishch@hse.ru
Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, Мясницкая ул., 20.

В мире практически нет стран, где граждане не считали бы бюрократию избыточно дорогой и неэффективной. Столь же общепринятым является утверждение о том, что «дешевый чиновник дорого обходится обществу». Эти два распространенных и справедливых мнения при их отнесенной противоположности задают критерий оптимизации государственной службы. С одной стороны, необходим постоянный мониторинг эффективности расходов на функционирование бюрократического аппарата, а с другой стороны, уровень оплаты чиновников в рамках этой полезной и эффективной деятельности должен быть конкурентоспособным. Иными словами, общество требует качественных государственных услуг, эффективного исполнения государственными органами установленных функций при минимизации расходов на государственное управление и обеспечения возможности привлекать квалифицированные кадры на государственную службу.

Решение этой задачи наталкивается на институциональные ограничения, наиболее ярко выраженные в модели «максимизирующего бюрократа» В. Нисканена. Согласно этой модели, «рациональный» бюрократ ищет любые возможности увеличения подконтрольного ему бюджета (бюджета организации, подразделения) для укрепления своего административного положения, расширения сферы управленческого влияния. При отсутствии конкуренции бюрократия стремится «продать» свои услуги, ориентируясь не на равенство их предельной полезности и предельных издержек, а исходя из возможности максимального «освоения» бюджетных средств.

Возможность расширения выделенного бюрократу бюджета вне увязки с общественными интересами тем выше, чем слабее механизмы контроля со стороны вышестоящей организации и гражданского общества над бюрократическими решениями. Слабость контроля, в свою очередь, обусловлена информационной асимметрией, отсутствием действенной системы обратной связи, монопольным положением бюрократической организации в процессе выработки и принятия решений в сфере ее ведения.

В более поздних работах В. Нисканен ограничил действие своей модели пределами прироста бюджета, а не всего его объема, и ослабил предположение о пассивности и ограниченности возможностей регулировать прирост бюджета со стороны вышестоящих организаций (законодательных органов, правительства, в его терминологии – спонсора)¹.

Однако общий вывод остался тем же – интересы бюрократии связаны с неэффективностью использования бюджетных средств.

В ряде последующих работ были выдвинуты дополнительные критические замечания к модели «максимизирующего бюрократа»². В частности, указывалось, что интересы и дополнительные выгоды чиновников (зарпла-

¹ Niskanen, W. A., *Reflections of a Political Economist: Selected Articles on Government Policies and Political Processes* Cato Institute, Washington. 2008. P. 198–203.

² Одной из ранних работ по данному вопросу является статья: Breton, A, & Wintrobe, R 1975, “The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy”, *Journal of Political Economy*, 83, 1.

та, административный статус и пр.) далеко не всегда зависят лишь от размера бюджета организации. Например, организация может быть небольшой по общему объему бюджета, но общественно и политически важной, что отразится на ее более высокой бюджетной обеспеченности в расчете на одного служащего. Кроме того, инициативы по сокращению бюджета организации при сохранении и даже улучшении качества исполнения функций и услуг могут быть оценены как достижения и привести к карьерному росту ее руководителей.

Более того, во многих странах внедрены системы стимулирования экономии бюджетных средств, предполагающие использование части фактической экономии на зарплату чиновников, что также направлено на повышение эффективности государственного управления. В большинстве же случаев зарплаты чиновников регулируются централизованно и напрямую не зависят от размера бюджета организации, а их административное влияние определяется в большей степени их функциями, чем размерами бюджета. Все это говорит о значительной степени условности, на которой базируется модель «максимизирующего бюрократа» в настоящее время.

Стоит также отметить, что теория «максимизирующего бюрократа» родилась в эпоху растущих бюджетов и увеличения доли государства в экономике. Сегодня в большинстве стран усиливаются бюджетные ограничения, что приводит к изменению сложившихся тенденций. Так, в Российской Федерации за последние годы наметилась тенденция относительного снижения расходов на обеспечение деятельности государственных органов по статье бюджета «Общегосударственные вопросы». Их отношение к ВВП уменьшается с 2,2% в 2009 г. до 1,3%, ожидаемых в 2013 г., а доля в общих расходах федерального бюджета – с 8,8% в 2009 г. до 6,2%, ожидаемых в 2013 г. Предпринимались также административные меры по регулированию численности государственного аппарата. Так, в декабре 2010 г. Д. Медведев подписал указ «Об оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных государственных органов», предусматривавший в течение 2011–2013 гг. поэтапное сокращение на 20% предельной численности центральных аппаратов и территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство. Несмотря на то что выполнить требования указа не удалось, определенное влияние на сдерживание роста бюрократии это решение, вероятно, оказало.

Таким образом, «максимизирующий бюрократ» не является абсолютным препятствием на пути оптимизации расходов на государственное управление. Да и сам В. Нисканен предлагал рецепты изменения затратной модели путем устранения информационных преимуществ бюрократии за счет информационной открытости ведомств, создания возможностей для конкуренции за право предоставления услуг, усиления контроля за эффективностью со стороны органов, принимающих решение о распределении бюджета.

