

ОТ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

DOI: 10.15838/esc/2015.3.39.1

УДК 354, ББК 65.050.1

© Ильин В.А.

Несистемные решения системных проблем



**Владимир Александрович
ИЛЬИН**

доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ
Институт социально-экономического развития территорий РАН
160014, Россия, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а, ilin@vscc.ac.ru

Российским экспертным сообществом неоднократно поднимались вопросы, связанные с фактами неэффективности государственного управления. Складывающаяся экономическая, социальная и политическая реальность, в которой оказалась в середине 2015 г. Россия, еще более повышает актуальность решительного поворота к системному решению проблем повышения эффективности государственного управления.

В декабре 2014 года Министерство экономического развития РФ составило прогноз, по которому предполагалось, что в 2015 году валовой внутренний продукт страны снизится на 0,8% и произойдет относительно небольшое ухудшение ряда других экономических показателей¹.

¹ МЭР ухудшило прогноз для российской экономики на 2015 год. – Режим доступа: <http://www/Forbes.ru>

Но, как сообщает Росстат, фактическое снижение основных показателей за январь–май 2015 года оказалось значительно более существенным. За пять месяцев валовой внутренний продукт страны по отношению к тому же периоду предыдущего года составил 96,8%, т.е. сократился на 3,2%. Индекс промышленного производства составил 97,7%. Реальные располагаемые денежные доходы населения за пять месяцев относительно прошлогоднего уровня составили 97%, а реальная среднемесячная заработная плата одного работника – 91,2%². Словом, кризисное состояние российской экономики пока не смягчается, а по ряду параметров нежелательные тенденции нарастают.

² Социально-экономическое положение Российской Федерации – 2015 г. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/regl/>

По мнению ряда известных отечественных экспертов, быстрое влияние на преодоление кризиса могут оказать два основных фактора: 1) повышение на мировом рынке цен на нефть и 2) свертывание экономических санкций, осуществляемых США и их западноевропейскими партнерами как наказание России за присоединение Крыма и политическую поддержку самопровозглашенных в Украине Донецкой и Луганской народных республик. Оба эти фактора – внешние. Ожидать здесь быстрых перемен не приходится.

Поэтому преодоление кризисного положения страны в решающей степени зависит от использования комплекса внутренних возможностей и резервов. И тут повышение эффективности государственного управления приобретает первостепенное значение. Именно от этого, на наш взгляд, зависит структурная перестройка экономики на принципах вертикальной интеграции, организация решительной борьбы с метастазами коррупции, обеспечение хотя бы каких-либо реальных действий по сокращению дикого социального неравенства, всего того, что реально препятствует реализации президентской программы и осложняет проведение независимой, суверенной политики.

К сожалению, вся иерархия исполнительной власти, включая действующее Правительство России, продолжает осуществлять либеральный курс, который сдерживает переход страны на рельсы, обеспечивающие реальное продвижение к современной динамичной и эффективной экономике. На этот счет имеются доказа-

тельные публикации многих отечественных экспертов и ученых³.

Серьезные аргументы о существенных недостатках в организации эффективного государственного управления со стороны Правительства дают документы официальных контролирующих органов, и в частности Счетной палаты Российской Федерации⁴. В отчетном докладе, представленном в мае т.г. в Государственной Думе Председателем Палаты Т.В. Голиковой, как и в предыдущие годы, отмечается недостаточная степень достоверности, надежности, а также качества разрабатываемых Правительством бюджетов. Вновь

³ См., например: Качуков Р. Безальтернативность плановой неоиндустриализации // Экономист. – 2015. – № 4; Амосов А. Можно ли отложить до 2017 г. поворот к новому индустриальному развитию // Экономист. – 2015. – № 3; Микульский К. Экономика России и противоречие ее устройства // Общество и экономика. – 2014. – № 12; Губанов С. Экономика без движущей силы // Экономист. – 2014. – № 8; От кризисных потрясений и разрушительных реформ – к развитию: что должно сделать государство, чтобы покончить с кризисом в 2015 году? (Доклад Института проблем глобализации) // Российский экономический журнал. – 2014. – № 6 и другие.

