
РЕФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Е.В. Пономаренко

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются проблемы функционирования общественного сектора в РФ, основные задачи, этапы и проблемы реформирования. Приведены данные об особенностях и результатах федеративных отношений и местного самоуправления, реформирования ЖКХ, электроэнергетики, российских железных дорог. Сформулированы выводы и рекомендации по повышению эффективности реформирования общественного сектора.

Ключевые слова: общественный сектор, общественные финансы, реформа, ЖКХ, естественные монополии, государственное регулирование, территориальное управление.

Современный процесс реформирования общественного сектора России и его финансов имеет ряд этапов и осуществляется по нескольким направлениям. К ключевым направлениям реформ в общественном секторе экономики на предыдущем этапе (2000—2006 гг.) относятся: реформа федеративных отношений и местного самоуправления; административная реформа, направленная на преодоление бюрократической монополии; реформы естественных монополий — жилищно-коммунального хозяйства, электроэнергетики, российских железных дорог.

Реформы общественного сектора взаимосвязаны с реформами общественных финансов, ориентированными на совершенствование управления ими на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, повышение эффективности государственных расходов в целом и выражаются в реформе бюджетного процесса, переходе к бюджетированию, ориентированному на результат, использовании программно-целевого бюджетного планирования. Инструментом реализации этих реформ становится государственная программа, принятие бюджета (федерального, субъектных) в форме набора государственных программ; изменение системы государственных закупок, внедрение федеральной контрактной системы; реструктуризация бюджетных учреждений; усиление форм государственного финансового контроля.

Характерной чертой современного этапа реформ общественного сектора становится их масштабность, развитие по тем направлениям, по которым они развивались на предыдущих этапах, а также увязка содержания каждого направления со стратегическими целями бюджетной политики России в долгосрочной и среднесрочной перспективе. Остановимся подробнее на каждом направлении реформ общественного сектора.

Реформа федеративных отношений и местного самоуправления (МСУ). Российская Федерация имеет беспрецедентную территориальную, политическую, социальную и экономическую дифференциацию.

Регионы РФ можно представить в виде трех групп: развитые, среднеразвитые и менее развитые, в которых проживают соответственно 50, 30 и 20% от общей численности населения страны. Число субъектов РФ сократилось: в 2009 г. их стало 83 вместо 89. В 2010 г. валовой региональный продукт (ВРП) на душу насе-

ления по регионам различался более чем в 24 раза (максимальный уровень — Тюменская область, минимальный — Республика Ингушетия), среднедушевые денежные доходы — в 7 раз (2,9 раза в среднем по стране), расчетная бюджетная обеспеченность до предоставления финансовой помощи на выравнивание — в 25 раз (5,2 раза в среднем) (1).

Важнейшие различия между регионами зависят не столько от уровня ВРП, сколько от структуры доходов их бюджетов — на каких ресурсах (своих или дотационных) достигается и уровень ВРП, и потребления [1].

Реформа федеративных отношений и местного самоуправления отношений стала наиболее масштабным преобразованием общественного сектора и его финансов в постсоветский период. Ее ядро — бюджетно-налоговая реформа, построенная на принципах и правилах, принятых в странах с федеративным устройством на основе бюджетно-налогового федерализма, традиционно используемого в качестве теоретико-методологической базы построения бюджетных систем федеративных государств.

В целях территориального социально-экономического развития в 2005 г. стали реализовываться пять важнейших направлений реформы местного самоуправления, в ходе которых идет поиск оптимального сочетания децентрализации и централизации в управлении территориями:

— упорядочено бюджетное устройство в Федерации в целом и в субъектах РФ: федеральный бюджет, бюджеты субъекта РФ, местные бюджеты;

— разграничены расходные полномочия и расходы между федеральными, субфедеральными и местными властями и их бюджетами;

— разграничены налоговые полномочия и доходные источники всех бюджетов;

— определен порядок предоставления финансовой помощи регионам и муниципалитетам;

— приняты и реализованы программы повышения качества управления общественными финансами регионов и муниципалитетов. Это направление стало обобщающим. Реализация Программ реформирования региональных и муниципальных финансов направлена на внедрение лучших мировых стандартов управления региональными финансами в рамках конкурсов, проводимых Министерством финансов РФ и стимулируемых из специально созданных фондов.

