

На правах рукописи



ЗВОРОНО АННА ФИЛИППОВНА

**РАЗВИТИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ФОРМ
ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ
СФЕРЫ УСЛУГ**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами: сфера услуг)

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Москва – 2009

Работа выполнена на кафедре экономики социальной сферы экономического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова

Научный консультант: доктор экономических наук, профессор
Восколович Нина Александровна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Уколов Владимир Федорович

доктор экономических наук, профессор
Гринько Вера Станиславовна

доктор экономических наук, профессор
Похвощев Владимир Александрович

Ведущая организация: ФГОУ ВПО Санкт-Петербургский
государственный университет (СПбГУ)

Защита состоится 29 октября 2009 г. в 13⁴⁵ часов на заседании диссертационного совета Д 501.001.17 при Московском государственном университете имени М.В.Ломоносова по адресу: 119991, ГСП-1, г.Москва, Ленинские горы, МГУ, третий учебный корпус гуманитарных факультетов, экономический факультет, ауд. 311.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ имени М.В.Ломоносова (второй учебный корпус гуманитарных факультетов).

Автореферат разослан 29 сентября 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Панкратова В.П.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современные изменения, происходящие в национальной российской экономике, как и в мировой экономике в целом, меняют условия и формы хозяйствования, предъявляют новые требования к использованию финансовых, материальных, трудовых, информационных и иных ресурсов.

Глобальный финансово-экономический кризис не только обусловил новое понимание необходимости регулирования на национальном и межгосударственном уровнях, но и повысил социальную ответственность государства и предпринимательства за последствия их действий.

Расширение экономического оборота и включение в рыночные отношения государственного сектора требуют внесения корректив в правила хозяйствования и в соответствующие управленческие решения.

Начало преобразований бюджетной сферы как центральной части государственного сектора, было положено масштабным проектом Министерства финансов РФ и МБРР по реформированию региональных финансов. В рамках этого проекта отобранные на конкурсной основе субъекты РФ получили государственные задания и соответствующие ресурсы для реализации региональных программ бюджетных реформ.

В последующие годы комплекс мероприятий по реформированию государственного сектора значительно увеличился. В 2003 г. Министерством финансов РФ разработаны Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 годах и на период до 2006 г., где определены основные направления преобразований. В 2005 г. разработаны Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 годы, в которых предприняты попытки раскрыть процессы упорядочения формирования расходных обязательств и доходов бюджетов, показать возможности применения бюджетных целевых программ, а также определить стратегические цели страны и субъектов бюджетного

планирования.

Следующий этап реформирования бюджетной сферы связан с Федеральным Законом РФ «Об автономных учреждениях», вышедший в свет в 2006 г., посредством которого открылся путь поиска новых организационно-правовых форм хозяйствования в государственном секторе. Последующие законодательно-нормативные акты и организационные меры были направлены на практическую реализацию программы реструктуризации бюджетной сферы.

Несмотря на ряд проведенных мероприятий процесс реорганизации бюджетной сферы и повышения эффективности использования бюджетных средств развивается меньшими темпами, чем ожидалось. Это обусловлено сложностью реализации намеченных процедур в силу отраслевой специфики функционирования бюджетных учреждений, несовершенства межбюджетных отношений, неподготовленности аппарата управления на региональном и муниципальном уровнях.

Проблемы реформирования государственного сектора, в т.ч. бюджетной сферы, отягощены тем, что социально-экономическое положение России в условиях финансово-экономического кризиса побуждает государство снижать бюджетные расходы. Бюджетная сфера по финансово-экономическим, организационно-техническим и другим причинам в данный период не сможет только внутренними усилиями или под воздействием административных мер осуществить реформирование. Необходим комплексный подход, учитывающий как возможности государственного бюджета в реализации социальной политики, так и потребности населения, общества в целом. Все это обуславливает актуальность разработки концептуальных основ преобразования государственного сектора, в т.ч. бюджетной сферы, выработки соответствующей стратегии и инструментария ее реализации.

Степень разработанности проблемы. Экономические и организационно-управленческие проблемы государственного сектора исследова-

лись многими зарубежными и отечественными учеными и специалистами. Значительный вклад в разработку теоретических основ экономики государственного сектора внесли Стиглиц Дж.Ю., Самуэльсон П., Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р., Хайман Д.Н., Макконнелл К.Р., Брю С.Л., Лоттон А., Роуз Э., Бьюкенен Дж., Сен А., Таллок Г. и многие другие.

Экономическим и организационным проблемам развития общественного, в т.ч. государственного, сектора, социальных отраслей сферы услуг посвящены труды Абалкина Л.И., Атабиева А.Х., Ахинова Г.А., Бояринцева Б.И., Воронина Ю.М., Восколович Н.А., Глазьева С.Ю., Гретченко А.И., Гринберга Р.С., Гринько В.С., Егорова Е.В., Жильцова Е.Н., Зуева В.М., Иванова Г.П., Ивановой В.Н., Ивантера В.В., Казакова В.Н., Карповой Г.А., Кошкина В.И., Кузнецова Ю.В., Кушлина В.И., Львова Д.С., Молчанова И.Н., Мысляевой И.Н., Николаева О.В., Нуреева Р.М., Похвощева В.А., Сажиной М.А., Уколова В.Ф., Улюкаева А.В., Шамхалова Ф.И., Якобсона Л.И. и др.

Обобщенная характеристика исследований в области экономики государственного сектора, экономики социальной сферы свидетельствует, что изменения, вносимые комплексным влиянием внешних и внутренних факторов, требуют исследования путей их дальнейшего развития, поиска адекватных форм и инструментов хозяйствования.

Насущность проблем и отсутствие системных исследований в области организационно-экономических форм хозяйствования в государственном секторе сферы услуг в современных условиях Российской Федерации предопределили выбор темы диссертационной работы.

Цель исследования – разработать теоретические и методологические подходы к формированию современной модели функционирования государственного сектора сферы услуг и практические рекомендации по развитию организационно-экономических форм хозяйствования в данном секторе экономики РФ.

Для достижения поставленной цели в процессе исследования были

определены следующие задачи:

- исследовать особенности взаимодействия государственного и рыночного типов хозяйствования;
- раскрыть концептуальные основы взаимодействия форм хозяйствования в государственном секторе сферы услуг;
- выявить основные тенденции развития отраслевого состава государственного сектора сферы услуг;
- проанализировать особенности организации бюджетной и внебюджетной деятельности государственных учреждений;
- разработать пути совершенствования экспертно-аналитического обеспечения процессов хозяйственных преобразований в государственном секторе;
- исследовать особенности использования целевых программ для оптимизации сети бюджетных учреждений;
- определить пути улучшения контроля за использованием бюджетных средств, направляемых на реализацию целевых программ.

Объектом исследования является государственный сектор сферы услуг Российской Федерации.

Предмет исследования – организационно-экономические процессы трансформации форм хозяйствования в государственном секторе сферы услуг, включающем образование, здравоохранение, культуру, социальное обеспечение и др.

Теоретическую основу исследования составляют фундаментальные работы отечественных и зарубежных ученых в области экономики, организации, управления в общественном и государственном секторах, экономики сферы услуг, институциональной экономики.

В работе использованы методы сравнительного и системного анализа, экспертных оценок, выборочных наблюдений и т.п.

Информационной базой исследования послужили законодательные и нормативно-правовые документы Российской Федерации, официальные

статистические данные федеральных и региональных органов исполнительной власти, материалы выборочных обследований и наблюдений.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

- дано теоретическое обоснование особенностей конвергенции государственного и рыночного типов хозяйствования в трех основных аспектах: во-первых, в проявляющихся изменениях основных сущностных признаков государственного сектора, приобретающих рыночные элементы в целях повышения экономической эффективности социальных расходов, экономической поддержке частного предпринимательства, передаче отдельных функций саморегулируемым организациям; во-вторых, во взаимопроникновении и появлении смешанных форм собственности, организационно-правовых форм хозяйствования; в-третьих, в обмене и расширении использования экономического инструментария в областях менеджмента, маркетинга, стратегического и индикативного планирования, социальной ответственности для обеспечения устойчивости и стабильности в конкурентных сферах; показана эволюция роли и функций государственного сектора в современных условиях, качественное изменение его основных функций и необходимость приведения их в соответствие с потенциалом по достижению экономического и социального благосостояния;

- раскрыта трансформация форм хозяйствования в государственном секторе сферы услуг с позиций теории провалов рынка; выявлена противоречивость существующих концептуальных подходов к реформированию сети бюджетных учреждений, обусловленная дефицитностью финансирования бюджетной сферы, техническими сложностями по выбору и созданию новых форм хозяйствования, оценке экономических и социальных последствий проводимых преобразований, соблюдению принципа равной доступности разным слоям населения социально значимых благ, предоставляемых государственным сектором;

- выявлены тенденции сокращения количественных показателей предприятий, организаций, учреждений государственного сектора россий-

ской национальной экономики; на основе страноведческих сопоставлений показано сложившееся в России отставание от развитых стран по показателям расходов на важнейшие жизнеобеспечивающие цели в здравоохранении, образовании, социальном обеспечении и их хроническое недофинансирование; раскрыты тенденции в динамике отраслевой структуры государственного сектора сферы услуг, проявляющиеся в сокращении количества государственных унитарных предприятий, государственных бюджетных учреждений, появлении новых организационно-правовых форм хозяйствования в виде автономных учреждений;