⁴ Правовые основы образования и функционирования Счётной палаты Российской Федерации заложены в статье 101 Конституции Российской Федерации, которой установлено, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственная Дума Федерального собрания Российской Федерации образуют Счётную палату, которая представляет собой контрольный орган с особым конституционным статусом, который подотчётен российскому парламенту, а через механизмы народовластия – всем налогоплательщикам. Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» определён статус Счётной палаты как постоянно действующего высшего органа внешнего государственного аудита (контроля) и существенно расширен перечень задач, функций и полномочий Счётной палаты.

Основные показатели работы Счетной палаты РФ в 2012–2014 гг.

Показатели	2012	2013	2014	2014, %	
				к 2012	к 2013
Проведено контрольных и экспертно-аналитических мероприятий	502	470	445	88,6	94,7
Проведено контрольных мероприятий с участием правоохранительных органов и ФСБ	47	39	21	44,7	53,8
Выявлено нарушений, млрд. руб.	781,4	722,9	524,5	67,1	72,6
- бюджетного законодательства	187,2	384,2	342,8	183,1	89,2
- при управлении государственной собственностью	8,2	23,6	25,5	3,1 п.	108,0
- при размещении заказов	130,7	233,3	39,6	30,3	17,0
Возбуждено уголовных дел	78	39	24	30,8	61,5
Внесено представлений Генпрокуратуры РФ об устранении нарушений закона	369	113	152	41,2	134,5
Количество должностных лиц, привлечённых к дисциплинарной ответственности	716	575	394	55,0	68,5

Источник: Отчеты Счетной палаты Российской Федерации за 2012–2014 гг.

подчеркивается несоответствие уровня организации бюджетного процесса и его исполнения главными распорядителями. Отмечается, что заявленный переход к программному принципу планирования и исполнения бюджета страны не реализуется. Действующая система межбюджетных трансфертов не обеспечивает реальной сбалансированности и устойчивости консолидированных бюджетов регионов. В отчете Палаты приведено большое количество примеров нерационального использования бюджетных средств (см. *Основные показатели работы Счетной палаты РФ в 2012–2014 гг.*).

Палата констатировала, что свыше трети годового объема бюджетных ассигнований выделяется в IV квартале, что вызывает нарушение ритмичности бюджетного процесса. В 2014 году треть показателей (18 из 62), установленных указами Президента РФ от 7 мая 2012 года, федеральными органами исполнительной власти не выполнены. По данным анализа, проведенного Палатой, в принятых 11 из 40 госпрограмм не предусмотрен показатель производительности труда. Анализируя отчеты Счетной

палаты за последние три года, можно констатировать, что деятельность Правительства РФ не способствует решению проблем системного характера в сфере управления бюджетом, накопившихся в том числе:

- из-за отсутствия целостной системы стратегического планирования, слабой увязки стратегического и бюджетного планирования;
- недостаточной реализации мер по развитию доходного потенциала бюджетной системы РФ;
- отсутствия полноценной системы госпрограмм, позволяющей с помощью комплекса взаимосвязанных мероприятий и межотраслевого взаимодействия достигать поставленных целей и решать стратегические задачи развития;
- низкого качества управления государственной собственностью и контрактной системой, приводящего к неэффективным тратам бюджета;
- неравномерности расходов, значительного количества изменений, вносимых в ходе исполнения федерального бюджета, неисполнения годовых бюджетных ассигнований в полном объеме;

- существенного роста государственного долга, дестабилизирующего бюджеты всех уровней;
- недостаточности собственных финансовых ресурсов бюджетов субъектов РФ для реализации в полном объеме принятых ими обязательств;
- высокой зависимости бюджетов государственных внебюджетных фондов от трансфертов из федерального бюджета.

Отсутствие эффективной системы мониторинга за фактическими результатами деятельности государственного аппарата приводит к его безответственности за невыполнение поставленных задач по социально-экономическому развитию страны.