Административная реформа: преодолевается ли бюрократическая монополия? Экономика общественного сектора, исследуя актуальные проблемы современного общества, дает инструментарий преодоления как провалов рынка, так и изъянов государства. Последние возникают на стадии принятия решений исполнительной властью. Здесь нельзя не согласиться с мнением П.А. Столыпина, который писал, что «никогда ни одно правительство не совершит ни одной работы, не только репрессивной, но и созидательной, если не будет иметь в своих руках совершенный аппарат исполнительной власти» [2. С. 231].

Основными из них, как известно, являются асимметрия информации и бюрократическая монополия (свойство бюрократии, которое выражается в том, что именно она зачастую является единственным экономическим субъектом, который определяет масштабы государственных расходов и их направления). Преодоление

бюрократической монополии осуществляется с помощью мер по дебиюкратизации, которые включают сбалансированное разгосударствление собственности, внедрение системы оценки качества (показатели и критерии эффективности) государственного управления, широкую демократизацию и гласность жизни общества, свободное волеизъявление социальных слоев и групп, возможность их участия в формировании концепции управления.

Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления в России растет: согласно статистическим данным, в целом по стране в 2000 г. она составляла 1 163 343 человек, в 2009 г. — 1 674 770 человек (рост составил 44% за девять лет). На 1000 человек постоянного населения в России приходилось 79,5 чиновников в 2000 г. и 118 чиновников в 2009 г. (рост на 68%). Для сравнения: число госслужащих на 1000 человек постоянного населения составило: во Франции — 71,7 человек; в США — 70,4; Японии — 33,4; Норвегии — 24,7; Южной Корее — 18,5 человек [3; 4]. В структуре занятых по различным ветвям власти около 85% чиновников работают в органах исполнительной власти, 12,7% — в органах судебной власти и прокуратуры, 2% — в законодательной власти.

Одним из направлений реформ общественного сектора стала реализация **административной реформы**, в проведении которой выделяется несколько этапов:

I этап (1992—1993 гг.) — формирование новых органов власти;

II этап (1996—1998 гг.) — аналитический;

III этап (1999—2000 гг.) — разработка и принятие концепции административной реформы;

IV этап (2003—2005 гг.) — реализация административной реформы по направлениям: оптимизация функций органов исполнительной власти; реформирование государственной службы; совершенствование управленческих процедур;

V этап (2006—2011 гг.) — продолжение реализации административной реформы.

Составным элементом административной реформы является **реформа государственной службы** (3). Государственная служба, согласно законодательству, подразделяется на государственную гражданскую службу; военную и правоохранительную службы [5].

Задачами реформы стало повышение эффективности управления путем упразднения дублирующих структур, сокращение возможностей для проявления коррупции посредством ликвидации конфликта интересов, укрепление внутриведомственной ответственности при ключевой роли министров, усиление прозрачности, создание стимулов к повышению производительности работы и ее результатов.

Достижение целей административной реформы оценивается по следующим трем составляющим:

— оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг. По данным социологических опросов, в 2004 г., в начале реформы, только 14% граждан были удовлетворены качеством предоставляемых услуг;

— уровень издержек бизнеса на преодоление административных барьеров. В 2004 г. на преодоление административных барьеров малые предприятия были вынуждены расходовать около 8,5% выручки;

— место Российской Федерации в международных рейтингах показателей качества государственного управления.

Мировой опыт оценки эффективности государственного управления проводится по нескольким направлениям. Одним из интегральных показателей эффективности реформы государственного управления является показатель государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot, GRICS), рассчитываемый Всемирным банком. Методика Всемирного банка основывается на наборе критериев качества государственного управления. Этот набор, в свою очередь, включает шесть индексов, характеризующих государственное управление: право голоса и подотчетность, политическая стабильность и отсутствие насилия, эффективность правительства, качество законодательства, контроль коррупции. Показатель государственного управления отражает комбинацию ответов на вопросы о качестве государственного управления и строится на основе нескольких сотен переменных, взятых из 25 различных источников 18 организаций. По каждому из шести приведенных индексов дается балльная оценка на основе измерения данных из большого числа вторичных источников, а также целевых исследований и измерений восприятия, проводимых компаниями, занимающимися оценкой рисков, Институтом европейского университета, высшими учебными заведениями, агентствами по изучению общественного мнения и т.д.