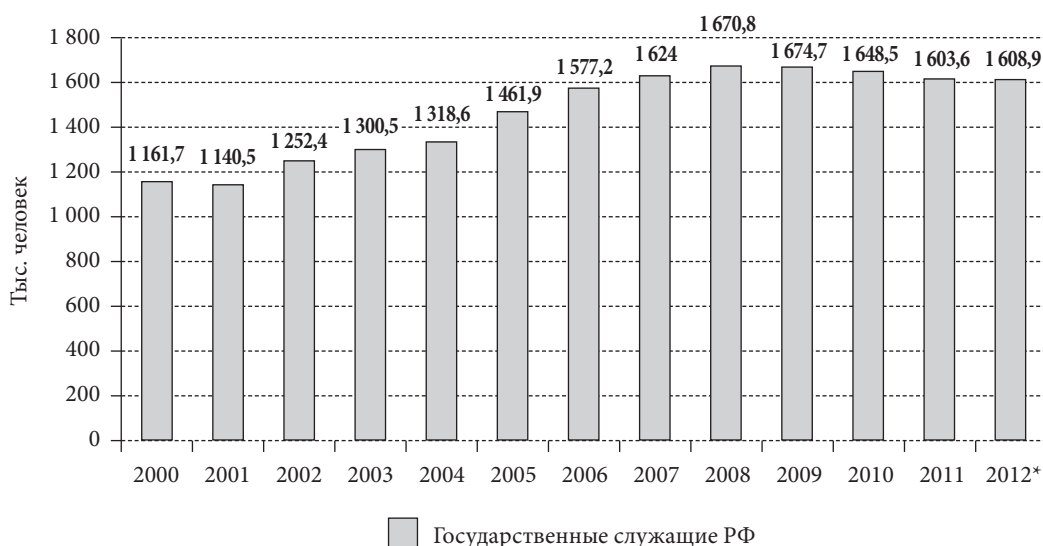
Изменение затратной модели «максимизирующего бюрократа» особенно актуально в условиях, когда очевидна необходимость дополнительных бюджетных расходов, например для обеспечения конкурентоспособного уровня оплаты труда на государственной службе. Такая ситуация, как известно, имеет место в Российской Федерации, где уже реализованы решения о повышении оплаты труда на военной и правоохранительной службах и на ближайшие годы планируется существенное увеличение зарплат на государственной гражданской службе. Вполне вероятно, что к 2018 г. «дешевых» чиновников не останется. На этом фоне вполне закономерен вопрос о резервах экономии и сокращении численности занятых в государственном аппарате.

Много ли в России чиновников?

Одна из главных претензий, которая предъявляется российскому государственному аппарату, состоит в безудержном росте числа чиновников. Действительно, за последний десятилетний период (2002–2012) абсолютная численность государственных служащих в России увеличилась более чем на четверть. Однако пиковое значение было зафиксировано в 2009 г., а дальше началось снижение, составившее примерно 6% (по исполнительной власти – 8%). Правда, в центральном аппарате, на федеральном уровне тенденцию роста пока переломить не удалось. Динамика общей численности государственных служащих Российской Федерации приведена на рисунке 1.

Рисунок 1

Динамика общей численности государственных служащих РФ



Источник: по данным Росстата и Минфина.

*Данные на конец сентября 2012 г.

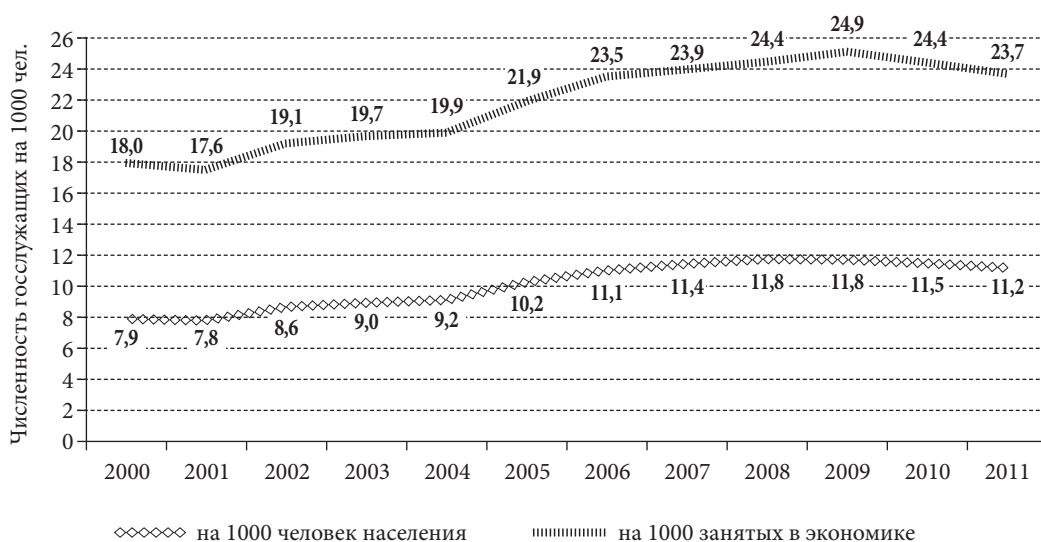
Россия находится далеко не на первом месте в мире по числу чиновников в расчете на душу населения, несмотря на то что доля государственного сектора в российской экономике гораздо выше, чем в других странах. Например, в России в системе исполнительной власти федерального уровня в среднем за последние годы на 1 тыс. населения приходилось около 4,5 чиновников при доле госсектора в общей занятости чуть более 20%, в то время как в США, например, около 6,5 чиновников при доле госсектора в занятости порядка 15%³. И это не самые высокие показатели среди развитых стран.

При всей условности сравнений, этот факт свидетельствует лишь о том, что численность государственных служащих зависит не только (а возможно, и не столько) от численности населения, сколько от объема и порядка исполнения государственных функций. *Объем функций и услуг, установленный законодательством, определяет масштаб и интенсивность взаимодействия граждан и организаций гражданского общества с государством, а значит, и необходимый штат государственных чиновников, обслуживающих эти взаимодействия.*

В Российской Федерации отношение численности государственных служащих всех уровней и работников органов местного самоуправления на 1000 человек постоянного населения в среднем в 2000–2011 гг. составляло 10,1. На 1000 человек, занятых в экономике, данный показатель за тот же период времени равнялся 21,7. Динамика численности государственных служащих относительно численности населения и занятых в экономике приведена на рисунке 2.

Рисунок 2

Динамика численности государственных служащих относительно численности населения и занятых в экономике



Источник: по данным Росстата России и МОТ.

³ Расчет на основе материалов обзоров ОЭСР, Росстата России и U.S. Office of Personnel Management (<http://www.fedscope.opm.gov/>).