- показаны особенности бюджетной и внебюджетной деятельности, практики целевого использования бюджетных средств государственными учреждениями, осуществляющими деятельность в сфере услуг на основе государственного заказа и коммерческих договоров, совмещение которых позволяет обеспечивать нормальное функционирование в традиционной организационно-правовой форме; выявлена целесообразность сохранения многоканального финансирования для государственных учреждений, полноценно осуществляющих свою профильную деятельность;

- обоснована в связи с ростом спроса на гибкие формы управления, базирующиеся на достоверной финансово-экономической информации, потребность в аудите эффективности, позволяющем, с одной стороны, применять многовариантные подходы к оценке государственных расходов и полученных общественно значимых результатов, с другой стороны, расширять его использование на различных уровнях и сферах деятельности государственного сектора (в аналитической экспертизе целевых программ, оценке деятельности распорядителей бюджетных средств, бюджетополучателей); предложено для оценки результатов хозяйственной деятельности государственного учреждения применять специализированные контрольные мероприятия с комплексным подходом к изучаемым вопросам и широким охватом бюджетной и внебюджетной деятельности;

- обоснована необходимость разработки и реализации целевых программ оптимизации количества и структуры бюджетных учреждений в различных профильных видах деятельности, ориентированных на достижение эффективного расходования бюджетных ресурсов и прозрачного движения финансовых потоков; определена целесообразность поэтапного преобразования структуры бюджетной сферы с ориентацией на стратегические цели развития национальной экономики и с учетом финансовых возможностей государственного сектора;

- предложено для усиления контроля за целевым использованием бюджетных средств и оптимизацией бюджетной сети дополнительно использовать: отраслевые показатели, характеризующие степень достижения стратегических целей развития в социально значимых отраслях государственного сектора, показатели доступности и качества бюджетных услуг; обоснована целесообразность контроля за разработкой и реализацией целевых программ субъектов РФ по двум основным направлениям: оценка эффективности использования бюджетных средств, выделенных на выполнение целевой программы, и действенности мер по реструктуризации и оптимизации бюджетной сети.

Практическое значение. Положения и выводы диссертационной работы имеют практическое значение для федеральных, региональных органов государственного управления при формировании политики развития государственного сектора и реформирования бюджетной сферы услуг.

Методические подходы к решению проблем по реструктуризации сети бюджетных учреждений, их ресурсному обеспечению, осуществлению контроля за эффективностью и целевым расходованием бюджетных средств, обоснованию программ преобразований организационно-правовых форм хозяйствования в государственном секторе сферы услуг, предложенные автором, нашли свое применение в практической деятельности Министерства экономического развития РФ, Министерства энерге-

тики РФ, ряда субъектов Российской Федерации.

Апробация и внедрение результатов исследования. Отдельные методологические положения диссертации использовались при выполнении в 2005-2006 г.г. по заказам Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации научно-исследовательских работ: Тема РБП-2-002 «Разработка программы проверки учреждений в целях определения эффективности и целевого использования бюджетных средств» государственный контракт №0410.0810000.04.161; Тема РБП-2-003 «Разработка программы проведения федеральными агентствами проверки использования имущественного комплекса и финансово-хозяйственной деятельности подведомственных предприятий» государственный контракт №0410.0810000.04.162.

Основные положения диссертационного исследования обсуждались и получили положительную оценку на конференциях, совещаниях, семинарах, в т.ч. Второй международной научной конференции «Инновационное развитие экономики России: ресурсное обеспечение» (МГУ, 2009 г.); Международной конференции «Инновационное развитие экономики России. Национальные задачи и мировые тенденции» (МГУ, 2008 г.); конференции МГУ «Социальная функция государства в экономике XXI века» (2007 г.), Всероссийской конференции «Конкурентоспособность регионов: факторы и стратегия управления» (Уфимская государственная академия экономики и сервиса, 2007 г.), конференции «Социальные аспекты формирования человеческого капитала» (МГУ, 2006 г.) и др.

Основные теоретические положения диссертации и практические рекомендации автора изложены в 21 опубликованной работе общим объемом более 40,0 п.л., в т.ч. в трех монографиях, 7 научных статьях в рецензируемых журналах, включенных в перечень ВАК.

Диссертация по своей структуре представлена следующим образом:

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ СФЕРЕ УСЛУГ

1.1. Эволюция представлений о роли и функциях государственного сектора в современных условиях

1.2. Формы хозяйствования в государственном секторе сферы услуг

ГЛАВА II. СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ФОРМ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ СФЕРЫ УСЛУГ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Анализ экономического и институционального развития государственного сектора

2.2. Анализ целевого использования бюджетных средств государственными учреждениями

ГЛАВА III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЦЕССОВ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

3.1. Специфика организации контроля за эффективностью использования бюджетных средств в государственном секторе

3.2. Методические подходы к оценке эффективности использования бюджетных средств

3.3. Методические подходы к проверке использования государственной собственности и целевого расходования бюджетных средств бюджетными учреждениями

ГЛАВА IV. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ ДЛЯ ОПТИМИЗАЦИИ СЕТИ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

4.1. Целевые программы как инструмент оптимизации сети бюджетных учреждений

4.2. Методические подходы к организации контроля за использованием бюджетных средств и реформированием бюджетной сети

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ РАБОТЫ

1. Особенности взаимодействия государственного и рыночного типов хозяйствования в современных условиях

Эволюция представлений о роли и функциях государственного сектора рассмотрена с позиций теории провалов рынка, концепции общественных благ и внешних эффектов.

Роль государства и его места в российской национальной экономике обосновывается различными подходами. Наиболее традиционный подход определяет цель и функции государства необходимостью восполнения провалов рынка. Соответственно этому основные функции государственного сектора по аллокации ресурсов, перераспределению доходов и стабилизации экономики дифференцируются и дополняются.

По мнению автора, взаимодействие государства и рынка, государственного и рыночного хозяйствования в условиях современной смешанной экономики проявляется в своеобразной конвергенции.

В диссертации обоснованы три основные направления конвергенции вследствие: во-первых, изменений некоторых сущностных признаков государственного сектора и приобретения ими рыночных черт, во-вторых, путем взаимопроникновения государственного и рыночного секторов и возникновения смешанных форм собственности, новых организационно-правовых форм хозяйствования, в-третьих, в ходе обмена между государством и рынком экономическим инструментарием для обеспечения устойчивости и стабильности в конкурентных сферах конвергенции (рис. 1).

Первое направление конвергенции автор связывает с тем, что, реализуя свои базовые функции, современное государство сталкивается с рядом сложных задач, решение которых требует переосмысления как роли и функций государства, так и государственного сектора. Переход от административно-командной к социально ориентированной рыночной модели национальной экономики объективно потребовал, наряду с традиционными

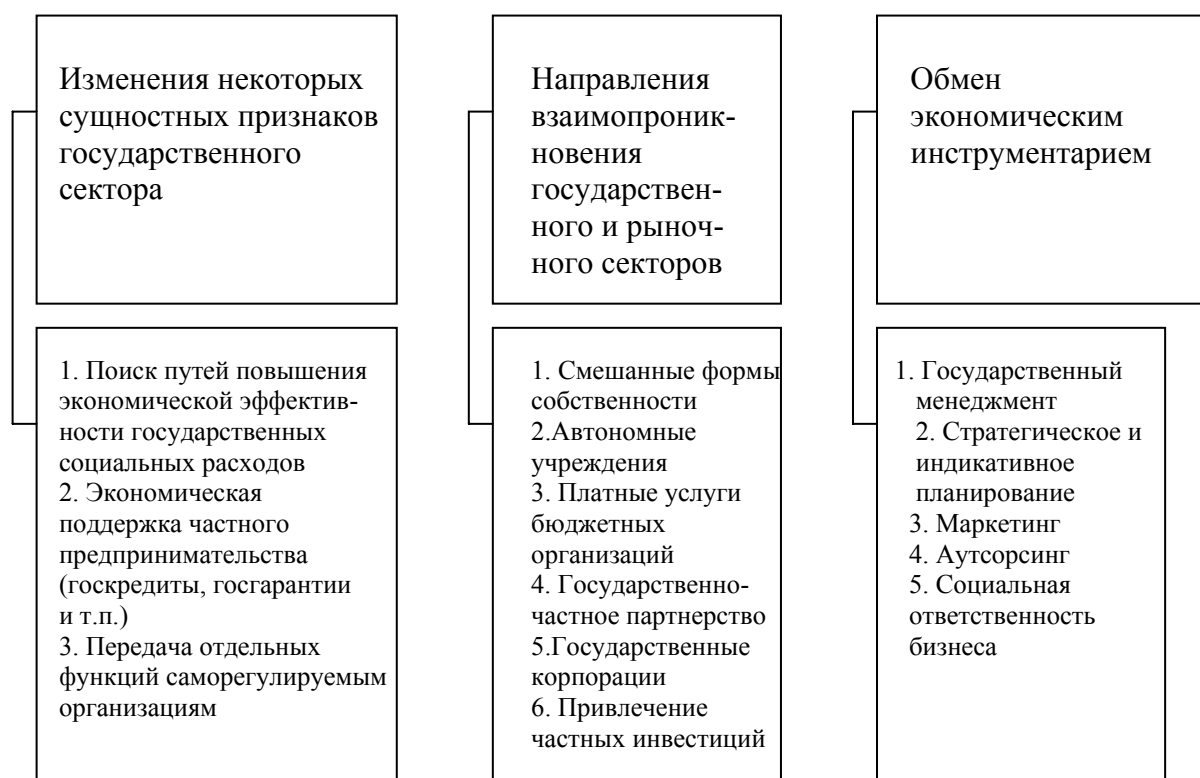


Рис. 1. Направления конвергенции государственного и рыночного типов хозяйствования (составлено автором)

функциями, выполнения ряда специфических функций, среди которых следует выделить:

- функцию институциональных преобразований и формирования конкурентной среды, в т.ч. по разгосударствлению, приватизации;
- функцию по обеспечению внешней конкурентоспособности и геополитической устойчивости страны;
- консолидирующую функцию по достижению взаимосвязи и единства рыночного и нерыночного хозяйствования в сферах жизнедеятельности общества;
- функцию по созданию лучших образцов материальной, интеллектуальной, художественной культуры на основе государственных рейтингов (бенчмаркинг-функция) и др.