Другим важным индикатором является индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП). По этому показателю СССР в 1980 и 1985 гг. занимал 24-е место, Россия в 1995 г. — 37-е; в 2005 г. — 62-е; в 2009 г. она опустилась на 71-е место [6]. Основным рейтингом оценки конкурентоспособности является индекс глобальной конкурентоспособности, разработанный для Всемирного экономического форума впервые в 2004 г. Россия в 2005 г. занимала 53-е место из 117, в 2008 г. — 51-е место [6].

Для оценки взаимодействия государства и бизнеса по созданию благоприятного делового климата, уровня коррупции в стране и т.д. используются показатели всемирного обследования бизнес-среды в разных странах, в том числе в странах с переходной экономикой. Важной составляющей такого взаимодействия является «барометр мировой коррупции», с помощью которого оценивается отношение среднего человека к уровню коррупции в стране, по отношению к разным институтам.

По итогам проведенного в 2008 г. исследования Россия по уровню коррумпированности (Corruption Perceptions Index) оказалась на одной ступеньке с Бангладеш, Кенией и Сирией, с которыми делила 147-е место из 180.

В ходе обследования «Барометр коррупции-2009» по России было опрошено 1500 респондентов: из них 50% считают, что правительство неэффективно борется с коррупцией, 22% признали эту политику эффективной. Самой коррумпированной сферой была названа государственная служба.

В ходе реализации административной реформы в России разработан Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнитель-

ной власти субъектов Российской Федерации, в который входит более 40 показателей (4). Их можно разделить на несколько групп:

— группы 1—6 — макроэкономические показатели: объем валового регионального продукта (ВРП); инвестиции в основной капитал в расчете на одного человека; реальная среднемесячная заработная плата работников в сравнении с предыдущим годом; отношение среднемесячной заработной платы работников государственных (муниципальных) учреждений здравоохранения, образования, социальной защиты населения, спорта, культуры к среднемесячной заработной плате работников, занятых в сфере экономики региона; доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума; уровень безработицы (по методологии Международной организации труда) в среднем за год;

— группы 7—18 — показатели развития социальной сферы региона: смертность населения: младенческая и детская; материнская; в трудоспособном возрасте; средняя продолжительность болезни; удельный вес здоровых детей; удовлетворенность населения медицинской помощью; доля школьников, успешно сдавших единый государственный экзамен, доля выпускников государственных (муниципальных) учреждений начального и среднего профессионального образования, трудоустроившихся по полученной профессии в первый год; удовлетворенность населения качеством общего, начального и среднего профессионального образования; доля детей, оставшихся без попечения родителей, доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом; обеспеченность спортивными сооружениями в субъекте РФ; удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, в работе любительских объединений; количество общедоступных библиотек на 1000 человек населения;

— группы 19—27 — показатели развития жилищного комплекса и жилищно-коммунального хозяйства: общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя субъекта РФ, в том числе введенная в действие за год; отношение средней цены одного квадратного метра жилья на первичном (вторичном) рынке жилья к среднедушевым доходам населения в субъекте РФ; доля населения, проживающего в многоквартирных домах, признанных аварийными; доля многоквартирных домов в целом по субъекту РФ, в которых собственники помещений выбрали и реализуют рыночные способы управления многоквартирными домами. Учитывается также доля убыточных организаций жилищно-коммунального хозяйства; время от подачи заявки на предоставление земельного участка для строительства до получения разрешения на строительство; доля населенных пунктов, обеспеченных питьевой водой надлежащего качества; доля региональных и муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям и т.д.;

— группы 28—29 — показатели работы правоохранительных органов: уровень криминогенности (процент от числа опрошенных); доля преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии, в общем числе зарегистрированных преступлений;

— группы 30—32 — показатели работы малого и среднего бизнеса: доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых пред-

приятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций; доля продукции, произведенной малыми предприятиями, в общем объеме валового регионального продукта; удельный вес прибыльных крупных и средних сельскохозяйственных организаций в их общем числе;

— группы 33—40 — показатели бюджетно-налоговой деятельности: расходы консолидированного бюджета субъекта РФ по направлениям деятельности, а также на содержание работников органов государственной власти и местного самоуправления в расчете на одного жителя региона; динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ; Доля расходов консолидированного бюджета субъекта РФ, формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов бюджета и т.п.;

— группы 41—43 — показатели эффективности внедрения современных инструментов менеджмента в общественном секторе и удовлетворения граждан работой чиновников. Доля государственных (муниципальных) медицинских учреждений, применяющих медико-экономические стандарты оказания медицинской помощи; переведенных на оплату медицинской помощи по результатам деятельности; систему оплаты труда, ориентированную на результат. Доля государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, переведенных на нормативное подушевое финансирование; систему оплаты труда, ориентированную на результат. Удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в том числе их информационной открытостью (процент от числа опрошенных).

Результаты начальных этапов реформы неоднозначны: с одной стороны, сокращено общее число видов органов государственной власти — вместо 6 звеньев стало 3 (министерство—служба—агентство). Однако численность бюрократии продолжает расти, поэтому принято административное решение (Послание Президента РФ на 2011—2013 гг.) о сокращении на 20% числа чиновников в течение этих трех лет.

Таблица 1

Число министерств и ведомств в России (федеральный уровень)

Год	Число органов исполнительной власти		
	всего	министерства	прочие органы власти
Российская империя			
1917	12	11	1
СССР			
1936	22	17	5
1965	83	47	36
1966	74	48	26
1989	143	—	—
Россия			
2000	58	24	34
2004	60	25	35
2008	87	16	71
2009	84	18	66

Источник: составлено автором по [10].

Новым инструментом роста эффективности и прозрачности деятельности чиновников стало создание электронного правительства в целях упрощения доступа граждан и бизнеса к государственным услугам, сокращения бюрократического аппарата, роста эффективности государственного управления. Подсчитано, что полноценное внедрение электронного правительства позволит увеличить темп прироста ВВП на 2%.

Реформы военной и правоохранительной службы связаны с реформой государственной службы. Реформа армии направлена на существенное сокращение общей ее численности и численности офицерского состава. Реформа правоохранительных органов предполагает превращение полиции в структуру, исключаящую несвойственные функции, модернизация переподготовки сотрудников, изменение оценки деятельности, повышение доверия населения путем обеспечения прозрачности в деятельности полиции.

Вместе с тем общая оценка хода реформы, ее результатов не является удовлетворительной и требует безусловного наращивания усилий для достижения эффективных результатов.

Таблица 2

Реформа армии

Звание	Количество должностей	
	2008 год	2012 год
Высшие офицеры (генералы и адмиралы)	1 107	886
Полковники	15 365	3 114
Подполковники	19 300	7 500
Майоры	99 550	30 000
Капитаны	90 000	40 000
Старшие лейтенанты	30 000	35 000
Лейтенанты	20 000	26 000

Реформы естественных монополий — электроэнергетики, российских железных дорог, жилищно-коммунального хозяйства. Модели реформирования естественных монополий представлены различными вариантами: реорганизация и приватизация отдельных звеньев, выделение естественно-монопольного ядра в отдельную бизнес-единицу, привлечение механизмов иностранной конкуренции, использование государственно-частного партнерства и т.п.

Цели реформы — внедрение механизмов конкуренции в деятельность естественных монополий, широкое использование антимонопольного регулирования; привлечение инвестиций для модернизации отраслей (ЖКХ, электроэнергетики, железных дорог), но при тарифном регулировании, ограничении нормы доходности со стороны государства.

Моделью для реформы электроэнергетики, стартовавшей в 2003 г., была выбрана модель конкурентного, полностью либерализованного рынка. В 2011 г. предусматривается постепенная замена регулируемых договоров на свободные (нерегулируемые) договоры между покупателями и генерирующими компаниями. Реформа электроэнергетики в России неоднократно подвергалась критике. В качестве аргумента против такого варианта реформы часто используют пример калифорнийского кризиса.

