

## РЕАЛИЗАЦИЯ ОРГАНИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Балтина А.М.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ФГБОУ ВПО «Оренбургский государственный университет», Оренбург, Россия (460018, г. Оренбург, просп. Победы, 13), e-mail: abaltina@mail.osu.ru

---

Проведено сопоставление бюрократической и органической моделей государственного управления в разрезе политического, распорядительского и исполнительского уровней принятия и реализации государственных решений. Разработаны характеристики функций управления для распорядительского и исполнительского уровней обеих моделей управления общественными финансами в соответствии с задачами, решаемыми органом, выполняющим функции и полномочия учредителя государственного (муниципального) учреждения, и самим учреждением. Даны рекомендации по совершенствованию в органической модели наиболее проблемных аспектов реализации всех функций управления: планирования – за счет развития принципа участия, организации – на основе сбалансированной системы показателей, координации – через сетевые структуры, мотивации – за счет внедрения процессуальных и содержательных теорий, контроля – на основе внутреннего контроля в учреждениях.

---

Ключевые слова: сектор государственного управления, общественные финансы, бюрократическая модель, органическая модель.

## THE IMPLEMENTATION OF ORGANIC MODELS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN PUBLIC FINANCE

Baltina A.M.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Federal STATE budgetary educational institution of higher professional education "Orenburg state University", Orenburg, Russia (460018, Orenburg, Pr. Pobedy, 13), e-mail: abaltina@mail.osu.ru

---

Made a comparison of bureaucratic and organic models of public administration in the context of political, managerial and executive levels of making and implementing state decisions. Developed the characteristics of management functions for governance and performance levels of both models of public finance management in accordance with the objectives of the authority, performing the functions and powers of the founder of the state (municipal) institutions and by the institution. Given recommendations for improvement in the organic model the most problematic aspects of the implementation of all functions of management: planning – through the development of the principle of participation, organization – based on the balanced scorecard, coordination – through network structures, motivation – through the introduction of procedural and substantive theories, control – based on institutions internal control.

---

Keywords: public administration, public finance, bureaucratic model, organic model.

Иерархический подход в государственном управлении общественными финансами, основанный на административных методах руководства, не мог не претерпеть изменений, обусловленных как сменой вектора бюджетной политики, так и развитием концепций финансового менеджмента в коммерческом секторе экономики. Обострение конкуренции, переросшей национальные границы, заставляло бизнес искать технологические и организационно-экономические инновации, тогда как управление государственными финансовыми ресурсами опиралось в основном на традиционные методы. За последнее десятилетие принято значительное число нормативно-правовых документов, направленных на повышение эффективности управления общественными финансами, но качественно изменить ситуацию в этой сфере пока не удалось. Председатель Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голикова, говоря об исполнении федерального бюджета за 2014 г., отметила

увеличение нарушений в использовании средств федерального бюджета в 6,8 раза в сравнении с 2013 г.; неполное освоение бюджетных назначений по причине чрезмерной сложности межбюджетных отношений; значительные объемы дебиторской задолженности федерального бюджета и др. [7]. Все существующие проблемы управления общественными финансами нуждаются как в новых политических решениях (например, пересмотр разграничения полномочий между публично-правовыми образованиями разных уровней), так и в изменении финансово-экономического взаимодействия между субъектами сектора государственного управления с учетом методов, используемых в управлении финансами в коммерческих организациях.

Очевидно, что заимствования не могут привести к идентичности государственного управления менеджменту в частном секторе экономики. Исходные различия, позволяющие идентифицировать субъектов экономической системы, сохраняют свое значение, что налагает определенные ограничения на содержательные характеристики управленческой деятельности каждого из субъектов. Д.Я. Кларк и Г. Суэйн отмечают: «В реальном мире государственной власти менеджмент – это не столько сугубо рациональная деятельность, сколько умение адаптироваться к существующей институциональной среде и находить общий язык с конкретными участниками всего процесса» [5, с. 106]. Это замечание справедливо лишь отчасти, поскольку существуют три уровня принятия и реализации государственных решений – политический, распорядительский и исполнительский.

Содержание политического уровня Г.Л. Купряшин и А.И. Соловьев связывают только с принятием решений, которые вырабатываются в основном с использованием интуитивных методов и следования прецеденту [6, с. 111]. Практические результаты этого этапа воплощаются, как правило, в стратегии, концепции, послании и др. – в документах, задающих вектор будущего развития, но не содержащих механизма его реализации, формирование которого является условием достижения политических целей. На политическом уровне принятия решений избранные и установленные цели как объективированные ценности не только задают вектор общественного развития, но и формулируются как планируемые результаты, механизм достижения которых должен быть создан как система дополняющих друг друга институтов.