В условиях глобального экономического кризиса поддержка государством частного предпринимательства посредством государственных гарантий, кредитов, выкупа пакетов акций, национализацией и иными

чрезвычайными мерами в России, как и в других странах, позволила минимизировать негативные последствия падения финансово-банковской системы, банкротства отдельных компаний. Государственные вливания, назначение антикризисных управляющих, укрепление наблюдательных советов отдельных корпораций представителями государства, меры по смягчению безработицы, в определенной степени меняют традиционные функции «патернализма» государства, отражая повышение его роли в экономическом обороте, поддержке рыночных структур.

Однако государство не только расширяет и изменяет круг своих функций, некоторые из них передаются в ходе децентрализации негосударственным организациям. Так, часть функций по регулированию, сертификации, лицензированию, контролю за качеством и т.п. в разных отраслях и видах деятельности в соответствии с Федеральным законом РФ «О саморегулируемых организациях» делегированы саморегулируемым организациям¹. Специализация саморегулируемых организаций позволяет минимизировать издержки и обеспечивать более высокое качество использованием специалистов, широко информированных в конкретных сферах; взаимоотношения между регулируемыми и регулирующей организацией в большей степени базируются на доверии; расходы по администрированию возмещают члены саморегулируемой организации, т.е. они интернализуются, не увеличивая бремя налогоплательщиков.

Возможны различные варианты сочетания государственного регулирования и саморегулирования, но в любом случае децентрализация регулирующей функции государства минимизирует бюджетные расходы, позволяет сосредотачиваться на социальных задачах.

Второе выделяемое автором направление конвергенции обусловлено взаимопроникновением государственного и рыночного секторов, что подтверждается изменением отношений собственности, организационно-правовыми преобразованиями хозяйственной деятельности, формами со-

¹ Федеральный закон РФ «О саморегулируемых организациях» от 16.11.2007 г. № 315.

трудничества и т.п.

Различная степень взаимопроникновения государственной и негосударственной, в т.ч. частной, собственности позволяет преодолевать целый ряд проблем. Так, если в совладении государственной собственности принимают участие все граждане страны, между ними распределяются не только риск и издержки, но и результаты использования, исчисляемые в расчете на одного индивида весьма малой величиной. Это снижает индивидуальный интерес в эффективности использования государственной собственности. В смешанных формах собственности, с участием государства, права собственности, как риски и издержки, конкретизируются, что повышает заинтересованность в эффективности ее использования.

Новые аспекты государственной экономической деятельности, такие как государственные корпорации, государственные компании, особые экономические зоны, побуждают к поиску новых рыночных подходов к координации финансовых потоков и регулирующего воздействия на использование других ресурсов, согласования интересов совладельцев объектов смешанных форм собственности.

Наряду с государственным предпринимательством все шире привлекается бизнес к выполнению государственных целевых программ, национальных проектов. Возникают так называемые интегрированные структуры в виде корпораций, финансово-промышленных групп, других структур с долевой собственностью, что предполагает необходимость обеспечения оптимального уровня государственного участия в управлении.

В ряде случаев взаимоотношения между государственной властью и бизнесом выстраиваются в форме государственно-частного партнерства, что рассматривается как своеобразная управленческая альтернатива приватизации, а смешанная форма собственности – как промежуточная между государственной и частной собственностью.

Третье направление конвергенции государственного и рыночного секторов в диссертации рассматривается в нескольких аспектах: с одной

стороны, в усилении ориентации государственного управления на экономические результаты, для чего более широко используются такие рыночные инструменты как маркетинг, аутсорсинг и др., а с другой стороны, в большей социальной ответственности бизнеса, понимании им того, что приверженность потребителей, как членов общества, требует всестороннего учета интересов во многих сферах занятости населения, социально-трудовых отношений, экологии и т.п.

Государственный менеджмент в своей деятельности активно опирается на маркетинг как инструмент исследования рынка, поскольку взаимодействие государственного и рыночного секторов во многих случаях имеет характер конкурентного сотрудничества. Государственные структуры посредством маркетинга получают информацию о контингенте потребителей общественных благ и услуг, изменении потребностей в ходе научно-технического прогресса, под влиянием динамики доходов и расходов населения, демографических и других факторов. Маркетинг в государственном секторе по своей сути становится социально этичным, т.к. ориентируется на достижение двуединой цели: удовлетворить запросы потребителей и соблюсти интересы государства в целом.

Таким образом, экономическая и социальная деятельность государства в современных условиях усиливает его взаимодействие с рыночным сектором, их взаимопроникновение все в большей мере принимает характер конвергенции. Вследствие этого возникает потребность в преобразовании организационно-правовых форм хозяйственной деятельности государства.

2. Изменения условий и форм хозяйствования в государственном секторе сферы услуг

Роль, функции и масштабы государственного сектора национальной экономики России преломляются в конкретных формах хозяйствования и организационно-правовых видах хозяйственной деятельности.

Хозяйство – это способ производства, соответствующий определен-

ному общественному укладу и производственным отношениям.

Суть трансформации различных форм хозяйствования автором обосновывается с позиций теории провалов рынка.

В различных сегментах рынка его провалы неодинаковы по глубине и иным характеристикам, поэтому деятельность государства, как и всего общественного сектора, по их восполнению принимает различные организационно-хозяйственные формы. При этом объем прав и ответственности, порядок контроля обуславливаются комплексом внешних и внутренних факторов. Среди внешних факторов выделяются возможности формирующегося в условиях конкуренции ресурсного обеспечения специально созданной организации-агента, выполняющей задания государства, а также запросы потребителей общественных благ и услуг. Внутренние факторы складываются в зависимости от ожиданий государства – принципала по поводу действий агента, приемлемых форм регулирования и контроля.

Отношения государства-принципала и агента в силу отраслевых, территориальных и иных особенностей принимают разные формы хозяйственно-деловой организации, обусловленные сочетанием разных уровней властных полномочий, распределением прав собственности, предоставляемой самостоятельностью и ответственностью (рис. 2).

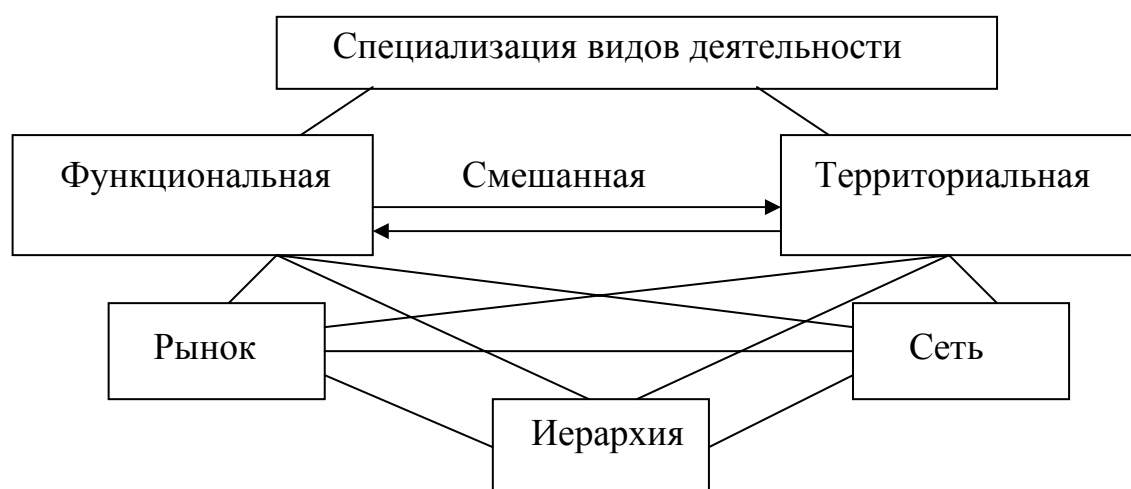


Рис. 2. Типы координации и различные модели специализации деятельности в государственном секторе (составлено автором)

Так, преимущественно функциональная специализация в сферах здравоохранения, образования, социального обеспечения может использовать сочетание иерархии и рынка (т.е. бюджетные и платные услуги). Территориальная специализация в энергоснабжении, коммунальных услугах обуславливает сочетание иерархии и сетевой организации; смешанная территориально-функциональная специализация (услуги транспорта, связи и др.) может задействовать на разных уровнях в разных соотношениях иерархию, рыночную конкуренцию и сетевую систему.

Для производства и организации потребления чистых общественных благ используют государственные ресурсы, тогда как для социально значимых общественных благ характерно смешанное ресурсное обеспечение. Конкретные пропорции в сочетании используемых ресурсов, различающихся по формам собственности, находят выражение в формах хозяйствования.

Ресурсные ограничения в государственном секторе не столь жестки, как в частном коммерческом секторе, поскольку перевес социальной справедливости над экономической эффективностью может привести к нерациональному распределению ресурсов. Однако бюджетные ограничения требуют поиска более эффективных форм хозяйствования.