Опыт реформирования электроэнергетики штата Калифорния показал, что запуск чисто рыночных механизмов в энергетике может привести к неконтролируемому росту тарифов, катастрофическому падению надежности и значительному снижению инвестиций в развитие мощностей. С подобными последствиями, но в меньшей степени столкнулись другие страны (Великобритания, Норвегия, Швеция, Новая Зеландия, Канада, Уругвай, Колумбия, Аргентина, Бразилия), которые также провели реформы энергетике по наиболее либеральному варианту.

Реформа российских железных дорог (РЖД). В настоящее время железнодорожная отрасль осуществляет около 40% пассажирооборота российских перевозок, 80% грузооборота (без трубопроводного транспорта), в ней занято свыше 1,35 млн человек.

Износ основных фондов превысил 60% в 2003 г., сетевого хозяйства — более 50 лет, перекос тарифов между грузовыми и пассажирскими перевозками стал результатом перекрестного субсидирования. При этом перед отраслью стала проблема модернизации и развития инфраструктуры: создание высокоскоростных путей, обеспечение транспортной доступности к новым месторождениям и перспективным районам промышленного освоения.

Для решения задач, стоящих перед отраслью, была разработана поэтапная программа реформирования на 2003—2011 гг., а также программа капиталовложений до 2015 г. (коренная модернизация железнодорожного транспорта) и до 2030 г. (осуществление масштабных инвестиций в создание промышленной инфраструктуры на Урале, Сибири).

На первом этапе реформ было ликвидировано Министерство путей сообщения и создано ОАО РЖД; на втором этапе были созданы рыночные условия ценообразования в отрасли; на третьем этапе осуществлялась либерализация рынка пассажирских и грузовых перевозок, частичная приватизация, а также IPO ряда государственных компаний для привлечения частного капитала, которые прошли достаточно успешно.

Реформа жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Одним из важнейших жизнеобеспечивающих комплексов экономики и социальной сферы России является ЖКХ. На ЖКХ приходится порядка 6% ВВП России, по объемам реализации продукции эта отрасль входит в ведущую тройку после газовой и нефтяной отраслей.

С одной стороны, ЖКХ представляет одну из самых нерыночных, самых застойных отраслей, с другой — отрасль ЖКХ по природе своей — инвестиционно привлекательна. Однако огромные долги и финансовая непрозрачность сводит эту привлекательность к нулю. Основными источниками финансирования организаций ЖКХ России являются: платежи коммерческих предприятий, пользующихся услугами ЖКХ; платежи бюджетных организаций — потребителей коммунальных услуг; платежи граждан — потребителей коммунальных услуг; дотации федерального бюджета; дотации региональных и местных бюджетов. До начала реформы платежи населения на содержание ЖКХ составляли 4%, платежи предприятий и организаций — 20%, остальными финансовыми источниками предприятий жи-

лично-коммунального комплекса были бюджетные, т.е. государственные финансы. Таким образом, за потребляемые населением жилищно-коммунальные услуги расплачивалось государство.

За период реформы ЖКХ структура источников финансирования предприятий отрасли изменилась, в конце 2007 г. платежи населения в составе финансов ЖКХ составили 80%. Однако проблемы оптимизации состава и структуры финансов ЖКХ пока не решены, а реформирование финансовых взаимоотношений в отрасли необходимо ускорить.

Предприятия ЖКХ по-прежнему остаются одним из крупнейших бюджетополучателей. Во многих городах и муниципальных образованиях эти расходы составляют до 40% от бюджетов.

Наиболее важными направлениями реализации реформы ЖКХ в России стали: перевод коммунальной отрасли на рыночные отношения; привлечение частного бизнеса (и частных инвестиций), стимулирование конкуренции, повышение качества коммунальных услуг, избавление отрасли от образовавшихся монополий; модернизация всего комплекса ЖКХ; формирование института эффективного собственника; капитальный ремонт многоквартирных домов; переселение граждан из аварийного жилья; внедрение энергоэффективных технологий в отрасли; сохранение системы социальной защиты и поддержка льготных слоев населения.