В пересчете на душу населения получается, что каждый гражданин Российской Федерации в среднем в год платит на содержание федеральных госслужащих 4232 руб. в ценах 2011 г. При этом государственные расходы на содержание и обеспечение деятельности государственного аппарата увеличиваются пропорционально росту его численности, который, в свою очередь, разрастается параллельно с принятием новых законов, появлением новых государственных функций по регулированию, контролю и надзору, предоставлению услуг.

Подавляющую часть служащих составляют сотрудники органов исполнительной власти. Их численность сегодня в среднем почти в 40 раз больше численности сотрудников органов законодательной власти и в 6 раз – сотрудников органов судебной власти. Поэтому динамика занятых в органах законодательной и судебной власти не оказывает существенного влияния на общую численность отечественного чиновничества.

Стоит также отметить, что из всех органов исполнительной власти наиболее «трудоемкими» в России являются Федеральная налоговая, миграционная и таможенная службы, Федеральное казначейство, а также Ростехнадзор. Их доля в общей численности федеральных органов исполнительной власти составляет более 80%. Соответственно, основные резервы сокращения численности нужно искать именно в этих ведомствах. О том, что такие резервы имеются, свидетельствуют данные международного сравнения. Так, в России в 2011 г. на одного служащего налоговых органов приходилось 532 человека работоспособного населения, в то время как в США – 1622, в Китае – 1054⁴.

На чем можно сэкономить?

Численность государственных служащих, даже в отношении к общей численности населения, не говорит об избытке или недостатке бюрократии и тем более о мере ее эффективности. Для соответствующих заключений требуется сопоставление расходов на содержание чиновничьего аппарата с общественной полезностью оказываемых бюрократией услуг и исполняемых ею функций.

Однако поскольку отсутствуют измерители полезности бюрократических услуг, то приходится оперировать категориями затрат. На ближайшие годы средства федерального бюджета по разделу «общегосударственные расходы» составят чуть больше одного процента ВВП. *Оптимизация этих расходов возможна в двух направлениях. Во-первых, за счет сокращения избыточных государственных функций и услуг. Во-вторых, путем улучшения внутренней организации деятельности, упрощения процессов и процедур, контроля и стимулирования экономного расходования средств.*

⁴ Tax Administration 2013. Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies. OECD Publishing, 2013. P. 185. – http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2013_9789264200814-en

С точки зрения масштабов потенциальной экономии первое направление является наиболее продуктивным. Оно наряду с экономией расходов на государственное управление дает значительное снижение издержек бизнеса по взаимодействию с государственными структурами, развивает конкуренцию. Именно поэтому в развитых странах столь большое значение придается оценке и оптимизации государственного регулирования. Последние годы эта тематика стала все более популярной и у нас в стране. Однако эффект от ее применения пока незначителен. Кроме того, реализация этого направления в меньшей степени зависит от усилий административных ведомств, поскольку их функционал определен законами и нормами, которые сами ведомства не склонны менять с ущербом для своих бюджетов и штатных расписаний.

Второе направление по обеспечению эффективности исполнения установленных функций напрямую зависит от усилий ведомства и может быть реализовано лишь при наличии действенных систем контроля и стимулирования, которые должны распространяться на основные элементы расходов – численность и оплату труда, расходы на содержание органов исполнительной власти, включая информатизацию их деятельности.

Сокращение функций, даже если они являются избыточными, т.е. ненужными обществу, является непростой задачей, напрямую затрагивающей полномочия и связанные с ними интересы бюрократии. Последняя масштабная попытка такого сокращения пришлась на 2003–2004 гг. – начало административной реформы. В те годы в результате проведенного анализа около четверти функций федеральных органов исполнительной власти были признаны избыточными или дублирующими⁵. Второй шаг по радикальному сокращению этих функций не был доведен до конца. Правда, в ходе административной реформы в государственных функциях и услугах был наведен определенный порядок. Они были классифицированы, регламентированы и внесены в реестр, что позволяет очертить поле возможной оптимизации и создает основу для внедрения современных информационных технологий. Однако значимого сокращения функций не проводилось. Напротив, по данным НИУ ВШЭ, в период 2004–2010 гг. количество функций увеличилось с 5634 в 2003 г. до 6876⁶ в 2010 г.

В последние годы был сделан ряд шагов, направленных на сокращение государственного вмешательства в экономику. Так, Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» ввел уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности в таких отраслях малого и среднего бизнеса, как розничная торговля, общественное питание, предоставление бытовых услуг. Другим важным шагом на пути ограничения избыточного государ-

⁵ В 2003 г. были проанализированы 5634 функции, из которых признаны избыточными 1468, дублирующими – 263, требующими изменения – 868.

⁶ Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности. М.: Гос. ун-т – Высшая школа экономики, 2010.

ственного вмешательства в экономику стало внедрение с 2010 г. инструментов оценки регулирующего воздействия⁷.

Несмотря на это, в целом заметного сокращения функций и управленческого персонала не произошло. Более того, улучшение качества обслуживания, создание многофункциональных центров и исключение заявителей из межведомственного документооборота потребовали дополнительных ресурсов и привели к увеличению издержек на взаимодействие между государственными органами.

Вместе с тем резервы сокращения государственного вмешательства в экономику очевидно сохраняются. Исследования по отдельным типам функций подтверждают этот вывод. Так, в сфере контрольно-надзорной деятельности за 2012 г. в Российской Федерации проведено более 2 млн. 700 тыс. проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. При этом 81% проведенных проверок приходился на федеральные органы исполнительной власти⁸. Нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда, выявлены у 163,4 тыс. подконтрольных субъектов, что соответствует 16% от общего числа проверяемых (т.е. в 84% проверок выявленные нарушения не представляли серьезную угрозу причинения вреда). Это говорит о том, что система контрольно-надзорной деятельности ориентирована не столько на выявление угрозы причинения вреда, сколько на проверку соблюдения требований, которым присвоен статус «обязательных». Для определения того, насколько установленные требования действительно обязательны, а трудовые и материальные ресурсы, направленные на контроль их соблюдения, оправданы, необходимо провести дополнительный анализ.