Содержательная характеристика распорядительского уровня управления состоит в организации процесса производства общественных благ и индивидуальных услуг, что сближает с функциональной точки зрения органы государственной власти (местного самоуправления) и государственные (муниципальные) учреждения, а в статистике показатели их деятельности отражаются в секторе государственного управления. Возможность соединения в одном секторе органов государственного управления и

государственных учреждений основана на том, что деятельность последних является продолжением выполнения функций первыми (министерствами и агентствами), в результате чего будут оказаны услуги конечному потребителю. Для статистики такая операция имеет значение с точки зрения движения денег от органа, выполняющего функции и полномочия учредителя (министерства), к подведомственному ему учреждению. Передача трансферта как необусловленного взаимными обязательствами движения денег в данном случае происходит в пределах одного сектора, а отражение объема перемещенных средств в статистике происходит методом консолидации, который предполагает однократный их учет. Этот метод представления данных является также важным для статистики государственных финансов, поскольку в секторе государственного управления преобладают трансфертные операции, не предполагающие эквивалентного обмена денег на товары, работы или услуги.

Органы власти реализуют свои властные полномочия в установлении правил оказания услуг (в этом своем качестве они находятся на втором уровне политико-управленческой иерархии), и одновременно некоторые из них самостоятельно оказывают услуги, а государственные и муниципальные учреждения наделены правами и обязанностями от имени публично-правовых образований производить общественные блага. И органы государственной власти, и учреждения при производстве общественных благ и услуг должны вести производственную (технологическую, операционную) деятельность, организуя ее и используя для этого бюджетные средства. Поэтому эта деятельность выходит за рамки административной работы органов государственной власти, образуя тот стык между публичным и частным секторами экономики, граница между которыми может меняться в зависимости от исторических и институциональных условий их развития.

Очевидно, что цели, заданные на политическом уровне, должны быть конкретизированы в виде таких правил игры, которые, будучи законодательно зафиксированными, создали бы легитимные условия для хозяйственно-распорядительной деятельности и способствовали бы изменению поведения экономических субъектов. Это – задача с еще большим числом неизвестных, чем при принятии политических решений: «Тот, кто придумывает механизм, знает, что хотелось бы получить при определенных обстоятельствах. Однако сами обстоятельства ему неизвестны, недаром дизайн механизмов – это подраздел экономической теории информации. Добросовестный создатель механизма пытается придумать единые правила игры на все случаи жизни, чтобы каждый раз получалось именно то, что он хочет» [4, с. 5]. Некоторая жесткость позиции автора относительно единых правил игры «на все случаи жизни» не вполне обоснована, поскольку изменение цели политики и/или условий действия механизма определяют необходимость его корректировки. Однако в течение определенного периода времени до тех пор, пока условия

действия механизма остаются объективно неизменными и не меняются целевые установки политики, единые правила игры дают возможность экономическим субъектам функционировать и развиваться в едином правовом пространстве.

Создание экономического механизма означает распределение ролей, спецификацию полномочий, установление стимулов и определение ответственности экономических субъектов, т.е. разработку системы институтов применительно к конкретной сфере экономической деятельности. Государственное управление, создавая государство как организацию, упорядочивая взаимодействие между ее субъектами на всех уровнях административной системы, должно учитывать внешние импульсы от других субъектов экономической системы, создавая условия и содействуя их развитию. Поэтому арсенал применяемых государством форм, методов и инструментов управления общественными финансами не может не меняться.

В представленной ниже таблице 1 показана взаимосвязь целей бюджетной политики и механизма их реализации, исследованная на трех уровнях принятия государственных решений – политическом, распорядительском и исполнительском – по функциям управления с учетом особенностей бюрократической и органической моделей организации взаимоотношений между органом, выполняющим функции и полномочия учредителя государственных и муниципальных учреждений, и самими учреждениями. Органическая модель, как отмечают зарубежные исследователи [3, с. 506-507], в наибольшей степени соответствует организации деятельности в сфере услуг, потребители которых предъявляют дифференцированный спрос и готовы участвовать в их предоставлении, что также характеризует особенности внешней среды деятельности учреждений.