Реформы общественных финансов: реформа бюджетного процесса. Очень важным направлением реформирования общественных финансов, повышения их эффективности является реформа бюджетного процесса и его связь со стратегическими бюджетными ориентирами. Известно, что в большинстве стран горизонт стратегического бюджетного планирования составляет от 10 лет в Канаде, 50 лет в Китае до 75 лет в США.

Эта реформа поможет ответить на ряд вопросов: на что расходуются общественные финансы; каковы результаты деятельности органов государственной власти; насколько эффективны государственные расходы? Цель реформы состоит в переходе от управления затратами бюджетов к управлению их результатами (5). Условием для перехода к управлению по результатам бюджетных расходов становится среднесрочное финансовое планирование; ключевым инструментом — бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) — сердцевина реформы бюджетного процесса — по следующим направлениям: реформирование бюджетной классификации и бюджетного учета; выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств; среднесрочное финансовое планирование; программно-целевые методы бюджетного планирования, формализация процедур составления и рассмотрения бюджета. Принципами БОР являются: планирование бюджетных расходов «от целей», а не ресурсов, по программам и администраторам расходов; четкая формулировка целей и задач программ (ориентация на предоставление конкретных услуг для населения и экономики); среднесрочный характер предоставляемых услуг; получение количественно измеримых результатов; самостоятельность и ответственность администраторов расходов; мониторинг результативности расходов (предоставления услуг).

Похожие реформы проводят, особенно в последние годы, многие страны, например во Франции — Loi Organique. В принятом формате происходит замена планирования расходов по видам расходов на планирование результатов деятельности бюджетополучателей — переход от сметного финансирования к системе госзаказов.

Инструментами БОР первоначально являлись доклады субъектов бюджетного планирования о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД), доклад «О результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ» с системой стратегических целей и тактических задач; переход к среднесрочным финансовым планам, ведомственным целевым программам, составлению реестра расходных обязательств и т.д. В настоящее время ключевыми инструментами становятся государственные программы (взамен ДРОНД), программный бюджет [8].

Результатами внедрения БОР являются:

- критическая оценка реальной структуры бюджетных расходов, отказ от неэффективных расходов;
- рост обоснованности решений о государственных расходах — более эффективное перераспределение;
- реальная оценка общественных финансов;
- предоставление населению тех общественных благ, в которых фиксируется максимальная потребность.

Реструктуризация бюджетных учреждений. Повышение эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг. Новой структурной составляющей реформирования общественного сектора и его финансов становится осуществление реструктуризации бюджетного сектора, направленное на повышение эффективности предоставления общественных услуг при сохранении (снижении) темпов бюджетных расходов на их предоставление, оптимизацию действующих сетей бюджетных учреждений, переводу их в автономные учреждения, бюджетные учреждения и казенные организаций (6).

В 2006 г. в России действовало свыше 145 тыс. учреждений образования, 30 тыс. учреждений здравоохранения, 12 тыс. учреждений культуры и массовых коммуникаций, абсолютное большинство которых были бюджетными.

Задача данного направления реформы общественного сектора — изменить ситуацию, при которой бюджетные средства поступают в сети бюджетных учреждений вне зависимости от объема и качества предоставляемых услуг, у бюджетных учреждений нет стимулов к оптимизации ресурсов, росту эффективности работы.

Законом предусмотрено, во-первых, расширение прав и рост самостоятельности бюджетных учреждений на основе изменения механизмов финансирования (переход от сметы на субсидии по государственному заданию); отмена ответственности государства по обязательствам бюджетного учреждения, расширение прав по распоряжению движимым имуществом и, во-вторых, создание трех новых типов учреждений — автономных (АУ), бюджетных с расширенными правами (БУ) и казенных (КУ). Государственное задание, согласно Бюджетному кодексу РФ, — документ органа государственной власти (либо МСУ), который устанавливает требования к составу, качеству, объемам, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг.