В диссертации раскрываются взаимосвязи между ресурсным обеспечением, особенностями его использования и спецификой системы управления, которая зависит от того, какие зоны провалов рынка восполняет государственный сектор.

Концентрация прав собственности и властных полномочий способствует повышению эффективности функционирования государственного сектора, но остаются открытыми вопросы: располагает ли государство в каждый конкретный момент достаточными ресурсами; какова степень ответственности достигнутых результатов наиболее значимым критериям социально-экономической эффективности?

В диссертации доказано, что преобразования государственного сек-

тора, в т.ч. бюджетная реформа, определяют его организационно-хозяйственную структуру, изменение условий хозяйствования и организационно-правового статуса многих государственных предприятий и учреждений.

При этом одна из главных причин институциональных изменений в бюджетной сфере – это резкое падение доли государственного бюджета в ВВП, характерное для 1991–1997 г.г., и возникшее вследствие этого хроническое недофинансирование социальной сферы. Решение проблемы выживания в тот период связывалось с предоставлением бюджетным учреждениям права самостоятельно зарабатывать и неограниченной свободы распоряжаться внебюджетными доходами, что предусматривалось ст. 298 Гражданского кодекса РФ в редакции 1994 г.

Предоставление бюджетным учреждениям права вести предпринимательскую деятельность создало глубокое противоречие в распределении издержек и рисков между государством, как собственником имущества, и бюджетным учреждением, распоряжающимся этим имуществом и использующим его в коммерческих целях. Кроме того, в диссертации отмечены: нерациональное распределение средств внутри бюджетной сети, несогласованность объемов финансирования и результативных показателей бюджетной деятельности при низкой ее эффективности, ограничение свободы потребительского выбора поставщика услуг и др.

Несогласованность правовых норм хозяйствования бюджетных учреждений ведет к ощутимой дифференциации их финансового положения, что непосредственно влияет на эффективность выполнения социальных функций. Имущественное расслоение бюджетных учреждений во многих случаях их предпринимательской деятельности предопределено не столько усилиями администрации, сколько капиталовложениями предыдущих лет, местоположением, меньшей зависимостью от колебаний рыночной конъюнктуры, сложившегося в силу этих факторов имиджа и т.п. Следствием этого становятся два наиболее типичных варианта: первый – когда учреж-

дение, функционирующее преимущественно на бюджетном финансировании, из-за дефицита средств не в состоянии полноценно исполнять свои социальные функции; второй – возникает в ситуации активного зарабатывания внебюджетных средств, по объему нередко больших, чем бюджетное финансирование, но при этом социальные функции становятся второстепенными. Оба варианта ставят под сомнение сметное финансирование, поскольку эффективность использования выделяемых государством ресурсов мала.

Реформирование сложившейся модели организации предоставления бюджетных услуг осуществляется путем разделения функций поставщиков и потребителей услуг, создания квазирынка посредством расширения круга потенциальных поставщиков и потребителей услуг и изменения их взаимоотношений с государством.

В ходе реформы создаются условия для альтернативных способов организации предоставления бюджетных услуг, диверсификации способов финансирования бюджетных учреждений, использования новых способов организации предоставления бюджетных услуг, государственно-частного партнерства, аутсорсинга и т.п.

Однако выбор форм хозяйствования не всегда имеет надежное обоснование. Нет ясности, как согласуются объемы спроса и предложения бюджетных услуг. Не решены проблемы соотношения между бюджетной и платной частью социально значимых услуг, не урегулированы проблемы ресурсного обеспечения, контроля за качеством и доступностью услуг и т.п.

В диссертации обосновывается вывод о том, что направления реформирования бюджетной сферы, в частности, поиск организационно-правовых моделей хозяйствования, идет преимущественно по пути изыскания возможностей повышения экономической эффективности и минимизации издержек в рамках сохраняющихся объемов государственных расходов на нужды здравоохранения, образования, культуры, науки, социального обеспечения. Проблемы социальной эффективности, в т.ч. доступ-

ности социально значимых благ и услуг, отодвигаются на второй план, что, по мнению автора, существенно снижает общую результативность принимаемых мер.

3. Основные тенденции развития хозяйствования в государственном секторе сферы услуг

Изменение условий и форм хозяйствования, институциональной структуры государственного сектора во многом предопределяются состоянием государственного бюджета, исполнением расходных статей, эффективностью и целевым характером использования бюджетных средств.

Динамика основных параметров бюджетной системы Российской Федерации в период с 2000 г. по 2008 г. отличается разнонаправленностью тенденций (табл. 1). Рост доходов расширенного правительства РФ (за исключением 2002–2004 гг.) не сопровождался адекватным изменением расходов. Начиная с 2004 г. наблюдается тенденция сокращения расходов бюджета в % к ВВП, что в определенной степени объясняется накоплением средств первоначально в Стабилизационном фонде, а затем в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния для нейтрализации воздействия внешнеэкономической конъюнктуры и зависимости от мировых цен на нефть, нефтепродукты, на состояние финансов, бюджета и денежно-кредитной политики.

Таблица 1

Динамика доходов и расходов бюджета расширенного правительства Российской Федерации в 2000–2008 гг.*

Годы	Бюджет расширенного правительства РФ в % к ВВП			Индексы динамики	
	Доходы	Расходы	Дефицит (-) профицит (+)	Доходы	Расходы
2000	38,3	34,3	+4,0	1,000	1,000
2001	38,4	35,2	+3,2	1,003	1,026
2002	37,8	36,3	+1,3	0,987	1,058
2003	37,1	36,0	+1,1	0,967	1,049
2004	37,5	32,9	+4,6	0,979	0,950
2005	39,7	31,6	+8,1	1,031	0,921
2006	39,6	31,2	+8,4	1,028	0,910
2007	40,2	34,1	+6,1	1,044	0,994
2008	38,5	33,7	+4,8	1,005	0,982

*) Составлено автором по данным Министерства финансов РФ, ИЭПП.

В 2008 г. экономический кризис внес дополнительные коррективы в динамику государственных расходов. При этом отмечено некоторое увеличение расходов федерального и региональных бюджетов за счет межбюджетных трансфертов.

Сложность финансового положения основных отраслей социальной сферы, по мнению автора, возможно оценить путем страноведческого сопоставления, что позволяет охарактеризовать те условия, которые определяют формирующуюся институциональную структуру и организационно-правовые формы хозяйствования.

В сравнении с данными других стран, публикуемых различными организациями, «Россия на сегодняшний день ощутимо отстает по качеству институтов как от экономически развитых стран, так и от ряда стран с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы»². Российская экономика отличается высокими транзакционными издержками, снижающими потенциальную инвестиционную привлекательность страны для отечественных и иностранных инвесторов, ограничивающим вход на рынок новым компаниям. Внутренний российский рынок менее конкурентоспособен в силу высоких издержек для входа и ведения бизнеса, значительной коррупционной нагрузки на предпринимателей. Вследствие этого возникает «институциональное отставание», т.е. комбинация относительно высокого уровня развития экономики с относительно низким качеством институциональной среды, что не свойственно большинству стран мира. При этом в России пока сохраняются преимущества в сфере человеческого капитала, что обусловлено достижениями еще советского периода.

Однако институциональные отставания по достижении определенного уровня могут привести к ситуации, когда дальнейшее развитие и экономический рост без соответствующих институциональных преобразований становятся нереальными.

Представляется, что несмотря на явные признаки конвергенции го-

² Российская экономика в 2007 г. Тенденции и перспективы. – М.: ИЭПП, 2008. С. 59-60.

сударственного и негосударственного рыночных секторов еще не достигнута согласованность в развитии национальной институциональной сферы, создании адекватных современным условиям организационно-правовых форм хозяйствования.

Как свидетельствует динамика количества предприятий и организаций по формам собственности, количественные и долевые показатели государственного сектора за период с 1996 г. по 2008 г. имеют тенденцию к сокращению³. При более чем двукратном увеличении количества предприятий и организаций в национальной российской экономике, в ее государственном секторе этот показатель сократился в 2,3 раза или на 180,5 тыс. единиц. Доля государственного сектора сократилась с 14,3% в 1996 г. до 3,0% в 2008 г.

Уменьшение количества хозяйствующих субъектов в государственном секторе соответствующим образом отразилось на занятости населения, которая как в абсолютном, так и в долевым выражении уменьшилась вдвое. Поскольку государственный сектор в России традиционно выступал ведущей сферой занятости населения, особенно в регионах, то сокращение в нем количества хозяйствующих субъектов негативно отразилось на региональных рынках труда.

Финансовый кризис 2008 г. и последующие слияния и поглощения создали основу для изменения в сфере имущественных отношений, выразившихся в перераспределении собственности в российской национальной экономике. Вследствие этого, как оценивают многие эксперты, ожидается сокращение емкости рынка и соответствующее увеличение масштабов государственного сектора.

В динамике количественных изменений субсекторов государственного сектора можно выделить три основные тенденции. Первая тенденция проявляется в сокращении общей численности государственных структур – на 6% при опережающем по темпам сокращении числа унитарных пред-

³ Источник: Россия в цифрах. 2008: Стат. сб./Росстат. – М., 2008. С. 180.

приятый – на 22,5% к началу II полугодия 2008 г. При этом число ФГУПов в агрегированной сфере услуг сократилось за период с 1.06.2004 г. по 1.01.2008 г. в 3,5 раза, на транспорте и связи – в 2 раза.