Разве соответствует требованиям рациональности и социальной справедливости то, что **Правительство не замечает многие годы наличие запредельной разницы между децильными группами населения с наиболее высокими и низкими доходами**, которая, даже по официальной статистике, стала 16-кратной (а в реальности она значительно больше)?

Как, по сути дела, **Правительство не замечает уже много лет проблемы необходимости повышения производительности труда**. По этому показателю Россия кратно отстает от США и ведущих стран Европы. Но заметных перемен в стране пока нет, более того, в последние годы это отставание увеличивается. Модернизация национального промышленного и сельскохозяйственного производства осуществляется крайне медленно. Производственные фонды большинства производств не подвергаются значительному обновлению, в результате используются устаревшие технологии. Резко отстают темпы совершенствования инфраструктуры производства и общей организации труда, которые в современных условиях определяют и рост его производительности.

17 июня т.г. в газете «Известия» опубликовано обращение к Президенту РФ В.В. Путину Ассоциации инженерных изысканий в строительстве, **в котором говорится о кризисе управления, сложившемся в целой отрасли – строительной**⁵. Авторы обращения возмущаются чрезвычайно низким уровнем профессионального руководства со стороны созданного во второй половине 2013 года Минстроя РФ. И дело не только в примерах, приведенных на этот счет в обращении, а в том, что здесь, как и в ряде других ведомств, отсутствует системность в стратегическом решении проблем. **Авторы вынуждены обращаться прямо к президенту, не веря в эффективность правительственных структур, чьи интересы тесно переплетаются.**

А как можно оценить форсированную Правительством Д.А. Медведева реформу Российской академии наук? Как спецоперацию, проведенную в июне 2013 года? Объективно она оказалась направленной на демонтаж одного из главных конкурентных преимуществ отечественной науки. **«Теперь уже стало очевидным, — пишет зам. президента РАН В.В. Иванов, — что в варианте Миннауки так называемые реформы были просчитаны всего на два шага: отнять у академии институты и передать их под руководство чиновников, лишить академическое сообщество влияния на принятие управленческих решений не только в сфере науки, но и в интересах развития страны, для чего собственно академия изначально и создавалась и чем занималась всю свою долгую историю»**⁶.

⁵ О кризисе управления в строительной отрасли // Газета «Известия». — 2015. — № 107 (29353). — 17 июня.

⁶ Иванов В. Блицкригом по науке // Независимая газета — Политика. — 2015. — № 10. — 16 июня.

Академик В.М. Полтерович отмечает: «Главный источник проблемы — недостаточная квалификация тех, кто отвечает за реформирование науки — наши чиновники не владеют элементарной техникой проведения институциональных реформ. И одна из главных ошибок, которую они делают и повторяют от реформы к реформе, — использование так называемого метода шоковой терапии... Так вот, проект закона от 28 июня 2013 года (о реформировании госакадемий) — типичная шоковая терапия. Цели этого закона не имели ничего общего с целями повышения уровня нации в России. Что мы получили, всем известно. Компромисс, который мы сейчас имеем, достигается в отчаянной борьбе, а не в процессе проектирования. Это ведет к колоссальным издержкам»⁷.

Академик Э.М. Галимов подчёркивает: «Первый этап работы в системе Федерального агентства научных организаций, ФАНО, разочаровал полностью. Напрасными оказались ожидания, что ФАНО возьмет на себя вопросы хозяйствования, как это определил президент страны, предпослав образованию ФАНО указание: пусть имущественными вопросами займутся подготовленные для этого люди, а ученые сосредоточатся на науке. Ученые по-прежнему озабочены тем, как сдать помещения в аренду, чтобы выкроить деньги на текущий ремонт, на содержание охраны, на связь, на обеспечение функционирования теплоснабжения и канализации и прочее. ФАНО явно видело свою задачу лишь в том, чтобы административными мерами навести «порядок» и произвести чистку в рядах

⁷ Полтерович В.М. Реформаторам науки недостает квалификации // Поиск. — 2015. — № 23 (1357). — 5 июня. Текст публикации воспроизводится ниже.

науки... Ведущим принципом отношений государства и науки должно быть доверие»⁸.