Федеральным законом от 18.05.2010 № 83-ФЗ проводится четкое разграничение между тремя типами создаваемых учреждений по основным параметрам: финансовое обеспечение (только казенное учреждение остается на смете, остальным придется добиваться субсидии по заданию учредителя на исполнение госзадания); приносящая доход деятельность только в казенных учреждениях зачисляется в бюджет, в остальных учреждениях такие доходы расходуются самостоятельно на уставные цели; автономные учреждения получают право на открытие счетов в банках, тогда как остальные два типа — только в органах казначейства, либо финансовых органах; действие закона о государственных закупках (Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ) не распространяется только на автономные учреждения, все три типа учреждений обязаны представлять свою отчетность в сети Интернет. Для осуществления перехода учреждений в три указанных типа установлен переходный период, однако с 1 января 2012 г. вступают в силу все ключевые нормы закона, касающиеся изменения правового статуса и порядка финансового обеспечения учреждений различных типов.

Совершенствование управления общественными финансами. Совершенствование управления общественными финансами осуществляется как на федеральном, так и на территориальном уровне. На федеральном уровне речь идет о Программе повышения эффективности бюджетных расходов, переходе на государственные программы в бюджетном планировании, совершенствовании системы государственных закупок, усилении значимости государственного финансового контроля [8].

Государственная программа является документом, определяющим цели, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики для достижения стратегических приоритетов развития страны, региона. Общим подходом является замена финансирования затрат по производству бюджетных услуг на финансирование программ под государственный заказ с обоснованием цены услуги. Госпрограммы объединяют все инструменты экономической политики для достижения конкретной цели, состоят из подпрограмм, реализуются ответственными министерствами, их соисполнителями и увязаны с программами субъектов РФ и муниципалитетов.

Иерархия и взаимосвязь документов бюджетного планирования включает: концепцию (стратегию) долгосрочного развития страны; государственные программы; подпрограммы или ведомственные целевые программы по оказанию услуг; государственные задания бюджетным и автономным учреждениям.

В принятом среднесрочном бюджете на 2011—2013 гг. утверждены 39 программ, объединенные в пять блоков: новое качество жизни (11 программ), инновационное развитие и модернизация экономики (17 программ), обеспечение национальной безопасности (2 программы), сбалансированное региональное развитие (4 программы), эффективное государство (5 программ).

Система государственных закупок. С 2011 г. реализуется формирование федеральной контрактной системы, обеспечение регламентации всех стадий процесса государственных закупок на основе нормативных правовых актов РФ и ведомственных актов по вопросам планирования и исполнения государственного заказа (7).

Государственные закупки — это закупки товаров, работ и услуг на свободном рынке, осуществляемые за счет средств бюджетов и внебюджетных фондов.

Формами госзакупок в РФ являются проведение конкурсов, аукционов, запрос котировок, размещение заказа у единственного поставщика, на электронных торгах. Объемы государственных закупок в 2010 г. оценивались в 5 трлн руб или около 8% ВВП (удельный вес госзакупок в странах ЕС составляет в среднем 17—18% ВВП). Среднее падение цены при проведении электронных аукционов по госзакупкам составило 15%, при этом отмечены случаи, когда цена снижалась в несколько десятков раз. На современном этапе реформы общественных финансов ставится задача максимального расширения масштабов конкурсных процедур при осуществлении государственных расходов. Вместе с тем в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ в России разрешено использовать менее половины способов закупок, применяемых в международной практике, преимущественно наиболее простых, легче поддающихся контролю.

Основными проблемами в этой области являются сложности с финансированием государственных закупок и коррупция.

Целями проводимой реформы является создание условий для конкуренции, обеспечение максимальной прозрачности закупок, преодоление коррупции (из-за коррупционной составляющей государство ежегодно теряет порядка 1 трлн руб.). В этих целях с 2011 г. осуществляется переход на электронные аукционы всех российских заказчиков, из пяти электронных площадок, выигравших конкурс на проведение таких торгов, в настоящее время действуют три: правительства Москвы, Татарстана и Сбербанк. Идет создание единого российского портала госзакупок, расширяется участие малого бизнеса в госзаказе, вводится Федеральная контрактная система.