В 2012 г. на проведение проверок из бюджетов всех уровней было выделено более 69 млрд. руб. Это лишь прямые затраты, к которым относятся заработная плата работников контрольно-надзорных органов, командировочные расходы при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий, материально-техническое обеспечение и др.

Оптимизация функций и полномочий в сфере контроля и надзора предусматривает: актуализацию и систематизацию обязательных требований; обеспечение свободного доступа к ним; сокращение количества проверок и предупредительных форм контроля, а также развитие технологий дистанционного контроля; внедрение единой системы регистрации случаев причинения вреда и т.п. Также целесообразно создать условия и расширить практику вовлечения представителей гражданского общества в контрольно-надзорную деятельность, что не только повысит ее качество, но и обеспечит экономию бюджетных средств.

⁷ 15 мая 2010 г. принято постановление Правительства РФ № 336, которым процедура оценки регулирующего воздействия вводится как обязательный элемент подготовки проектов нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области государственного контроля и надзора, в области установления и применения обязательных требований к продукции и связанных с ними требований к процессам, в области оценки соответствия, в области безопасности процессов производства.

⁸ Использованы данные Информационной системы мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов и данные федерального статистического наблюдения.

Определенная часть функций по регулированию, контролю и надзору, исполняемых в настоящее время органами власти, может быть *передана саморегулируемым организациям*. Это во многом согласуется с общемировыми тенденциями и лучшей практикой регулирования. Реализация функций допуска на рынок и контроля в различных сферах все больше осуществляется самими участниками рынка, а задачей государства становится лишь установление существенных требований и границ для саморегулирования.

За счет внедрения новых технологий и упрощения административных процессов может быть *снижена трудоемкость исполнения* значительной части функций и предоставления государственных услуг. Особенно большие резервы в этой части имеются у органов, предоставляющих через свою территориальную сеть массовые государственные услуги, осуществляющих контроль и надзор (ФНС, ФТС, Росрегистрация и пр.). Этим целям должна служить работа по актуализации и оптимизации административных регламентов, кадровому аудиту исполнительных органов, которую целесообразно проводить на постоянной основе.

В зависимости от глубины и радикальности решений по оптимизации функций и технологий предоставления услуг, прежде всего в сфере контроля и надзора, экономия расходов на обеспечение функционирования органов власти может составить до 10%.

Появление дополнительных ведомственных функций, как правило, приводит к увеличению штатной численности государственных органов. При этом, несмотря на почти десятилетие реформирования государственной службы, в настоящее время в органах исполнительной власти практически отсутствует кадровое планирование, т.е. не созданы *механизмы увязки количественных и качественных характеристик персонала и штатной структуры органов власти с объемом и сложностью выполняемых ими функций* (предоставляемых услуг). Задача нормирования служебной деятельности государственных служащих сохраняет актуальность. Получение информации, адекватной для внедрения нормирования, потребует проведения кадрового аудита и соответствующего мониторинга. В результате, например, может быть определен перечень функциональных обязанностей (административно-управленческих процессов и обеспечивающих функций), которые будут возложены на работников, не являющихся государственными служащими.

Значительная часть государственных служащих (иногда более половины общей численности органа власти) занята на исполнении обеспечивающих функций. К таким функциям относятся, например, кадровое, финансово-бухгалтерское и материально-техническое обеспечение, организация государственных закупок, архивная работа, проведение конференций, обслуживание и охрана зданий, прочая деятельность, напрямую не связанная с выполнением обязанностей государственного служащего. Международная практика показывает, что значительную часть этих функций можно централизовать или передать на аутсорсинг, вывести соответствующих специалистов за пределы системы государственной службы.

С учетом больших масштабов занятости в исполнении обеспечивающих функций централизация или передача на аутсорсинг части из них могут быть вполне эффективными.

В целях учета основных и обеспечивающих специалистов можно ввести классификацию функциональных обязанностей с учетом направления и специфики деятельности, например:

- 1) осуществление аналитической деятельности, прогнозирования и ведение статистики;
- 2) осуществление государственных закупок и государственных заказов;
- 3) осуществление контроля и надзора;
- 4) международное и межведомственное взаимодействие, взаимодействие с общественными организациями и гражданами;
- 5) оказание государственных услуг;
- 6) управление государственным имуществом;
- 7) нормативно-правовое обеспечение деятельности государственных органов;
- 8) материально-техническое обеспечение деятельности государственных органов;
- 9) финансово-бухгалтерское обеспечение деятельности государственных органов;
- 10) кадровое обеспечение деятельности государственных органов;
- 11) документационное и информационное обеспечение деятельности государственных органов, ведение баз данных.

Функции 1–7 блоков вышеприведенной классификации можно условно отнести к управленческим, а 8–11 – к обеспечивающим. Повышению эффективности исполнения обеспечивающих функций, значительную часть которых составляют рутинные процессы, может способствовать внедрение информационных технологий.

Данные Минэкономразвития России показывают, что подавляющее большинство обеспечивающих функций сосредоточено в ФНС России (53% их общего числа) и ФТС России (26%). Это как раз ведомства, обладающие наибольшей численностью персонала. Поэтому заметную экономию бюджетных средств может принести развитие технологий электронного налогового и таможенного декларирования.

Важным направлением оптимизации организационно-штатной структуры государственной службы является *доведение соотношения государственных служащих, замещающих «управленческие (руководящие)» и «исполнительские (неруководящие)» должности, до рационального уровня*. Это направление оптимизации особенно актуально в преддверии повышения уровня оплаты на государственной гражданской службе.

Если условно отнести к «управленческим (руководящим)» должностям заместителей министра, директоров департаментов, заместителей директоров департаментов, начальников отделов и заместителей начальников отделов, а к «исполнительским (неруководящим)» должностям – все остальные должности, то их соотношение будет существенно различаться по ведомствам.