Среди экспертов, ученых-обществоведов, экономистов, финансистов, руководителей производств, думающих о развитии экономической и политической самостоятельности страны, сложилось твердое мнение, что до сих пор в правительственных структурах осталось немало представителей тех кругов, для которых приоритетным является дележ и проедание национального имущества. Представляется, что во многом прав известный экономист и политик Ю.Ю. Болдырев (в конце 1990-х годов он, кстати сказать, был заместителем руководителя Счетной палаты РФ), когда утверждает, что «нет в стране никакого кризиса, кроме как организованного самой нашей властью»⁹.

Исходя из динамики социально-экономического развития страны, следует прямо сказать, что команда высших управленцев в стране, действовавшая с 2009 по 2012 год, не справилась со стоявшими перед ней задачами. Но многие лица из той команды и в настоящее время находятся на высоких постах, что, безусловно, не повышает уровень эффективности государственного управления, т.к. они привыкли работать с такими результатами и ничего они не боятся.

Средства массовой информации, в том числе Интернет, переполнены информацией о неблагоприятных и неэтичных делах чиновников различного уровня, от муниципального до федерального.

⁸ Галимов Э.М. Может ли быть успешным проект ФАНО—РНФ? // Эксперт. — 2015. — № 25. — 15 июня. Текст публикации воспроизводится ниже.

⁹ Болдырев Ю. Не надо давать себя стричь // Литературная газета. — 2015. — № 22 (6511). — 3 июня.

Заметим, что «проштрафившиеся» руководители регионов (см. *перечень руководителей*) были членами правящей партии «Единая Россия» и рекомендованы на губернаторские посты этой партией. Но представленные факты свидетельствуют о том, что в партии не создан действенный механизм оценки деловых и моральных качеств людей, выдвигаемых на руководящие должности, нет своевременной чистки своих рядов, нет ответственности за кадровые просчеты.

Вместе с тем ясно и другое: усиление политических механизмов реализации

стратегического курса В.В. Путина требует более широкого общественного движения. Как нам представляется, решение этой задачи во все возрастающей степени проявляется в деятельности Общероссийского народного фронта (ОНФ). За последнее время заметна активная поддержка Президентом деятельности ОНФ, создание которого было инициировано В.В. Путиным в мае 2011 года, когда развертывалась кампания по очередным выборам депутатов Государственной Думы.

В настоящее время ОНФ шаг за шагом превращается в коалицию общественных

Перечень руководителей федерального и регионального уровней, отправленных в отставку в 2012–2015 гг.*

Ф.И.О., должность	Время пребывания в должности и дата отставки (основание)	Причины и/или последствия отставки
Сердюков А.Э., министр обороны РФ	15.02.2007 – 6.11.2012	В связи с неспособностью справляться с управлением собственностью Минобороны
Васильева Е.Н., начальник аппарата министра обороны, начальник департамента имущественных отношений Минобороны РФ	2010 – январь 2012 г.	8.05.2015 г. приговорена судом к 5 годам лишения свободы, признана виновной в мошенничестве, хищении и отмывании денег (550 млн. руб.)
Реймер А.А., директор Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН)	3.08.2009 – 26.06.2012	30.03.2015 г. задержан и арестован. Обвиняется в мошенничестве при закупке электронных браслетов для арестантов на сумму около 3 млрд. руб.
Юрченко В.А., губернатор Новосибирской обл.	22.09.2010 (утвержден) – 2.02.2012 (утвержден) – 17.03.2014 (утрата доверия)	Выявлено несколько эпизодов мошенничества и халатности в сфере продажи и изменения целевого назначения земли (ущерб – 34 млн. руб.)
Боженков С.А., губернатор Волгоградской обл.	2.02.2012 (утвержден) – 2.04.2014 (по собственному желанию)	Выявлен нецелевой расход бюджетных средств и злоупотребление должностными полномочиями. В 2013 г. – 3 крупных теракта в г. Волгограде
Денин Н.В., губернатор Брянской обл.	28.12.2004 (избран) – 18.10.2007 (утвержден) – 14.10.2012 (избран) – 9.09.2014 г. (утрата доверия)	Выявлены признаки злоупотребления должностными полномочиями при распределении бюджетных средств
Хорошавин А.В., губернатор Сахалинской обл.	9.08.2007 (утвержден) – 9.08.2011 (утвержден) – 25.03.2015 г. (утрата доверия)	4.03.2015 г. задержан при получении взятки и арестован по обвинению в получении взятки (ок. 360 млн. руб.).