Перспективы системы госзакупок связаны с преимущественным переходом на электронные аукционы, повышением качества госзаказа, применением единых критериев оценки заявок. Такая система имеет результатом существенный прирост госзаказа, размещенного у малых предприятий (их участия в электронных аукционах — с 1 до 10% в 2009 г.). Разработан проект федерального закона «О размещении заказов государственными корпорациями, субъектами естественных монополий и организациями коммунального хозяйства», планируется внесение дополнений в закон «О защите конкуренции», поскольку естественные монополии — неэффективные закупщики, объем госзакупок у них в полтора раза выше, чем на общегосударственном уровне, а экономия бюджетных средств почти вчетверо ниже.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Разница между отдельными российскими регионами по ключевым показателям развития (ВРП, инвестиции) достигает 20—30 раз. Например, население Московской области составляет 6,5 млн человек, а Эвенкийского автономного округа — 19 тыс. человек (разница в 340 тыс. раз). По масштабам промышленного производства регионы Южного федерального округа различаются в 16 раз, центрального — в 7 раз. Велика дифферен-

- циация по налоговому потенциалу: Московская область превосходит Ивановскую область в 20 раз, Тюменская область превосходит Дагестан в 100 раз.
- (2) Бюрократическая монополия весьма сходна с естественной монополией.
 - (3) Концепция реформирования системы государственной службы РФ и Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)», утверждена Указом Президента РФ от 19.11.2002 № 1336. Затем, в 2009 г. Указом Президента РФ от 10.03.2009 № 261 утверждена Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2010—2013 годы)», направленная на осуществление мероприятий по дальнейшему реформированию и развитию системы государственной службы РФ.
 - (4) Утвержден Указом Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
 - (5) Французский аналог российской реформы бюджетного процесса — Органический закон во Франции.
 - (6) Законодательной основой данного направления стало принятие Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», а также Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».
 - (7) Система госзакупок регламентируется Федеральным законом РФ от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В Закон постоянно вносятся корректировки (с момента принятия и до конца 2009 г. — 19 пакетов поправок!), объем его увеличился втрое — с 47 до 147 страниц. Международными правовыми нормами в области закупок являются Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг 1994 г., Соглашение по правительственным закупкам ВТО, 1994 г., директивы ЕС и т.п.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Миронова М.Н., Холина В.Н.* Динамика территориального неравенства в условиях экономического роста и кризиса в регионах Российской Федерации // Доклады участников IX Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России». Санкт-Петербург, 18—19 октября 2010 г. / Под ред. С.Б. Жихаревича. — СПб.: Леонтьевский центр, 2011. — С. 22—25.
- [2] *Столыпин П.А.* Жизнь за Отечество: жизнеописание (1862—1911). — Саратов, 2002.
- [3] Российская газета. № 4042. 13.04.2006.
- [4] *Пономаренко Е.В.* Эволюция теорий мировых кризисов и современность // Государственная служба. — 2010. — № 5, 6.
- [5] ФЗ от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».
- [6] URL: <http://hdr.undp.org/en/statistics/>
- [7] *Гордеева А.С., Родионова И.А.* Готовность стран мира к сетевой экономике и тенденции развития высокотехнологичного производства // Вестник РУДН. Серия «Экономика». — 2009. — № 4. — С. 62—71.
- [8] *Барциц И.Н.* Показатели и критерии оценки эффективности государственного управления. — М.: Изд-во РАГС, 2010. — С. 11—17.
- [9] *Быстряков А.Я.* Информационные системы в управлении государственными финансами: опыт стран ЕС // Экономическая наука в современной России. — 2010. — № 2 (49). — С. 103—109.
- [10] Россия в цифрах 2010 г. Федеральная служба государственной статистики.

PUBLIC SECTOR REFORMS IN MODERN RUSSIA

E.V. Ponomarenko

*Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya Str., 6 Moscow, Russia, 117198*

The article deals with problems of the public sector performance in Russia, the main tasks, phases and challenges of the reform. The data of federative relations and municipal government's features and results, the reform of housing and community amenities, electric- power industry, Russian Railways are presented. Some conclusions and recommendations for improving an economic efficiency of the public sector reforms were formulated.

Key words: public sector, public finances, reform of communal services, natural monopoly and public administration (including territorial administration).