Рисунок 3

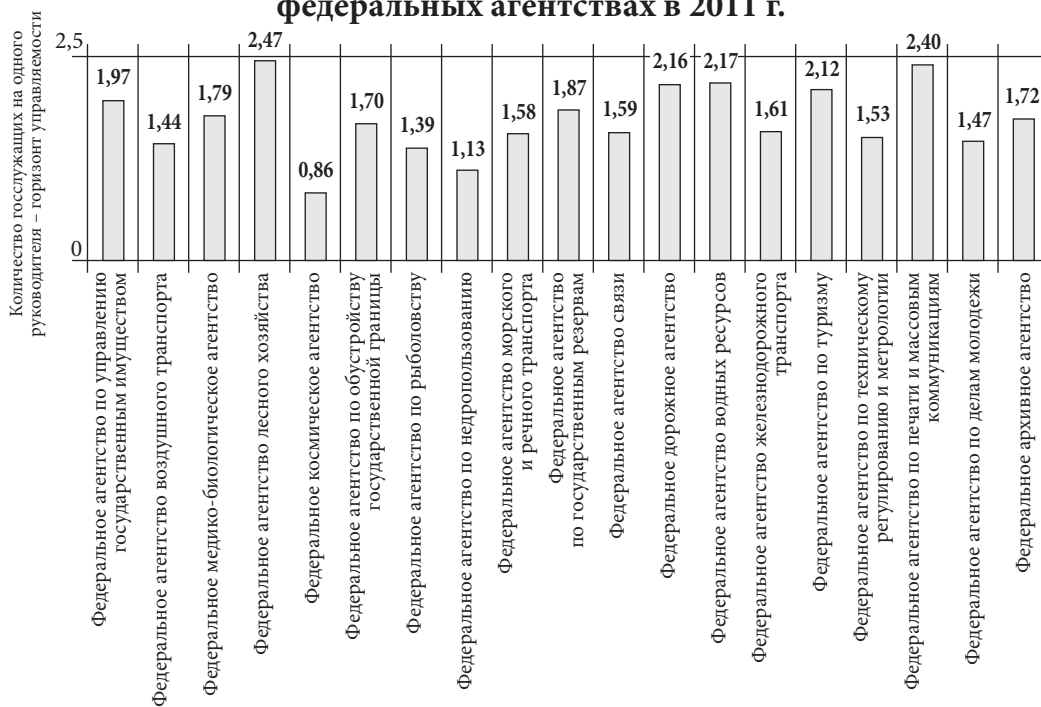
Количество «исполнительских (неруководящих)» государственных служащих на одного государственного служащего «управленческой (руководящей)» должности в отдельных федеральных министерствах в 2011 г.



Источник: по данным Росстата и Минфина России.

Рисунок 4

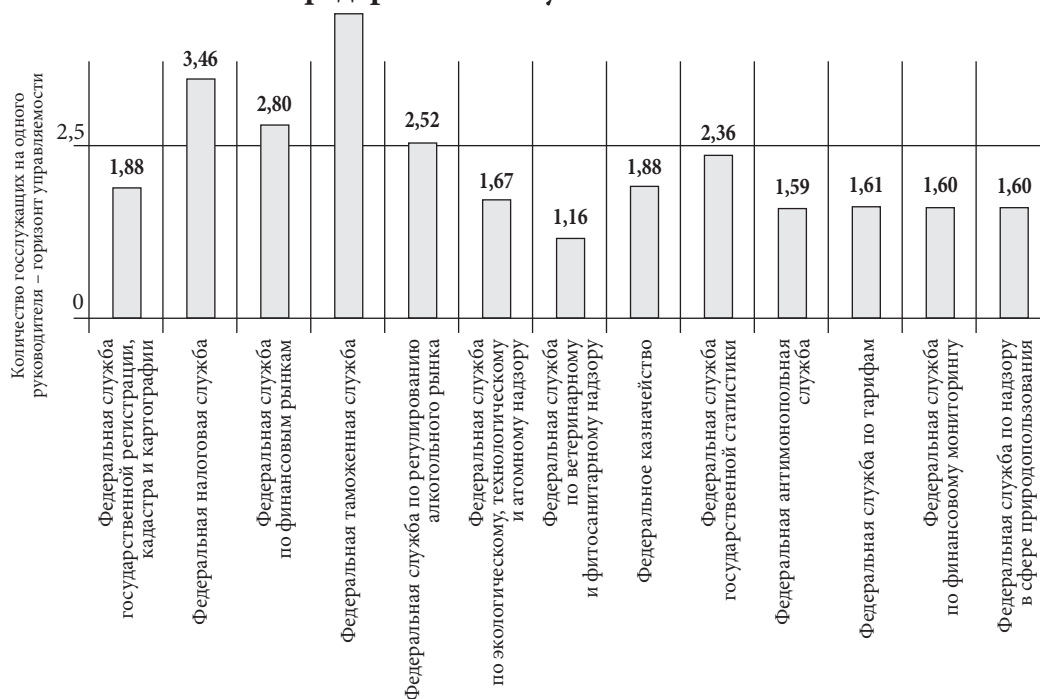
Количество «исполнительских (неруководящих)» государственных служащих на одного государственного служащего «управленческой (руководящей)» должности в отдельных федеральных агентствах в 2011 г.



Источник: по данным Росстата и Минфина России.

Рисунок 5

Количество «исполнительских (неруководящих)» государственных служащих на одного государственного служащего «управленческой (руководящей)» должности в отдельных федеральных службах в 2011 г.



Источник: по данным Росстата и Минфина России.

Анализ показывает, что в среднем на одного государственного служащего, замещающего «управленческую» (руководящую) должность, приходится менее двух подчиненных, а в федеральном космическом агентстве, например, в 2011 г. вообще подчиненных было меньше, чем руководителей.

Такая искаженная структура штатов связана с низким уровнем оплаты на младших должностях. В результате замещаются преимущественно высшие и главные группы должностей, а должности ведущей, старшей и младшей групп остаются вакантными. Это означает, что руководители ведомств, не имея необходимого штата подчиненных, не могут эффективно выполнять свои обязанности либо изначально являются руководителями лишь номинально.