Вторая тенденция характеризуется сокращением на 25% в течение I полугодия 2008 г. числа хозяйственных обществ с более 50% акций в их собственности, относящихся к государственному сектору экономики. В агрегированной сфере услуг число акционерных обществ с акциями в федеральной собственности уменьшилось в 2,8 раза к началу 2008 г. в сравнении с показателями на 1.06.2004 г. Однако в течение I полугодия 2008 г. их число возросло в 1,6 раза.

Третья тенденция в изменении количественного состава государственного сектора проявляется в том, что в 2007-2008 годах динамика числа государственных учреждений была неустойчивой с переменным переходом от сокращения к росту, а затем снова к сокращению.

Деятельность большей части государственных учреждений связана с отраслями социальной сферы, на долю которой приходится две трети хозяйствующих субъектов, в т.ч. примерно 66,0 тыс. учреждений образования и 40,0 тыс. учреждений здравоохранения.

Факторами, определяющими деятельность учреждений системы образования, в 2008 г. стали демографические изменения и рост выделяемых бюджетных расходов. Сложная внутриотраслевая функциональная структура системы образования обуславливает различие происходящих в ней хозяйственно-организационных изменений. Так, общеобразовательные школы в своей деятельности направлены на реализацию государственных гарантий в сфере образования. Процесс их реструктуризации может быть разделен на две составляющие: во-первых, выделение числа головных общеобразовательных школ и школ-филиалов, во-вторых, преобразование части школ в гимназии и лицеи. Если число общеобразовательных школ за период с 1995 г. по 2008 г. сократилось, то число гимназий и лицеев увеличилось, что объяснимо более качественными образовательными услугами последних.

Начальное профессиональное образование является наиболее проблемным в системе образования, поскольку, с одной стороны, с 2000 г. по 2008 г. на 19% сокращается количество учреждений этого типа, сокращается контингент обучающихся и выпуск на 25% и 14%⁴ соответственно при невысоком качестве подготовки, с другой стороны, растет спрос на работников массовых профессий, особенно технического профиля, и его неудовлетворение становится сдерживающим фактором развития. Часть учреждений начального профессионального образования была ориентирована на программы повышения квалификации и профессиональной переподготовки безработных, что не привело к ожидаемым результатам.

В работе обоснована необходимость перевода учреждений начального профессионального образования на подготовку кадров по государственным заказам и заказам негосударственных работодателей с соответствующим финансированием и гарантированным трудоустройством выпускников.

В системе среднего профессионального образования наблюдаются также тенденции сокращения количества государственных учебных заведений (на 1% в 2007/2008 уч.г. в сравнении с 2000/2001 уч.г.) при более чем двукратном росте количества негосударственных учебных заведений⁵. Соответственно изменился и контингент обучающихся в государственных и негосударственных средних специальных заведениях, при этом более чем на 20% сократился прием на платное обучение в средние профессиональные государственные учебные заведения. Это объясняется как демографическим спадом, так и перераспределением контингента обучающихся в сторону вузов.

Относительно системы высшего профессионального образования можно выделить следующие тенденции:

- сокращение приема на дневную форму обучения при росте заочного обучения;

⁴ Россия в цифрах. 2008. – М.: Росстат, 2008. С. 138-139.

⁵ Россия в цифрах. 2008. – М.: Росстат, 2008. С. 139-140.

- сокращение приема в государственных вузах на бюджетные места;
- превышение приема в вузы над выпуском из средней школы за счет поступления выпускников предшествующих лет;
- недобор приема в некоторые технические вузы вследствие низкого уровня подготовки абитуриентов.

Начиная с 2005 г. бюджетные расходы на систему образования увеличились при параллельном сокращении доходов от внебюджетной деятельности, хотя и сохранении ее. Сложившаяся к 2008 г. ситуация показывает, что расходы населения на образовательные услуги, особенно в регионах, достигли своего предела. Их дальнейший рост даже при поддержке образовательного кредитования ограничен. В результате внебюджетные доходы образовательных учреждений вряд ли смогут решать проблему достаточности финансирования. В то же время дальнейший рост платы за обучение может стать препятствием для поступления молодежи в учебные заведения как государственные, так и негосударственные, создав тем самым дополнительное социальное напряжение на рынке труда.

Значительное место в государственном секторе занимает система здравоохранения, в составе которой насчитывается 7,5 тыс. больничных учреждений, 18,6 тыс. амбулаторно-поликлинических учреждений, 13,5 тыс. женских консультаций, детских поликлиник, амбулаторий, учреждений, имеющих женские консультации и детские отделения, а также другие научно-исследовательские, клинические учреждения и организации. В динамике наблюдается тенденция сокращения сети учреждений здравоохранения за период с 1992 г. по 2006 г.

По данным за 2007 г. из федерального бюджета на здравоохранение направлено 169,8 млрд. руб., примерно равный объем медицинских услуг оказан населению на платной основе (официально) – 167,5 млрд.руб.⁶, при этом сохраняется практика неформальной оплаты медицинских услуг. Тем не менее даже государственные гарантии по предоставлению бесплатной

⁶ Россия в цифрах. 2008. – М.: Росстат, 2008. С. 336.

медицинской помощи не имеют полного финансового обеспечения, что ведет к ярко выраженной социальной дифференциации населения по уровню и качеству медицинского обслуживания, резкому отставанию от развитых стран по продолжительности жизни людей.

В государственном секторе Российской Федерации на начало 2007 г. насчитывалось более 3,6 тыс. научных организаций различных организационно-правовых форм, что примерно на 20% меньше, чем в 1992 г.

В структуре научных организаций преобладает организационно-правовая форма «учреждение». 60% научных организаций, находящихся в федеральной собственности, – учреждения; их количество увеличилось вследствие разукрупнения существующих научных организаций и создания новых со статусом самостоятельного юридического лица.

Недостаток финансирования из госбюджета восполняется финансовыми поступлениями от непрофильной деятельности, что создает риск утраты профиля научных исследований и разработок. Доля поступлений от непрофильной деятельности по усредненным оценкам составляет для государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, – 24%, для учреждений – 27%⁷.

Неудовлетворительная оценка состояния государственного сектора науки складывается вследствие сложности и раздробленности управления научными организациями, неэффективным использованием государственного имущества, невысокой результативности выполняемых исследований и разработок.

Сравнительный анализ экономических и институциональных преобразований в ведущих отраслях сферы услуг, относящихся к государственному сектору, позволяет сделать вывод о том, что проблемы достаточности бюджетного финансирования и эффективности использования выделяемых из государственного бюджета средств требуют изменений организацион-

⁷ Концепция участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере науки. – М.: Министерство образования и науки, 2004.

но-правовых форм хозяйствования. Необходим учет не только специфики выполняемых функций и отраслевой направленности деятельности объектов, находящихся в государственной собственности, но и влияния других ресурсных ограничений.

4. Особенности бюджетной и внебюджетной деятельности государственных учреждений

Федеральное государственное учреждение «Российское объединение информационных ресурсов научно-технического развития» («Росинформресурс») на конец 2004 г. было единым государственным информационно-технологическим комплексом России, имевшем в составе 71 государственное учреждение, в том числе 69 региональных центров научно-технической информации, созданных в соответствии с постановлением Совета Министров СССР № 161 от 2 марта 1966 года, как организация ГКНТ СССР. Позднее научный комплекс передан в ведение Правительства РФ, затем – Миннауки России, Минпромнауки России, Минпромэнерго России.

Как и аналогичные зарубежные организации, например, Национальная служба научно-технической информации США и другие организации, Объединение «Росинформресурс» представляет собой специализированную информационную инфраструктуру государства, призванную обеспечить ускоренную передачу государственных информационных ресурсов, содержащих сведения об инвестиционных проектах, инновациях и научно-технических результатах субъектам хозяйственной деятельности, расположенным в регионах РФ.

Финансовые ресурсы государственного учреждения формируются за счет нескольких источников: поступлений из федерального бюджета, доходов от основной и иной предусмотренной уставом деятельности, субсидий, добровольных пожертвований и других доходов и поступлений в соответствии с законодательством РФ.

После реорганизации в 2008 г. Министерства промышленности и энергетики РФ и создания Министерства промышленности и торговли РФ,

Министерства энергетики РФ, государственное учреждение «Росинформресурс» было переподчинено Министерству энергетики РФ с приданием статуса юридического лица. Одновременно входящие в него региональные структуры были преобразованы в филиалы. Это изменило порядок получения бюджетных ресурсов, т.к. функции главного распорядителя были закреплены за центральным звеном.

Как свидетельствуют данные о динамике доходов федерального государственного учреждения «Росинформресурс» в 2006–2009 г.г. бюджетная деятельность хронически недофинансировалась. Оплата государственных заказов НИР и ОКР осуществлялась по факту их сдачи, что осложняло текущую работу (табл. 2).

Таблица 2

Динамика доходов федерального государственного учреждения «Росинформресурс» в 2006–2009 г.г. * (на начало года, тыс.руб.)

Виды деятельности	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2009 г. в % к 2006 г.
1. Бюджетная деятельность	-263,2	9925,9	23872,1	-	-
2. Приносящая доход деятельность	316857,8	463811,1	578952,8	340041,5	107,3
Итого:	316594,6	473737,0	602824,9	340041,5	107,4

*) Составлено автором

Многоканальность финансирования позволяла «Росинформресурсу» осуществлять наряду с основной профильной деятельностью и другие виды работ, не противоречащие основному профилю, в т.ч. информационно-консалтинговую, выставочную, редакционно-издательскую деятельность. Диверсификация ресурсного обеспечения способствовала сохранению профильной деятельности государственного учреждения.