* Составлено по данным, опубликованным в открытых средствах массовой информации и на web-страницах.

организаций, активно стремящихся помочь реализовать стратегии В.В. Путина, с которыми он шел на выборы Президента в марте 2012 г.

Но наличие ОНФ — это тоже не системное решение, по сути дела, это вынужденное решение Президента, хотя бы в какой-то мере компенсирующее неэффективность сложившейся системы государственного управления. И многочасовые прямые линии тоже являются элементом подобной компенсации.

По нашему мнению, уровень сложившейся работы Правительства никакие общественные организации не смогут кардинально повысить.

Требуются существенные изменения в системе государственного управления страной, требуются люди, готовые следовать системным, а значит научным принципам управления: ясное целеполагание, опробованные способы достижения общественно полезных целей с реальной ответственностью за результат.

В мае 2013 г. в редакционной статье журнала «Эксперт» был сделан следующий вывод об эффективности работы Правительства Д.А. Медведева: **«Нужна новая парадигма, нужны новые идеи, как обустроить страну, нужны новые носители этих идей... Но идейная власть находится в тех же руках. Ничего полезного от этих людей уже ждать нельзя, они препятствует движению вперед»¹⁰.**

Прошло более двух лет. Носители идей в Правительстве старые, поэтому явно неудовлетворительные результаты социально-экономического развития страны фиксирует правительственный Росстат.

По сообщению социологических центров уровень одобрения деятельности лично Президента достиг в июне 2015 г. исторического максимума 89%¹¹.

Но что произойдет, если те же люди в Правительстве с теми же старыми идеями и с такими же результатами будут продолжать отвечать за эффективность государственного управления в стране???

¹⁰ Выйти из бреда // Эксперт. — 2013. — №19. — 13-19 мая.

¹¹ Данные Левада-центр, ВЦИОМ, ФОМ.

Сравнительный анализ отчётных докладов Счётной палаты РФ за 2012–2014 гг.