Сегодня разрыв в денежном содержании самых высокооплачиваемых и низкооплачиваемых гражданских служащих на федеральном уровне может быть в 30 раз, при средней величине разрыва в 10 раз. Такая ситуация приводит на практике к неконкурентоспособности уровня оплаты труда на младших группах должностей и фактическому отсутствию возможности в федеральных государственных органах принимать гражданских служащих на низшие должности. Это, в свою очередь, приводит к «перекосу» структуры государственной службы в сторону руководителей.

Таблица 1

**Среднемесячное денежное содержание в расчете
на одного федерального государственного гражданского
служащего по группам и категориям должностей (руб., 2012 г.)**

Среднемесячное денежное содержание (руб.)	Категории должностей			
	руководители	помощники	специалисты	обеспечивающие специалисты
<i>Группы должностей</i>				
«высшие»	169 166	168 383	164 139	–
«главные»	65 513	65 219	92 450	59 271
«ведущие»	35 509	24 944	36 223	49 105
«старшие»	–	–	25 462	20 252
«младшие»	–	–	–	15 477

Источник: расчеты по данным Минфина России.

Рациональное соотношение – не менее 2,5 подчиненных на одного руководителя – достигается лишь в минимальном количестве федеральных ведомств.

Приведение организационно-штатной структуры государственной службы к данному соотношению будет означать сокращение числа государственных служащих, занимающих, прежде всего, должности заместителей директоров департамента, начальников отделов и заместителей начальников отделов, а также соответствующую реструктуризацию ряда государственных органов исполнительной власти. Очевидно, что такая рационализация возможна лишь при повышении оплаты труда на ведущей, старшей и младшей группах должностей до конкурентоспособного уровня.

Учитывая планируемое повышение уровня оплаты труда на государственной гражданской службе, рационализация штатной структуры позволит обеспечить экономию дополнительных средств за счет расширения доли относительно низкооплачиваемых, но необходимых младших групп должностей, при сокращении численности руководителей разных уровней.

Помимо нормализации организационно-штатной структуры федеральных органов расширение кадровой базы нижестоящих должностей может дать относительную экономию в размере до 1–1,5% бюджетных ассигнований на обеспечение деятельности федеральных органов власти.

Значительные объемы финансирования направляются на *содержание органов власти* – обслуживание зданий, оплату коммунальных услуг, услуг транспорта и связи и т.д. Только на транспортное обслуживание и командировочные федеральными органами исполнительной власти в 2012 г. было израсходовано более 20 млрд. руб. Их можно рассматривать в качестве определенного резерва экономии, которая может быть получена, например, за счет оптимизации размещения государственных органов и снижения на этой основе коммунальных и транспортных расходов, увязки командировок с исполнением функций и т. д. В целях стимулирования эффективно-

сти целесообразно часть сэкономленных по данным статьям средств оставлять в распоряжении ведомств.

Следующий резерв потенциальной экономии связан с государственными льготами и гарантиями государственным служащим. Вместе с тем следует отметить, что количество федеральных гражданских служащих, пользующихся льготами и государственными гарантиями, сравнительно невелико. По данным 2011 г., из 837 тыс. гражданских служащих федеральных государственных органов (включая территориальные органы федеральных органов исполнительной власти) льготами пользуется около 446 тыс. человек, что составляет чуть более половины их общей численности.

В настоящее время федеральным государственным гражданским служащим в соответствии с должностью предусмотрены следующие виды льгот и государственных гарантий:

- 1) предоставление служебного транспорта с персональным закреплением;
- 2) предоставление служебного транспорта по вызову;
- 3) компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием;
- 4) оплата услуг залов официальных лиц и делегаций, организуемых в составе железнодорожных и автомобильных вокзалов (станций), морских и речных портов, аэропортов (аэродромов), открытых для международных сообщений (международных полетов);
- 5) медицинское обслуживание;
- 6) предоставление санаторно-курортных путевок;
- 7) компенсация проезда к месту отдыха и обратно;
- 8) компенсация части стоимости санаторно-курортных путевок;
- 9) предоставление служебных дач.

Некоторыми из данных льгот и государственных гарантий пользуются всего сотни и даже десятки федеральных гражданских служащих.

Рисунок 6

Процентное соотношение федеральных государственных гражданских служащих, использующих вышеперечисленные льготы и социальные гарантии, %



Источник: по данным Минтруда России, 2011 г.

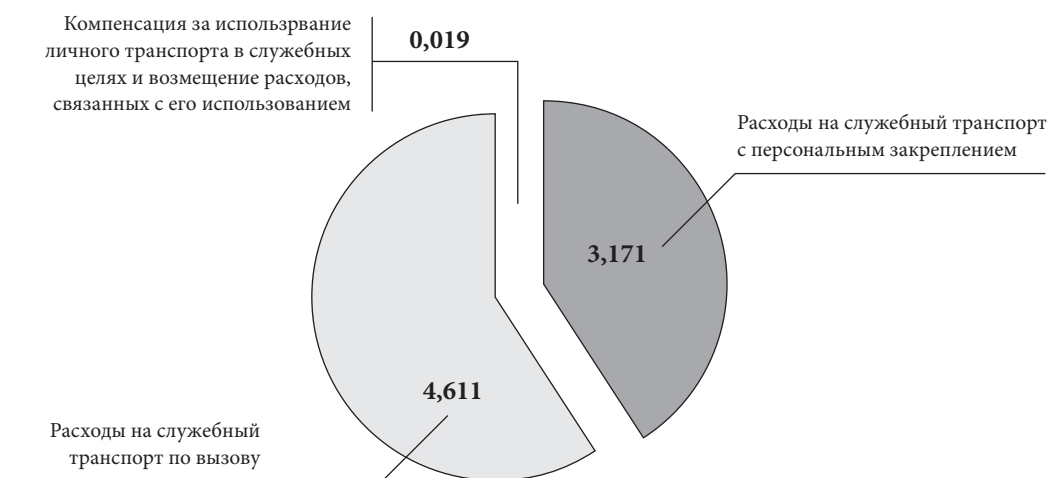
Таким образом, наиболее массовыми льготами и государственными гарантиями являются:

- предоставление служебного транспорта по вызову (27%);
- медицинское обслуживание (20%);
- предоставление санаторно-курортных путевок (4%).