В 2007 г. администрация «Росинформресурса» рассматривала возможности перехода в статус автономного учреждения. После тщательной проработки этого проекта был обоснован вывод о его нецелесообразности по следующим причинам: нестабильность контрактов, а следовательно и

доходов от внебюджетной деятельности; финансирование государственных заказов по факту их исполнения в конце года и, соответственно, необеспеченность финансовыми ресурсами текущей деятельности; ожидаемое сокращение бюджетного финансирования вследствие глобального финансово-экономического кризиса.

В настоящее время государственное учреждение «Росинформресурс» намерено сохранять существующий статус. Представляется, что в данном случае сохранение участия государства в управлении научным учреждением вполне соответствует двум группам критериев⁸:

- выполняются фундаментальные научные исследования и имеется потенциал для продолжения исследований на требуемом качественном уровне;
- выполняются прикладные исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки, техники и технологий в широком диапазоне предметных областей и имеется потенциал к продолжению исследований на требуемом качественном уровне.

Многоканальность финансирования позволяет осуществлять наряду с основной профильной деятельностью и другие виды работ, не противоречащие основному профилю. Диверсификация ресурсного обеспечения способствует сохранению профильной деятельности государственного учреждения.

Анализ условий и форм хозяйствования в государственном секторе сферы услуг позволил обосновать два основных направления его дальнейшего развития:

- 1) сохранение государственных бюджетных учреждений, чья деятельность связана с реализацией государственных социальных гарантий либо имеющийся ресурсный потенциал позволяет сохранять основную профильную деятельность при одновременном совершенствовании кон-

⁸ Концепция участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере науки. Раздел III. – М.: Министерство образования и науки, 2004.

троля за эффективностью использования бюджетных средств и государственной собственности;

2) оптимизация сети бюджетных учреждений с использованием целевых программ.

5. Совершенствование применения аудита эффективности в государственном секторе сферы услуг

Автором систематизирован и обобщен зарубежный и отечественный опыт организации контроля за деятельностью государственных организаций и предприятий как важнейшей функции управления государственным сектором.

Для достижения цели бюджетной реформы — повышения эффективности бюджетных расходов путем перехода от управления бюджетными ресурсами к управлению бюджетными результатами представляется необходимым повысить ответственность и расширить самостоятельность участников бюджетного процесса. Бюджетные ассигнования, выделяемые на выполнение определенных функций и программ, детализируются бюджетополучателями по направлениям для оптимизации использования ресурсов. При этом особое значение сохраняется за внутренним контролем, тогда как ответственность за принятие решений переносится на первичные звенья бюджетной системы.

Усиление ведомственного контроля в вопросах бюджетного планирования и использования ассигнованных средств будет достигаться за счет того, что ведомства сами станут определять направления расходования бюджетных ассигнований. В ходе планирования расходов необходимо знать, как распорядились выделенными средствами подведомственные получатели. Для этого нужен четкий контроль, от которого зависит реальное повышение качества управления бюджетными средствами.

Ведомственный контроль должен решать и другие задачи. Так, главным распорядителям и распорядителям бюджетных средств предстоит осуществлять контроль не только за целевым, но и за эффективным ис-

пользованием бюджетных средств, направляемых на реализацию ведомственных целевых программ, которые должны иметь конкретные цели, оценочные показатели, в том числе определяющие экономическую и социальную эффективность.

Административной реформой предусмотрено наличие органов финансового контроля на всех уровнях исполнительной власти, в том числе федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, которые выполняют функции ведомственного финансового контроля.

Решение задачи эффективного расходования бюджетных средств требует создания действенной системы государственного финансового контроля. Основное перспективное направление ее совершенствования, как представляется, связано с включением в область контроля государственного сектора такой формы как аудит.

Зарубежная и отечественная теория и практика государственного финансового контроля свидетельствует о том, что государственный аудит – это наиболее зрелая форма финансового контроля в государственном секторе. В нашей стране необходимость проведения аудита государственной финансовой отчетности законодательно predetermined созданием Счетной палаты РФ, которая должна давать заключение на государственный отчет об исполнении бюджета прошедшего бюджетного года.

Проводимая бюджетная реформа и акцентирование бюджетного процесса на «управление результатами» вызвали необходимость независимой экспертизы деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Частично функции независимой экспертизы выполняют контрольно-счетные палаты, имеющие статус органов государственного и муниципального контроля. Они осуществляют контроль за исполнением бюджета, выявляют и предотвращают нецелевое использование бюджетных средств, оценивают эффективность их использования. Однако контрольно-счетные

палаты не наделены функциями по оценке результативности и эффективности управления государственными финансами в бюджетном году и при завершении бюджетной программы.

Необходимость повышения эффективности использования государственных бюджетных средств обуславливает потребность в независимой экспертизе для подтверждения финансовой отчетности и независимой экспертной оценке ее достоверности.

По решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ для выполнения этой функции может быть приглашена независимая аудиторская фирма.

Бюджетным кодексом РФ в соответствии с Федеральным законом от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ введена ст. 270, согласно которой с 1.01.2008 г. «органы исполнительной власти (органы местной администрации) вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств»⁹.

Наряду с традиционным аудитом финансовой деятельности всё большее место в структуре учета в рамках государственной контрольной системы отводится аудиту эффективности, который призван оценить направления экономного использования государственных ресурсов в условиях расширения области ответственности государства перед обществом.

Необходимость аудита эффективности создается спросом современных форм управления, для применения которых требуется достоверная финансовая информация и информация о деятельности органов управления.

Аудит эффективности определяют «как системный, целенаправлен-

⁹ Бюджетный кодекс РФ. – 11 изд. – М.: Ось-89, 2007. С. 312-313.

ный и организованный процесс получения и экспертно-аналитической оценки объективных данных о результативности, экономичности и продуктивности экономической деятельности аудируемой единицы (органа государственной власти, органа управления, субъекта хозяйствования, организации, группы организаций или программы деятельности), с целью установить уровень соответствия этих данных определенным критериям и на основании этого выразить мнение об эффективности (результативности, экономичности, продуктивности) аудируемой деятельности или программы и дать рекомендации, направленные на улучшение эффективности»¹⁰.

Посредством аудита эффективности оценивается степень достижения поставленных целей, соблюдение нормативно-правовых положений, эффективность использования ресурсов, в т.ч. бюджетных средств, достоверность показателей эффективности, а также осуществляются контроль и оценка эффективности деятельности.

По мнению автора весьма важен такой признак понятия «аудит эффективности» как открытость, способность эволюционировать¹¹. Это означает, с одной стороны, развитие в направлении многовариантности, применении различных способов оценки государственных расходов и полученных общественно значимых результатов. С другой стороны, открытость свидетельствует о возможностях расширения сферы применения аудита эффективности в различных сферах и уровнях деятельности государственного сектора: в аналитической экспертизе реализации федеральных, региональных, ведомственных целевых программ, оценке эффективности деятельности отдельных распорядителей бюджетных средств, бюджетополучателей, таких как министерства, ведомства, бюджетные учреждения, государственные предприятия.

Признак открытости, как представляется, дает основание рекомендовать применять аудит эффективности более широко на региональном

¹⁰ Иванова Е.И., Мельник М.В., Шлейников В.И. Аудит эффективности в рыночной экономике. – М.: КНОРУС, 2009. С. 19.

¹¹ Иванова Е.И., Мельник М.В., Шлейников В.И. Аудит эффективности в рыночной экономике. – М.: КНОРУС, 2009. С. 24.

уровне и на микроуровне для выявления целесообразности изменений организационно-правовых форм хозяйствования, в частности преобразования бюджетных учреждений в автономные учреждения.

В связи с этим возникает ряд вопросов относительно организации аудита эффективности на уровне субъектов Федерации и микроуровне, порядка отбора и степени охвата аудируемых объектов, научно-методической базы контрольно-экспертных мероприятий, обеспеченности финансовыми, кадровыми и другими ресурсами.

По мнению автора, решение организационно-экономических проблем аудита эффективности на региональном и, соответственно, на микроуровне должно быть сопряжено с применением программно-целевого подхода. Целевые программы отраслевой направленности либо охватывающие территориально-отраслевые комплексы социальной сферы должны создавать условия для экспертно-аналитической оценки качества управления, эффективности хозяйственной деятельности по отношению к критериям экономичности, продуктивности, результативности. В этом отношении аудит эффективности расходования государственных средств¹² должен получить, по мнению автора, расширительную трактовку, поскольку область его применения не должна ограничиваться проводимыми Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами РФ контрольными мероприятиями. Аудит эффективности, как представляется, должен давать полноценную информацию для принятия решений о целесообразности проводимых в ходе бюджетной реформы мер.

Применительно к бюджетной сфере, аудит эффективности должен быть ориентирован не только на аудит эффективности бюджетных расходов с одновременным контролем бюджетного процесса, в т.ч. распределением и доведением государственных средств до их получателей, но и на полноценную оценку эффективности, целесообразности и результативно-

¹² Методика проведения аудита эффективности использования государственных средств. Решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23.04.2004 г., протокол № 13 (383).

сти бюджетных расходов. Информация, полученная в ходе контроля, должна служить основой для принятия экономических решений.

Аудит эффективности в системе государственного финансового контроля должен быть дифференцирован на аудит эффективности бюджетного процесса в целом и аудит эффективности бюджетных расходов (по конкретным бюджетным статьям).