Таблица 1

## Сравнительная характеристика моделей государственного управления общественными финансами

Уровни	Функции управления	Бюрократическая модель	Органическая модель
Политический	не выделяются	Разграничение полномочий; определение приоритетов; постановка стратегических неформализуемых или неполностью формализуемых общественно значимых целей; законодательное установление минимального уровня расходов бюджета на финансирование отдельных расходных обязательств	
Распорядительский (орган, выполняющий функции и полномочия учредителя)	планирование	Постановка неформализуемых или неполностью формализуемых целей; контрольные цифры; финансовое обоснование содержания учреждения	Постановка стратегических и тактических качественно и/или количественно измеримых целей и показателей; планирование «сверху вниз»; целевые (государственные) программы; государственные задания на оказание общественных услуг
	организация	Всеобъемлющие правила и процедуры; индивидуальные соглашения по финансированию	Широкое использование правил и процедур; децентрализация ответственности; финансовые нормативы; индивидуальные соглашения по финансированию отдельных видов расходов
	координация	Жесткая иерархия	Мягкая иерархия; межведомственные и межуровневые целевые программы
	мотивация	Юридически не установлена и финансово не выражена	Оценка качества финансового менеджмента; установление зависимости объема финансового обеспечения от достигнутых результатов
	контроль	Контроль целевого использования бюджетных средств, процесса, отклонений от плана и их причин	Контроль целевого, результативного и эффективного использования бюджетных средств; бенчмаркинг
Исполнительский (государственные и муниципальные учреждения)	планирование	Финансовое обоснование содержания учреждения; смета расходов	Планирование «снизу вверх»; расчет цены услуги; сбалансированная система показателей; финансовый план
	организация	Жесткие ограничения по подстатьям расходов	Рекомендательные ограничения по статьям расходов; управленческий учет; выделение центров финансовой ответственности; командная работа
	координация	Внутренняя иерархия	Внутренняя иерархия; сетевые структуры, опирающиеся на договорные отношения по отдельным вопросам
	мотивация	Поощрение персонала за уровень квалификации, за общие результаты работы учреждения	Поощрение персонала за уровень квалификации, система поощрений за индивидуальные и командные результаты
	контроль	Внешний	Внутренний и внешний

Стратегический аспект планирования имеет отношение к политике (определение целей и приоритетов, способов их достижения), но тактические и операционные задачи планирования решаются в рамках государственного управления. Система современного бюджетного планирования, построенного по принципу «сверху вниз», ориентирована на достижение стратегических целей, препятствует необоснованному росту бюджетных расходов, не связанных с результатами. Однако реалистичность, обоснованность и достижимость целей могут быть обеспечены за счет встречного потока информации в процессе планирования «снизу вверх». Принцип участия имеет значение в планировании независимо от того, что является объектом этого процесса - расходы государства или коммерческой организации. Степень участия государственных и муниципальных учреждений в бюджетном планировании зависит от степени восприятия управляющей системой обратных связей, от ее умения правильно оценить результаты предшествующей деятельности и внести необходимые поправки. Юнгман Й. отмечает, что «ни в одной стране не применяется модель бюджетного процесса "сверху вниз" в чистом виде. Чтобы строгий бюджетный процесс мог выжить в политической среде, два подхода к его формированию должны сойтись в одной точке» [2, с. 32].

Организационная составляющая среди функций управления к настоящему времени подверглась переоценке и изменениям: линия «министерство – агентство», через которую проводится разграничение между государственным управлением и менеджментом, аккумулирующим методы частного сектора экономики, оказалась в центре внимания совершенствования управления общественными финансами. Принцип стратегического управления, требующий адаптации структуры организации к стратегии, был положен в основу организационного проектирования в секторе государственного управления. Разграничение стратегических и операционных аспектов управленческой деятельности при расширении самостоятельности агентств и возрастании их ответственности за результаты позволило достичь позитивного эффекта, в т.ч. путем оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств. Однако для его полноценной реализации необходимо использование сбалансированной системы показателей [1].

Координационный аспект в управлении считается наиболее сложным в разработке, поскольку опирается на пересмотр традиционных подходов к организационной структуре, в которой функциональная организация является преобладающей. Этому направлению в российской практике государственного управления уделяется некоторое внимание, главным образом в государственных (муниципальных) программах. Однако систематической работы в налаживании координации для достижения стратегических целей не ведется. Между тем

именно этот аспект управленческой деятельности способен дать существенные результаты в управлении государственными финансами, вовлекая в этот процесс всех субъектов бюджетных отношений. На уровне учреждений развитие координации должно опираться на сетевые структуры, формирующиеся на договорной основе по отдельным вопросам.