Общий вывод из сравнения разделов*	2012	2013	2014
ФОРМИРОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА			
Из года в год подходы финансово-экономического блока Правительства РФ демонстрируют несостоятельность прогнозных параметров социально-экономического развития, что влечёт постоянное внесение изменений в федеральный бюджет, нарушая ритмичность бюджетного процесса.	В условиях необходимости реализации программно-целевого принципа планирования и исполнения бюджета повышаются требования к качеству прогноза социально-экономического развития. Этот прогноз должен не только с большой степенью надёжности определять исходные условия для разработки проекта федерального бюджета, но и иметь целевой характер, то есть отражать результаты поставленных целей и задач в среднесрочной перспективе.	Сравнительный анализ динамики основных макроэкономических показателей, сложившейся за последние годы, показывает их существенное отклонение от прогнозируемых значений, что может свидетельствовать о недостаточной степени достоверности, надёжности, а также качества разрабатываемых прогнозов (прогноз по темпам роста ВВП в 2015 г. снижен до 97% против 101,2% при утверждении федерального бюджета).	Сравнительный анализ динамики основных макроэкономических показателей, сложившейся за последние годы, показывает их существенное отклонение от прогнозируемых значений, что может свидетельствовать о недостаточной степени достоверности, надёжности, а также качества разрабатываемых прогнозов (прогноз по темпам роста ВВП в 2015 г. снижен до 97% против 101,2% при утверждении федерального бюджета).
ИСПОЛНЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА			
Низкое качество и отсутствие должного контроля за исполнением бюджета не позволяет бюджетополучателям в полном объёме принимать расходные обязательства на среднесрочный период, способствует усилению рассогласованности между уровнями публичной власти.	Мониторинг качества управления государственными финансами показал недостаточно высокий уровень организации бюджетного процесса главными администраторами средств бюджета и использования инструментов бюджетирования, ориентированного на результат. При оценке качества исполнения федерального бюджета по расходам установлено, что более 30% бюджетных ассигнований исполнено в IV квартале.	Мониторинг качества управления государственными финансами показал недостаточно высокий уровень организации бюджетного процесса главными администраторами средств федерального бюджета и эффективности использования инструментов бюджетирования, ориентированного на результат. При оценке качества исполнения федерального бюджета по расходам установлено, что около трети бюджетных ассигнований в 2013 г., как и в предыдущие годы, исполнены в IV квартале.	Мониторинг качества финансового менеджмента свидетельствует о недостаточном уровне организации бюджетного процесса и его исполнения главными распорядителями, а также о сохраняющейся тенденции недостаточного использования инструментов бюджетирования, ориентированного на результат. Поквартальный анализ равномерности исполнения расходов федерального бюджета за ряд лет показал, что наибольший объём бюджетных ассигнований приходится на конец года. Уровень исполнения расходов за IV квартал 2014 г. составил 30,5%.
УКАЗЫ ПРЕЗИДЕНТА РФ ОТ 7 мая 2012 г.			
Выполнение обещаний, данных в ходе избрания Президента РФ, находится под угрозой срыва. Представляется, что Счётной палатой должны быть оценены общие потери из-за срыва или ненадлежащего исполнения президентских указов. Кроме того, ощущается потребность в организации на постоянной основе контроля за достижением целевых показателей, определённых указами.	По отдельным макроэкономическим показателям (доля инвестиций в основной капитал в объёме ВВП и темпы роста производительности труда) достижение установленных в указах Президента РФ параметров на долгосрочную перспективу представляется затруднительным, существуют определённые риски по решению задач по повышению оплаты труда в полном объёме.	Динамика отдельных целевых показателей, характеризующих состояние экономики (доля инвестиций в основной капитал в объёме ВВП, темпы роста производительности труда), позволяет сделать вывод о рисках их недостижения в сроки, установленные в указах Президента.	По итогам 2014 г. из 62 целевых значений показателей, установленных указами, не выполнено 18 (29%). Прогнозируемая на период 2015–2017 гг. динамика отдельных целевых показателей, например, в части увеличения доли инвестиций в основной капитал, прироста доли продукции высокотехнологических и наукоёмких отраслей, ход реализации мероприятий по формированию здорового образа жизни, позволяет сделать вывод о рисках недостижения запланированных результатов в установленные сроки.

Продолжение приложения

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ РФ

Государственный долг РФ ежегодно нарастает, что создаёт дополнительные риски для экономики, особенно в условиях исчерпания средств резервных фондов. Увеличение расходов на обслуживание долга означает сокращение продуктивных направлений бюджетирования.

Снижается долговая устойчивость федерального бюджета. Объём госдолга РФ увеличится с 13,1% ВВП в 2013 г. до 13,4% ВВП в 2015 г.

Увеличение госдолга требует улучшения прогнозирования показателей программ заимствований, их взаимосвязки с результатами исполнения федерального бюджета.

В 2013 году продолжился рост государственного долга РФ, который увеличился на 1042,6 млрд. руб., или на 16%.

Государственные гарантии предоставляются без проверки финансового состояния принципала и без наличия права регрессного требования, что создаёт риски наступления гарантийных случаев.

В 2014 г. продолжился рост госдолга РФ, который увеличился на 36,4% и по состоянию на 01.01.2015 г. составил 10299,1 млрд. руб., или 14,5% номинального объёма ВВП.

Минфином не издавались методические документы по порядку формирования показателей проектов программ государственных внутренних и внешних заимствований РФ.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ (ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ) ПРОГРАММЫ

Несмотря на то, что внедрение программных методов, когда за каждой программой закрепляются цели, достижение которых измеряется показателями результативности, идёт более 10 лет, бюджет не стал программным, а по-прежнему является традиционным, ведомственным. По мнению экспертов, госпрограммы до их утверждения в правительстве должны обсуждаться на заседаниях профильных комитетов Госдумы и сопровождаться заключениями Счётной палаты.