В расходах на транспортное обслуживание наибольшую часть составляют расходы на предоставление служебного транспорта с персональным закреплением и расходы на предоставление служебного транспорта по вызову.

Рисунок 7

Расходы на транспортное обслуживание, млрд. руб.



Источник: по данным Минтруда России, 2011 г.

Компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение соответствующих расходов практически не используются государственными служащими. По данным Минтруда России, этой возможностью в 2011 г. воспользовались всего 447 федеральных государственных гражданских служащих, в то время как служебным транспортом с персональным закреплением пользовалось около 2 тыс. федеральных госслужащих, служебным транспортом по вызову – около 150 тыс. федеральных госслужащих.

По экспертным оценкам, компенсация за использование личного транспорта в служебных целях является более экономичной. В расчете на одного госслужащего она на 30–40% дешевле. При переводе хотя бы половины из 150 тыс. государственных служащих, использующих служебный транспорт по вызову, на компенсацию за использование личного транспорта в служебных целях экономия составит до 1 млрд. руб. в год. Правда, эта мера вряд ли подойдет для переполненной автотранспортом Москвы, где располагается центральный аппарат исполнительной власти.

Согласно данным Минтруда России, *расходы на медицинское страхование и обслуживание* федеральных государственных гражданских служа-

щих в 2011 г. составили около 1,3 млрд. руб. и распространялись примерно на 112 тыс. человек. Перевод государственных служащих на *программы дополнительного медицинского страхования* также мог бы дать определенную экономию за счет перераспределения данных средств между фактически воспользовавшимися медицинскими услугами государственными служащими, а также предоставления государственным служащим выбора наиболее подходящей им программы дополнительного медицинского страхования с возможностью софинансирования части стоимости страховки.

Отдельного внимания заслуживают *вопросы пенсионного обеспечения* государственных служащих, которые должны решаться в увязке с изменением системы оплаты труда. В случае выхода на конкурентный уровень компенсационного пакета (зарплаты, гарантий и льгот) пенсии государственным служащим должны формироваться в большей части исходя из пенсии за выслугу лет и в меньшей – из пенсии по старости, а не наоборот, как это существует в настоящее время.

По аналогии с пенсиями, совершенствование *предоставления жилищных субсидий* должно рассматриваться с позиции обеспечения конкурентоспособности государственной службы на рынке труда и возможности гибкого управления кадрами. Жилищные субсидии могут занимать большую или меньшую часть общего компенсационного пакета чиновника. Однако в любом случае с точки зрения управления кадровыми ресурсами их предоставление без дополнительных условий и даже с определенными условиями (как правило, за определенную выслугу лет) не выгодно представителю нанимателя. Более рационально использовать ипотечные формы кредитования государственных гражданских служащих и расширить практику предоставления ипотечных программ, не ограничиваясь узким кругом руководителей.

Многие из федеральных органов исполнительной власти имеют *подведомственные учреждения, функционал которых напрямую не связан с их полномочиями*. Подведомственные учреждения могут заниматься сопровождением прикладных исследований и разработок, хозяйственным обслуживанием. Часть из них являются библиотеками, поликлиниками, санаториями и т.д. Вывод таких учреждений на рынок (приватизация) может дать определенный экономический эффект. Однако необходимо иметь в виду, что объем субсидий, выделяемых на содержание таких непрофильных учреждений, невелик. Поскольку эти учреждения обеспечивают жизнедеятельность ведомств, отказ от их услуг возможен при условии решения задачи централизации или аутсорсинга обеспечивающих функций органов власти.

Еще одной значительной статьей бюджетных расходов являются *затраты на научно-исследовательские и консалтинговые работы в интересах органов власти*. Не секрет, что значительная часть НИР и НИОКР, заказчиком по которым выступают органы исполнительной власти, по сути, представляет собой аутсорсинг части их основных функций. Подготовку проектов нормативных правовых актов, стратегий, программ, концепций и других документов планирования, методических указаний, различных обоснований и аналитических записок можно смело отнести к результатам исполнения основных функций и полномочий государственных органов. В текущем году

объем ассигнований на такие работы составил около 226 млрд. руб. В этой связи возникает вопрос об обоснованности и правомерности заказов на такого рода исследования. В то же время исследование новых направлений, проведение различных обследований, опросов, обобщение экспертных мнений с целью получения информации для принятия решений, организация обсуждений, подготовка программ повышения квалификации и другие работы не входят в ведомственный функционал, и затраты на них оправданы.

Если сократить НИР и НИОКР, напрямую совпадающие с содержанием функций органов власти, то экономия бюджетных средств может быть значительной. Учитывая возрастающую в этом случае нагрузку на аппарат ведомств, целесообразно рассмотреть вопрос о формировании *специального фонда руководителя* органа власти, который можно было бы использовать для стимулирования выполнения государственными служащими экспертных работ без привлечения внешних специалистов и организаций. Фонд руководителя мог бы формироваться *из части экономии* ассигнований на финансирование НИР и НИОКР.

Повышению эффективности расходов на заказные исследования будет способствовать также переход на грантовое финансирование и внедрение контрактной системы, предусматривающей более *детальное обоснование потребности (тематики) исследований*. Это прежде всего важно в отношении прикладных научных исследований в области общегосударственных вопросов, тематика которых чаще всего дублирует содержание функций и полномочий органов исполнительной власти.