Значимость мотивации в секторе государственного управления приобретает особое значение, поскольку различия в человеческих активах как ключевая характеристика учреждений, создающих общественные услуги, проявляются именно в качественных параметрах результативности, по которым оценивается как деятельность самих учреждений, так и достижение стратегических целей определенного вида деятельности. Процессуальные теории мотивации, объясняющие, как то или иное поведение активизируется, направляется, поддерживается и сменяется другим, применимы для взаимодействия органа власти, выполняющего функции учредителя, и созданного им учреждения, а содержательные теории, объясняющие, какие специфические вещи мотивируют людей, наилучшим образом подходят для мотивации в коллективе.

Контролю в системе государственного управления уделяется большое внимание, поскольку большинство общественных услуг предоставляются в неконкурентной среде, где точная их оценка потребителем на основе сравнения с другими аналогичными услугами затруднена, а нередко – невозможна. При этом учреждения, работающие в одной сфере, но с разным качеством, могут получать одинаковый объем финансирования от государства. Контроль с позиции соотношения выгод и затрат имеет весьма ограниченное применение, поскольку результаты деятельности учреждения сопряжены с внешними эффектами, выходящими за пределы сектора: бюджетные средства работают на экономику, создавая условия для воспроизводства рабочей силы, свойства которой находят приложения в разных сферах.

В государственном контроле наибольшее значение отводится предварительному финансовому контролю, поскольку ущерб или упущенная выгода не могут быть возмещены отдельным виновником-исполнителем в силу несоразмерности средств, находящихся под его управлением, и получаемых им доходов. Поэтому законность использования бюджетных средств ставится во главу угла финансового контроля, призванного защитить экономические интересы государства и общества. Но в настоящее время все большее значение должно уделяться внутреннему контролю в крупных учреждениях, нацеленному на обеспечение правильного функционирования каждого отдельного элемента и всей системы в целом.

Унификация процедур, в т.ч. в организации финансовых отношений, и в органической модели государственного управления сохраняет свое значение, но сфера их распространения сужается, охватывая лишь условия и основные моменты процесса деятельности, а также

порядок финансового обеспечения. Операциональная деятельность должна стать абсолютной прерогативой учреждения, тогда как сейчас она ограничено распространяется на распоряжение бюджетными средствами. Расширение самостоятельности учреждения должно сопровождаться возрастанием значения мониторинга как инструмента наблюдения за результатами деятельности учреждения. Принципал, расширив границы самостоятельности агента, вправе ожидать от него не только следования достижению сформулированных им целей и задач, но и инициативного поведения, лучшие формы которого подлежат распространению и внедрению в деятельность учреждений.

### Список литературы

1. Балтина А.М. Оценка качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств на основе сбалансированной системы показателей // Экономические науки. – 2010. - № 72. – С. 226-230.
2. Бюджетный процесс как инструмент эффективного управления / под ред. Йосты Юнгмана. – Стокгольм : Intellecta tryckindustri, 2005. – 255 с.
3. Гибсон Дж.Л. Организации: поведение, структура, процессы / пер. с англ. ; Л.Дж. Гибсон, Д.М. Иванцевич, Д.Х. Доннелли. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 662 с.
4. Измалков С. Теория экономических механизмов / С. Измалков, К. Сонин, М. Юдкевич // Вопросы экономики. - 2008. - № 1. - С. 4-26.
5. Кларк Д.Я. Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным / Д.Я. Кларк, Г. Суэйи // Экономическая политика. - 2006. - № 3. – С. 103-128.
6. Купряшин Г.Л. Государственный менеджмент : учеб. пособие / Г.Л. Купряшин, А.И. Соловьев. – М. : Изд. Дом «Новый учебник», 2004. – 326 с.
7. Объем нарушений при использовании средств федерального бюджета в 2014 г. увеличился почти в 7 раз. – URL: // [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/23584](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/23584).

### Рецензенты:

Смирнова Е.В., д.э.н., доцент, заведующий кафедрой экономического управления организацией ФГБОУ ВПО «Оренбургский государственный университет», г. Оренбург;  
Лапаева М.Г., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой региональной экономики ФГБОУ ВПО «Оренбургский государственный университет», г. Оренбург.