Аудит эффективности требует четкого определения целей, задач и приоритетов бюджетных расходов, соответствие критериям оценки эффективности использования средств, учёта стратегии планирования.

Аудит эффективности – это объективная необходимость, поскольку широкое внедрение в бюджетный процесс казначейской системы исполнения бюджетов потребовало новых подходов к ревизионной и экспертно-аналитической деятельности в области контроля. Казначейская система изменила организацию исполнения бюджетов, обеспечив четкое соблюдение бюджетных назначений и их использование для реализации функций государства, т.е. создана основа жесткого контроля над расходованием бюджетных средств.

Представляется, что аудит эффективности должен анализировать непосредственно промежуточные или конечные результаты, для чего необходимы критерии измерения качества, количества и стоимости конечных результатов. Проблема состоит в том, что применить эти критерии применительно ко многим общественным благам, особенно к социальным услугам, весьма сложно. Поэтому целесообразно, чтобы в зависимости от уровня бюджетной системы (федеральной, региональной) предметом аудита эффективности становилась целевая программа или конкретный вид расходов, наиболее характерный и профильный для данного экономического субъекта.

Особого внимания требует оценка эффективности управления государственной собственностью, показатели эффективного управления которой должны быть адекватны поставленным государством целям. Одним из

критериев эффективности может быть отношение доходов государственного (регионального) бюджета от данной собственности к расходам на нее в виде дотаций, субсидий и т.п.

В диссертации обоснована рекомендация о применении комплекса взаимосвязанных и взаимодополняющих действий по достижению поставленных целей и задач финансового контроля в течение конкретного периода времени и установленного объема затрат. Комплексность проверки может быть достигнута за счет охвата нескольких направлений контрольных действий, в частности проверки целевого использования средств федерального бюджета, а также средств, направленных на реализацию целевых программ, выполнение хозяйственных договоров.

6. Целевые программы как инструмент оптимизации сети бюджетных учреждений

В основу оптимизации сети получателей средств федерального бюджета был принят критерий наличия в реестре главных распорядителей, распорядителей и получателей средств, поскольку фактически часть получателей средств федерального бюджета не соответствует требованиям бюджетного законодательства из-за отсутствия соподчиненности главных распорядителей и распорядителей, получателей бюджетных средств, т.е. несоответствие профильной деятельности последних или административной подчиненности по отношению к главному распорядителю (что может быть видно из реестра) ведет к нецелевому использованию средств федерального бюджета¹³.

В соответствии с этим критерием намечались меры по упорядочению исполнения функций распорядителя средств федерального бюджета, перераспределения полномочий между федеральным и субфедеральным уровнями государственного управления.

Наряду с диверсификацией финансирования бюджетных учреждений, реформирование предполагает уход от сметного финансирования и

¹³ Лавров А.М. Бюджетная реформа в России. – М.: КомКнига, 2005. С. 365-367.

расширение масштабов предоставления государственных (муниципальных) услуг учреждениями различных организационно-правовых форм. Именно с этим, по мнению автора, связывается возможность преобразования государственных учреждений, адаптировавшихся к рыночной среде и получающих значительную долю расходов из внебюджетных источников в иные организационно-правовые формы, в т.ч. в автономные учреждения. Это означает снятие с государства обязанности гарантированного финансирования таких учреждений и переход к использованию нормативно-подушевого финансирования государственного социального заказа, субсидированию потребителя и другим бюджетным инструментам.

В процессе реформирования расширение возможностей предоставления бюджетных услуг связано с внедрением новой организационно-правовой формы хозяйствования в виде автономного учреждения. В соответствии с Федеральным законом РФ «Об автономных учреждениях» в субъектах Российской Федерации осуществляется поэтапный переход государственных учреждений в автономные. По 31 субъекту Российской Федерации доля автономных учреждений в общем количестве государственных (муниципальных) учреждений колеблется от 0,02% в Оренбургской области, 1,3% – в Республике Бурятия, 1,5% – в Калининградской области, 3,01% – в Иркутской области, до 31,0% – в Тюменской области¹⁴.

Тюменская область считается лидером в процессе создания автономных учреждений. К 2010 г. плановая доля автономных учреждений в Тюменской области, как ожидается, должна составить 46%, что определяется как оптимальный показатель.

В Тюменской области изменение типа бюджетных учреждений и некоммерческих организаций в автономные осуществляется с 2007 г. Доля расходов консолидированного бюджета Тюменской области на финансирование услуг социальной сферы в 2007 г. составила 10,3%.

¹⁴ Гринько В.С. Особенности перехода федеральных бюджетных образовательных учреждений в автономные учреждения. В кн.: Инновационное развитие сферы услуг.- М.: ТЕИС, 2009. С. 261-262.

В 42 субъектах Российской Федерации доля расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование услуг социальной сферы, оказываемых автономными учреждениями и негосударственными (немуниципальными) организациями, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование отраслей социальной сферы¹⁵ составила в 2007 г. от 0,01% (Пензенская область) до 10,3% (Тюменская область), г. Москва – 3,87%, Республика Мордовия – 1,36%, Пермский край – 1,6%, Омская область – 2,04%.

Представляется, что в целом накоплен важный опыт реформирования бюджетной сферы. Как положительные моменты, по мнению автора, могут быть отмечены: упорядочение взаимоотношений между органами государственного управления и бюджетными учреждениями, уточнение распределения полномочий в социальной сфере между федеральным центром и субъектами Федерации, проведение инвентаризации основной части государственной собственности и т.п.

Вместе с тем, в работе отмечено, что основная часть преобразований и используемые для их оценки показатели нацелены «на оценку ресурсов, а не на эффективность их использования»¹⁶. Об этом свидетельствуют данные о числе реформированных или подлежащих преобразованию бюджетных учреждений, но отсутствуют сведения об эффективности их деятельности в новых организационно-правовых формах, о затратах на администрирование реформ, о том, как изменяются бюджетные расходы на социальную сферу.

В связи с этим представляется целесообразным расширить применение для реформирования бюджетной сферы программно-целевого подхода.

Использование программно-целевого метода для решения экономических и социальных проблем должно опираться на обширный отече-

¹⁵ Российская газета //29 июня 2007 г. <http://www.rg.ru/printable/2007/06/29/vlast.html>.

¹⁶ Российская экономика в 2008 г. Тенденции и перспективы. – М.: ИЭПП, 2009. С. 409.

венный и зарубежный опыт. При этом следует учитывать отсутствие единой общепринятой методики как их разработки, так и организации контроля за исполнением.

Представляется, что основным направлением реформирования бюджетного процесса должно стать более широкое применение программно-целевых методов бюджетного планирования, что позволит полнее согласовать распределение бюджетных расходов и их использование в соответствии с государственной политикой.

Программно-целевое бюджетное планирование обеспечивает соблюдение направлений расходования бюджетных ресурсов на достижение измеримых общественно значимых результатов деятельности администраторов бюджетных средств, а также создает основу для мониторинга и контроля качества финансового менеджмента.

По мнению автора, выбор между региональным и ведомственным подходом к разработке и реализации целевых программ должен быть обоснован их конечными целями. Если цель программы связана с бюджетной деятельностью по выполнению социальных обязательств перед населением, то целесообразен региональный подход по отношению к компактно проживающим категориям потребителей услуг образования, здравоохранения, социального обеспечения. Если бюджетные расходы осуществляются с целью выполнения государственных заданий (заказов) конкретными ведомствами или отраслями (например, сфера науки и научных исследований), то более целесообразны ведомственные программы.

Приведение в соответствие институциональных условий и организационно-правовых форм хозяйствования, например, в системе образования, по мнению автора, должно осуществляться на основе региональных целевых программ, которые должны быть согласованы и в определенной степени детализированы в соответствии с федеральными программами и проектами (в частности с национальным проектом «Образование»). Это позволит учесть имеющий опыт пилотных проектов и программ, например,

по разработке моделей в социально-культурной сфере, интеграции государственных и частных ресурсов для достижения социально значимых результатов, согласованию интересов и возможностей различных уровней государственного управления.

В настоящее время отсутствуют четкая методика и технология формирования государственного задания учредителем и порядок финансового обеспечения выполнения такого задания. Кроме того, оставляет желать лучшего методический подход к формулировке содержательной стороны государственного заказа. Остается проблематичным определение стоимости государственного заказа и корректировки его на инфляцию при среднесрочном планировании.

Представляется весьма важным предусмотреть целевой программой оценку рисков сохранения либо изменения организационно-правовой формы хозяйствования в конкретной отрасли или виде бюджетной деятельности. По нашему мнению, процесс реформирования бюджетной сферы во многом сдерживается отсутствием порядка процедуры возврата в исходную организационно-правовую форму (условно, деавтономизация), поскольку предоставление субсидии на выравнивание финансового обеспечения выполнения государственного задания учредителя гарантировано только федеральным автономным учреждениям и только в течение трех лет. Следовало бы распространить такую норму и на прочие государственные учреждения при переходе их в статус автономных.

Важным стимулом для преобразования форм хозяйствования, как представляется, должно стать сохранение социальных льгот и гарантий работникам бюджетных учреждений при переходе их в статус автономных учреждений.

7. Организация контроля за использованием бюджетных средств и реформированием бюджетной сети

В настоящее время процесс реструктуризации и оптимизации бюджетной сети отслеживается на основе укрупненных показателей, характе-

ризирующих изменения на уровне главных распорядителей бюджетных средств в субъектах РФ.