При проверке реализации ЦЦП установлено невыполнение в утверждённые сроки запланированных целей, задач и результатов. ЦЦП не в полном объёме выполняют роль катализатора развития производственной и социальной инфраструктуры, стимулирования инновационной и инвестиционной активности.

Полноценная система госпрограмм, позволяющая с помощью комплекса взаимосвязанных мероприятий и межотраслевого взаимодействия достигать поставленных целей и решать намеченные стратегические задачи социально-экономического развития, пока не сформирована, и большинство сформированных программ в значительной степени являются набором расходных требований, недостаточно подкреплённых обоснованными целями, задачами, показателями.

Принцип формирования и изменения госпрограмм, исходя из объёмов выделяемых бюджетных средств, не соответствует задаче перехода к программному принципу планирования и исполнения бюджета. По существу, произошло простое переформатирование «ведомственных» бюджетов в формат госпрограмм.

При таком подходе государственные программы не могут рассматриваться как полноценный и действенный инструмент планирования и исполнения федерального бюджета.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Меры по снижению региональной поляризации остаются малоэффективными, поскольку действующая дотационная система финансирования не подчинена решению этой задачи. Инерционные подходы правительственных структур к территориальному управлению, отсутствие единой системы стратегического планирования препятствуют проведению модернизации и диверсификации региональных экономик.

В изменившихся условиях функционирования экономики субъектов РФ для решения задач по финансовому обеспечению передаваемых полномочий и реализации положений указов Президента РФ от 07.05.2012 г. требуется разработка новых направлений развития системы межбюджетных отношений и принятие Правительством РФ соответствующего нормативного акта.

Сохраняются риски в обеспечении устойчивости региональных бюджетов, связанные с существенным объёмом долговых обязательств.

Сохраняется высокий уровень различия в темпах экономического развития регионов, основных показателях по доходам населения, объёмах инвестиций в основной капитал, уровне безработицы. Остаются высокими межрегиональные различия по бюджетной обеспеченности.

Отмечено сохранение рисков в обеспечении устойчивости региональных и местных бюджетов, связанных с существенным объёмом долговых обязательств.

Сохраняется высокий уровень различия в темпах экономического развития регионов, основных показателях по доходам населения, объёмах инвестиций в основной капитал, уровне безработицы. Остаются высокими межрегиональные различия по бюджетной обеспеченности.

Сохраняются риски в обеспечении устойчивости региональных и местных бюджетов, связанные с существенным объёмом долговых обязательств.

В основе проблем консолидированных бюджетов субъектов РФ сохраняется высокий уровень дифференциации бюджетной обеспеченности, попытки выравнивать который осуществляются много лет и не приводят к заметным результатам.

Действующая система межбюджетных трансфертов не обеспечивает реальной сбалансированности и устойчивости консолидированных бюджетов регионов. Неубо-словленная финансовая помощь в виде дотаций на сбалансированность имеет много недостатков, значительная часть её бессистемна, объёмы не покрывают реальный недостаток средств.

ПРИВАТИЗАЦИЯ, УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Отсутствует законодательство, системно регулирующее управление госсобственностью. Очень низкий уровень доходности по активам государства в акционированных компаниях свидетельствует о снижении степени реализации государством своих прав как собственника.

Существующая нормативно-правовая база не позволяет в полной мере производить достоверную оценку имущества при проведении процедур банкротства, что даёт возможность оценивать гос-имущество по стоимости, существенно отличающейся от рыночной.

Выработанная Минэкономразвития РФ политика в области банкротства не в полной мере соответствует требованию по эффективному управлению госсобственностью.

Прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества систематически не исполняются. Не обеспечена прозрачность процедур принятия решений об условиях приватизации.

В сложившейся социально-экономической ситуации назрела необходимость пересмотра принципов и приоритетов в области управления госимуществом, усиления контроля и регулирования в государственном секторе экономики.