На закупку товаров, работ, услуг *в сфере информационно-коммуникационных технологий* в настоящее время ассигнуется около 85 млрд. руб. Значительная часть этих расходов идет на создание информационных систем, организацию межведомственного взаимодействия и предоставления государственных услуг в электронном виде, формирование открытых баз данных. Создание такого рода новых сервисов не предполагает экономии трудозатрат и расходов в самих органах власти. Наоборот, расходы на эксплуатацию ИКТ и число чиновников, занятых в их обслуживании, могут увеличиваться. Основные выгоды оказываются на стороне клиентов государственных органов. Определенная экономия расходов в самих ведомствах возможна лишь в связи с относительным снижением численности обеспечивающих специалистов, осуществляющих прием документов, занятых в работе с архивами, и документооборот.

Тем не менее общие расходы на государственное управление могут быть существенно сокращены за счет ликвидации дублирования информационных систем, паспортизации и обеспечения их взаимодействия, унификации программного обеспечения и внедрения типовых облачных электронных сервисов⁹. Целесообразно в ближайшее время провести инвентаризацию и аудит расходов на ИКТ, ввести более строгие обоснования и условия предоставления соответствующих ассигнований.

⁹ Например, в одном из крупных субъектов РФ несколько органов власти самостоятельно ведут учет объектов капитального строительства. В итоге существует несколько различных оценок количества домов, на основе которых планируются суммы на капитальный и текущий ремонт, на благоустройство придомовых территорий и пр.

Таким образом, соглашаясь с необходимостью повышения зарплаты государственных гражданских служащих до конкурентного уровня¹⁰, в качестве условия выделения средств на эти цели целесообразно определить внедрение механизмов экономии по другим статьям расходов, часть из которых была рассмотрена выше. При этом важна не столько абсолютная экономия по данному разделу расходов, сколько изменение модели «максимизирующего бюрократа», а это возможно лишь при достижении конкурентного уровня оплаты труда чиновников и создания стимулов экономного использования средств.

Обусловленное параметрами бюджета 2014–2017 гг. усредненное повышение оплаты по всем должностям федеральной государственной гражданской службы в отсутствие инструментов стимулирования экономии не способно изменить складывающуюся на госслужбе негативную ситуацию. Целесообразно применение дифференцированного подхода с существенным повышением уровня оплаты для отдельных групп наиболее «недоплачиваемых» квалифицированных государственных гражданских служащих, востребованных на рынке труда и демонстрирующих высокую результативность профессиональной служебной деятельности, сопровождающееся и обусловленное внедрением инструментов стимулирования экономии средств.

ЛИТЕРАТУРА

1. Niskanen, W. A., *Reflections of a Political Economist: Selected Articles on Government Policies and Political Processes* Cato Institute. Washington. 2008, p. 198–203.
2. Одной из ранних работ по данному вопросу является статья: Breton, A, &Wintrobe, R 1975, “The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen’s Theory of Bureaucracy”, *Journal of Political Economy*, 83, 1.
3. Tax Administration 2013. *Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. OECD Publishing, 2013. P. 185. – http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2013_9789264200814-en
4. Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности. М.: Гос. ун-т – Высшая школа экономики, 2010.

¹⁰ Нужно заметить, что, в отличие от России, во многих странах одной из мер борьбы с последствиями кризиса явилось замораживание или сокращение численности чиновников и их зарплат в рамках программ сокращения бюджетных расходов. – OECD (2012), *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, OECD Publishing, p. 22–26. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en>

CAN SAVINGS BE MADE ON BUREAUCRACY?

Klimentko Andrey V.

Ph.D., Head of the Institute of Public Administration
and Municipal Management of NRU HSE.

E-mail: aklimentko@hse.ru

Address: National Research University "Higher School of Economics".
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russia.

Klishch Nikolai N.

Ph.D., Head of the Public Service Development Center of the Institute of Public
Administration and Municipal Management of NRU HSE.

E-mail: nklishch@hse.ru

Address: National Research University "Higher School of Economics".
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russia.

Abstract

Bureaucracy is apt to grow extensively, which manifests itself in its unreasonably broadened powers, staff increase and hence more expenses on their provision in agencies. These regularities are described by V. Niskanen in the model of "a maximizing bureaucrat." Though, this model can be changed by reforms in the public administration through central government decisions on freezing/reducing budget financing, finding and cutting down on excessive bureaucratic functions, introducing mechanisms to stimulate performance.

The change of the model is especially relevant in the conditions when extra budget financing is obviously necessary to keep up with the competitive level of salaries in Civil service. It is the situation in the Russian Federation that has been lately, when decisions to increase salaries in the military and law-enforcement services have been realized, and a big salary increase in public administration for the nearest years is being planned. So, it is quite natural for the problem of saving reserves and reducing the number of employees in the public administration apparatus to arise.

After analyzing the dynamics of the number of bureaucrats as such over the last years, and the number of people employed in the economy, the authors came to the conclusion that the quantity of the civil servants does not depend only on the number of the population, but also on the volume and the order of carrying out administration functions.

The article indicates two main directions of making expenditures on public officers more effective: (1) by extra public administration functions and services reduction; (2) by improving the inner organization of performance, making the processes and procedures simpler, by controlling and stimulating economical spending of the means/money. The authors suggest a set of measures in the frame of these directions that can secure saving the budget money.

Keywords: bureaucracy; «budget-maximising bureaucrat»; expenditure for maintaining the bureaucratic apparatus; excessive powers (functions); civil servants; competitive level of compensation package

REFERENCES

1. Niskanen, W. A., Reflections of a Political Economist: Selected Articles on Government Policies and Political Processes Cato Institute., Washington. 2008, p. 198–203.
2. Breton, A, &Wintrobe, R 1975, “The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen’s Theory of Bureaucracy”, Journal of Political Economy, 83, 1.
3. Tax Administration 2013. Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies. OECD Publishing, 2013. P. 185 – http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2013_9789264200814-en
4. Registr polnomochij federalnih organov ispolnitelnoj vlasti: ekspertnaj sistematizatsia i analiz dejtelnosti. [The Register of powers (functions) of executive bodies: classification and expert analysis of functions]. Moscow, HSE. 2010.