К первой группе показателей можно отнести¹⁷:

а) долю расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование услуг социальной сферы, оказываемых автономными учреждениями и негосударственными (немуниципальными) организациями, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование отраслей социальной сферы;

б) долю автономных учреждений в общем количестве государственных (муниципальных) учреждений в субъекте Российской Федерации.

Следует отметить, что показатели первой группы отражают процессы перераспределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы и упорядочение административной подчиненности бюджетных учреждений. Вместе с тем, остается не ясной методика исчисления данных показателей: велись ли расчеты «от достигнутого уровня» либо учитывались финансовые возможности субфедеральных бюджетов.

Вторая группа показателей может быть образована в соответствии с подходами мониторинга реструктуризации бюджетной сети, предусмотренными Порядком проведения мониторинга бюджетного сектора, утвержденного Приказом Министерства финансов РФ от 19.12.2003 г. № 399.

Показатели второй группы используются для характеристики получателей бюджетных средств, во-первых, в разрезе организационно-правовых форм; во-вторых, для выявления кандидатов на реструктуризацию (в т.ч. неподведомственных, непрофильных, малочисленных, с высоким уровнем внебюджетных доходов).

Представляется, что несмотря на очевидные преимущества подходов, рекомендуемые для мониторинга, основным направлением контроля остается оценка эффективности затрат (управление затратами), а не эффек-

¹⁷ Российская газета //29 июня 2007 г. <http://www.rg.ru/printable/2007/06/29/vlast.html>.

тивность предоставления социально значимых услуг бюджетной сферы.

По нашему мнению, существующие рекомендации по контролю за целевым использованием бюджетных средств и оптимизацией бюджетной сети необходимо дополнить рядом направлений по контролю за конечными результатами деятельности бюджетных учреждений и преобразованных (вновь созданных) автономных учреждений.

Для этого целесообразно использовать следующие группы показателей:

- 1) отраслевые показатели степени достижения поставленных целей профильной деятельности¹⁸;
- 2) показатели, характеризующие доступность услуг потребителям;
- 3) показатели оценки качества бюджетных услуг.

Представляется необходимым для обоснования системы отраслевых показателей степени достижения поставленных целей профильной деятельности принять за основу Примерный перечень стратегических целей страны для разработки докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. Так, например, для сферы образования цель должна быть обозначена двояко: с одной стороны, повышение уровня удовлетворения потребностей в образовании, а с другой стороны, повышение конкурентоспособности российской экономики в целом, в т.ч. повышение конкурентоспособности российских предприятий.

В качестве критериев оценки деятельности государственных бюджетных учреждений применимы: степень достижения целей, соотношение фактических и плановых затрат, экономическая эффективность результатов по отношению к произведенным затратам, общественная эффективность как соотношение общественно значимого (социального) эффекта и непосредственных показателей деятельности, совокупная эффективность как соотношение величины достигнутого реализацией программы конечного общественно значимого результата и величины затрат на его дости-

¹⁸ Зуева И.А. Оценка деятельности государственного учреждения. // Финансы. 2006, № 7. С. 16-17.

жение¹⁹.

Применительно к целевым программам важное место должно быть отведено внешнему контролю, проводимому общественными организациями и аудиторскими фирмами.

Представляется необходимым организовать контроль за разработкой и реализацией целевых программ субъектов РФ по реструктуризации бюджетной сферы и повышению эффективности расходов региональных бюджетов.

Цель контроля должна быть двоякая: с одной стороны, проверить эффективность использования бюджетных средств, направленных на выполнение целевой программы, а с другой стороны, оценить эффективность реструктуризации и оптимизации бюджетной сети.

Порядок проверки использования бюджетных средств для реализации бюджетных программ должен включать в себя контроль за целесообразностью существования всех этапов соответствующей деятельности, поскольку каждый из них связан с конкретными затратами.

Для этого анализируется вся последовательность логической схемы программно-целевого подхода «цели – пути и способы их достижения – используемые средства – эффективность результатов».

Проведение контроля за ходом реализации целевых программ обеспечивается также путем организации экспертных проверок. Необходимо контролировать выполнение сроков реализации программных мероприятий, эффективность и целевой характер использования выделяемых и привлекаемых внебюджетных средств, влияющих на конечные результаты программной деятельности.

Оценка эффективности реализации целевых программ по реформированию бюджетной сферы должна включать:

1. Показатели, отражающие объемы социальных расходов государст-

¹⁹ Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006-2008 годы.

венного бюджета, направляемые на конкретные цели в областях здравоохранения, образования, науки, социального обеспечения, культуры и т.п.

2. Показатели, отражающие стратегические цели разработки докладов о результатах и основные социальные направления деятельности субъектов бюджетного планирования в разрезе разделов, относящихся к здравоохранению, социально-культурному развитию и образованию.

В качестве обобщающего показателя реализации целевых программ следует использовать уровень жизни, отражающий уровень доступности и потребления материальных и духовных благ, необходимых для достойного существования. Косвенная оценка уровня жизни может быть дана на основе страноведческих сопоставлений валового внутреннего продукта на душу населения, общественных расходов на душу населения по важнейшим социальным статьям, в т.ч. здравоохранение, образование, культура, социальное обеспечение, а также показателям средней ожидаемой продолжительности жизни людей, смертности, рождаемости.

Основные положения диссертационного исследования изложены автором в следующих публикациях:

Монографии

1. Организационно-экономические формы хозяйствования в государственном секторе сферы услуг. – М.: ТЕИС, 2009. – 12,5 п.л.
2. Эффективность функционирования бюджетных учреждений. – М.: МАКС-Пресс, 2006. – 8,75 п.л.
3. Рынок аудиторско-консалтинговых услуг в России. – М.: МАКС-Пресс, 2002. – 7,0 п.л.

Статьи в рецензируемых журналах, включенных в перечень ВАК

4. Основные тенденции преобразования имущественного комплекса государственных унитарных предприятий. //Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика, 2008, № 3. – 1,0 п.л.
5. Развитие интеграционных процессов в государственном секторе в

современных условиях. //Российское предпринимательство. – М.: Издательство «Креативная экономика», 2008, № 1. – 0,5 п.л.

6. Проблемы трансформации имущественного комплекса государственных унитарных предприятий. //Аудит и финансовый анализ. – М.: ООО «ДСМ Пресс», 2008, № 3. – 1,2 п.л.

7. Специфика организации контроля за эффективностью использования бюджетных средств. //Вестник университета. Развитие отраслевого и регионального управления. – М.: Государственный университет управления. 2008, № 5 (15). – 0,8 п.л.

8. Развитие отраслевого и регионального управления. //Вестник университета. Развитие отраслевого и регионального управления. – М.: Государственный университет управления. – М.: Государственный университет управления, 2009, № 6. – 1,0 п.л.

9. Специфика взаимодействия государственного и рыночного хозяйствования в современных условиях. //Аудит и финансовый анализ. – М.: ООО «ДСМ Пресс», 2009, № 4. – 1,2 п.л. (в соавторстве, лично автора – 0,8 п.л.).

10. Реструктуризация бюджетного сектора сферы услуг. //Финансы, 2009, № 7. – 0,4 п.л.

Прочие издания:

11. Влияние инновационных процессов на формы хозяйствования в государственном секторе экономики России. Материалы второй международной научной конференции «Инновационное развитие экономики России: ресурсное обеспечение», том 1. – М.: МГУ, 2009. – 0,5 п.л. (в соавторстве, лично автора – 0,25 п.л.).

12. Специфика форм хозяйствования в государственном секторе экономики России. //Российский экономический Интернет-журнал [Электронный ресурс]: Интернет-журнал АТиСО /Акад. труда и социал. отношений - Электрон. журн. - М.: АТиСО, 2009. № гос. регистрации 0420600008. - Режим доступа: <http://www.e-rej.ru/Articles/2009/Zvorono.pdf>, свободный - Загл. с экрана. – 0,8 п.л.

13. Социальные аспекты преобразований экономических условия хозяйствования в государственном секторе. Материалы международной конференции МГУ «Инновационное развитие экономики России. Национальные задачи и мировые тенденции». Том 2. – М.: МАКС-Пресс, 2008. – 0,5 п.л.

14. Сопутствующие аудиту услуги: правовое регулирование. //Аудиторские ведомости. 2008, № 1. – 1,0 п.л.

15. Распоряжение имуществом унитарных предприятий: рас четы и налогообложение. //Налоговый вестник, 2008, № 4. – 1,3 п.л.

16. Реформирование интеграционных структур с государственным участием. Материалы конференции МГУ «Социальная функция государства в экономике XXI века». – М.: МАКС-Пресс, 2007. – 0,6 п.л. (в соавторстве, лично автора – 0,3 п.л.).

17. Унитарные предприятия Минобороны России: особенности хозяйственной деятельности. //Российский правовой журнал «Коллегия», 2007, № 12. – 1,0 п.л.

18. Эффективность использования государственной собственности и целевого расходования бюджетных средств. Материалы Всероссийской конференции «Конкурентоспособность регионов: факторы и стратегия управления. – Уфа: Уфимская государственная академия экономики и сервиса, 2007. – 0,4 п.л.

19. Повышение эффективности хозяйствования в бюджетной сфере. Материалы научной конференции МГУ «Социальные аспекты формирования человеческого капитала». – М.: МАКС-Пресс, 2006. – 0,3 п.л.

20. Сущность и специфика современных аудиторских услуг. //Налоговый вестник, 2002, № 7. – 0,3 п.л.

21. Аудиторские услуги в системе деловых услуг. Тезисы в сборнике МГУ «Ломоносовские чтения». – М.: МГУ, 2002. – 0,5 п.л.