Поступления в федеральный бюджет от приватизации пакетов акций компаний с госучастием в 2010–2014 гг. составили лишь 21% первоначально запланированного в законах о федеральном бюджете объёма. Прогнозы поступлений в федеральный бюджет от приватизации, заложенные в правительственных программах приватизации на 2010–2014 гг., носили декларативный характер. До настоящего времени отсутствует утвержденная методика составления прогноза поступлений от приватизации.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ

Счётная палата констатировала, что задачи, которые ставились в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, пока оказались невыполненными. Нарушения, выявленные аудиторами, свидетельствуют о наличии в сегменте закупок повышенных рисков для бюджета.

Незаконное толкование диспозитивных норм законодательства федеральными органами исполнительной власти формирует условия, способствующие системному нарушению норм законодательства при осуществлении закупок.

До настоящего времени не сформирована эффективная система прогнозирования и экономического обоснования объёмов закупок для государственных нужд и адекватная ей система бюджетирования.

Установлены многочисленные нарушения заказчиками норм Бюджетного и Гражданского кодексов РФ, требований законодательства в сфере размещения заказов и защиты конкуренции, иных норм.

Результаты проверок подтверждают необходимость принятия системных мер, соразмерных с масштабом и условиями заключаемых особо крупных контрактов и выявленными нарушениями при их размещении.

Сроки реализации положений Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», которые должны были вступать, отодвигаются.

По данным Федерального казначейства, зафиксировано снижение экономии от госзакупок. Такая тенденция длится уже три года.

ЖИЛИЩНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

Безответственность правительства, повлёкшая системное невыполнение жилищных программ, фактически означает срыв решения проблемы жилищного строительства.

Запланированные показатели по жилищным программам на 2009–2011 гг. не достигнуты. Показатели по ремонту многоквартирных домов выполнены на 99,1%, по переселению граждан из аварийного жилья – на 66,9%.

Жилищное строительство сдерживается также из-за отсутствия необходимого количества земельных участков, обустроенных инженерной инфраструктурой.

Из 10 целевых индикаторов и показателей, установленных на 2012 год ФЦП «Жилище», являющейся составной частью государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан РФ», необходимость разработки которой отмечалась в Указе Президента РФ от 07.05.2012 г. № 600, по 6-ти – значения не определены, по 3-м – плановые значения не достигнуты.

Деятельность ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» по развитию первичного рынка ипотечного жилищного кредитования является неэффективной. Не выполнены Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 600, поручения Президента и Правительства в части разработки специальных программ ипотечного жилищного кредитования для отдельных категорий граждан.

ОАО «АИЖК» не реализован ни один проект, направленный на повышение доступности жилья для экономически активного населения за счёт увеличения объёмов строительства жилья экономического класса.

Окончание приложения

ПЕНСИОННЫЙ ФОНД РОССИИ (ПФР)

Хронический дефицит Пенсионного фонда определяет одну из наиболее острых проблем бюджетной системы страны и создаёт постоянную угрозу её стабильности.

Не сформирована достаточная нормативная правовая база, необходимая для более эффективного исполнения бюджета ПФР.

Проверкой отчёта об исполнении бюджета ПФР установлено, что на момент её проведения не были приняты законы, направленные на обеспечение более эффективного исполнения бюджета Фонда.

Не решается задача обеспечения финансовой устойчивости пенсионной системы, поставленная в Бюджетном послании Президента от 13.06.2013 г., и не достигаются цели, сформулированные в Стратегии развития пенсионной системы.

* Сравнительный анализ выполнен ИСЭРТ РАН.

Как видно из приведенного анализа докладов Счётной палаты за 2012–2014 гг., улучшения качества формирования и исполнения бюджета Правительством РФ, возглавляемом Д.А. Медведевым, не происходит ни по одному из разделов.

Владимир Александрович Ильин – доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, директор, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук (160014, Россия, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а, ilin@vscc.ac.ru)

Ilyin V.A.

Halfway to a fourth presidential term

Vladimir Aleksandrovich Ilyin – Doctor of Economics, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation, Director, Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Socio-Economic Development of Territories of Russian Academy of Science (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation, ilin@vscc.ac.ru)