

**АУДИТОРСКО-КОНСАЛТИНГОВАЯ КОМПАНИЯ ФБК
ИНСТИТУТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА**

Сколько стоит Россия: 10 лет спустя

РАЗДЕЛ 13

УПРАВЛЕНИЕ И ОБОРОНА

Москва, 2014 г.

Авторский коллектив: доктор экономических наук И.А.Николаев (руководитель),
Т.Е. Марченко,
О.С. Точилкина,

С.В. Голотюк (информационное обеспечение)

Авторами также по праву можно считать бывших сотрудников ФБК, которые участвовали в реализации аналогичного проекта 10-летней давности: И.Е. Шульгу, С.А. Артемьеву, А.М. Калинина.

Содержание

ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ	4
КАДРЫ УПРАВЛЕНИЯ.....	5
<i>Занятость в органах государственного управления</i>	<i>7</i>
<i>Судебная власть и прокуратура.....</i>	<i>10</i>
<i>Законодательная власть</i>	<i>11</i>
<i>Исполнительная власть.....</i>	<i>12</i>
<i>Органы безопасности, обороны и правопорядка</i>	<i>14</i>
ОСНОВНЫЕ ФОНДЫ.....	16
ФИНАНСИРОВАНИЕ.....	17
МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОПОСТАВЛЕНИЯ.....	19
ПОЛИТИКА В ОТРАСЛИ.....	25
СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ.....	25
ОРГАНЫ ПРАВОПОРЯДКА.....	27
ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	31
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА.....	32
СКОЛЬКО СТОИТ УПРАВЛЕНИЕ.....	36
ПРИЛОЖЕНИЕ. РАСЧЕТ СТОИМОСТИ	44

Основные показатели

В Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности (ОКВЭД) бывшая отрасль «Управление» представлена видом экономической деятельности «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение». Данный вид экономической деятельности включает:

- деятельность органов государственной власти (на федеральном, региональном и местном уровне), кроме деятельности судов;
- деятельность в области юстиции и правосудия (деятельность судов, прокуратуры, управление и эксплуатация тюрем, исправительных колоний и других мест лишения свободы, а также оказание реабилитационной помощи бывшим заключенным);
- управление финансовой и фискальной деятельностью (управление в области прогнозирования и планирования, фундаментальных исследований, статистики и социологии, а также управление имуществом, находящимся в государственной собственности);
- государственное управление социальными программами;
- регулирование и содействие эффективному ведению экономической деятельности, деятельность в области региональной, национальной и молодежной политики;
- международная деятельность государства;
- обеспечение военной безопасности;
- обеспечение общественного порядка и безопасности (органы внутренних дел, федеральные специализированные службы охраны и безопасности);
- обеспечение безопасности в чрезвычайных ситуациях;
- обязательное социальное обеспечение (предоставление пособий по болезни, материнству, временной нетрудоспособности, безработице, многодетным семьям и на ребёнка; государственное пенсионное обеспечение).

Вид деятельности «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» практически полностью соответствует отрасли «Управление», включавшей деятельность федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления, коммерческих юридических учреждений, за исключением деятельности государственных внебюджетных фондов, которые раньше

относились к отрасли «Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение».

Число организаций, осуществляющих деятельность в области управления, безопасности и обязательного социального обеспечения, за 10 лет выросло на 12,5%. Если на 1 января 2003 г., по данным Росстата, в России было 78,7 тыс. таких организаций, то на 1 января 2003 г. их стало уже 88,5 тыс.

Валовая добавленная стоимость услуг отрасли «Управление»¹ составила в 2013 г. 3 845,5 млрд. руб. (5,7% от всей ВДС в экономике). В 2002 г. она составляла 488,7 млрд. руб. (4,5% всей ВДС в экономике), рост за 10 лет составил 7,9 раз в номинальном выражении и 108,1% в реальном.

Расходы на оборону учитываются в показателе выпуска и, соответственно, в показателе валовой добавленной стоимости по «Управлению и обороне». В этой связи стоимостная оценка данной отрасли и оценка её изменения за 10 лет представляет особый интерес. Интерес также предопределяется тем, что величина стоимостной оценки всех отраслей без исключения предопределяется качеством управления – эффективностью функционирования данного вида экономической деятельности.

Кадры управления

Кадры – самое важное в работе любой отрасли. Но в управлении работа кадров имеет сверхважное значение.

Штат госслужащих за последние 10 лет разросся как в абсолютном выражении, так и относительно общероссийской численности занятых. По данным Росстата, среднегодовая численность занятых в виде экономической деятельности «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» выросла на 18,9% – с 3 140 тыс. чел. в 2002 г. (4,8% всех занятых в экономике) до 3 734 тыс. чел. в 2012 г. (5,6% всех занятых в экономике). Рост кадров управления и обороны

¹ Оценка выпуска государственных учреждений управления, предоставляющих в основном нерыночные услуги, производится Росстатом по сумме бюджетных расходов на содержание государственных гражданских и силовых органов. Рыночные услуги оцениваются исходя из выручки, полученной от их оказания, а услуги внебюджетных фондов – в размере расходов на содержание их аппарата.

– один из самых высоких в экономике, после финансовой деятельности, строительства и торговли.

Доля женщин, работающих в виде деятельности «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение», составляла в 2002 г. 36,9%. К началу 2013 г. данный показатель достиг 41,3%.

С точки зрения уровня образования, в отрасли резко выросла доля работников с высшим профессиональным образованием – если в 2002 г. в отрасли «Управление» она составляла 38,2%, то в 2012 г. по виду деятельности «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» она составила 51,2% (Рисунок 1). То есть больше половины госслужащих в России – выпускники вузов. По этому показателю отрасль входит в тройку лидеров, после научной и финансовой деятельности. В целом доля работников с профессиональным образованием выросла за 10 лет с 67,1% в 2002 г. до 75,9% в 2012 г.

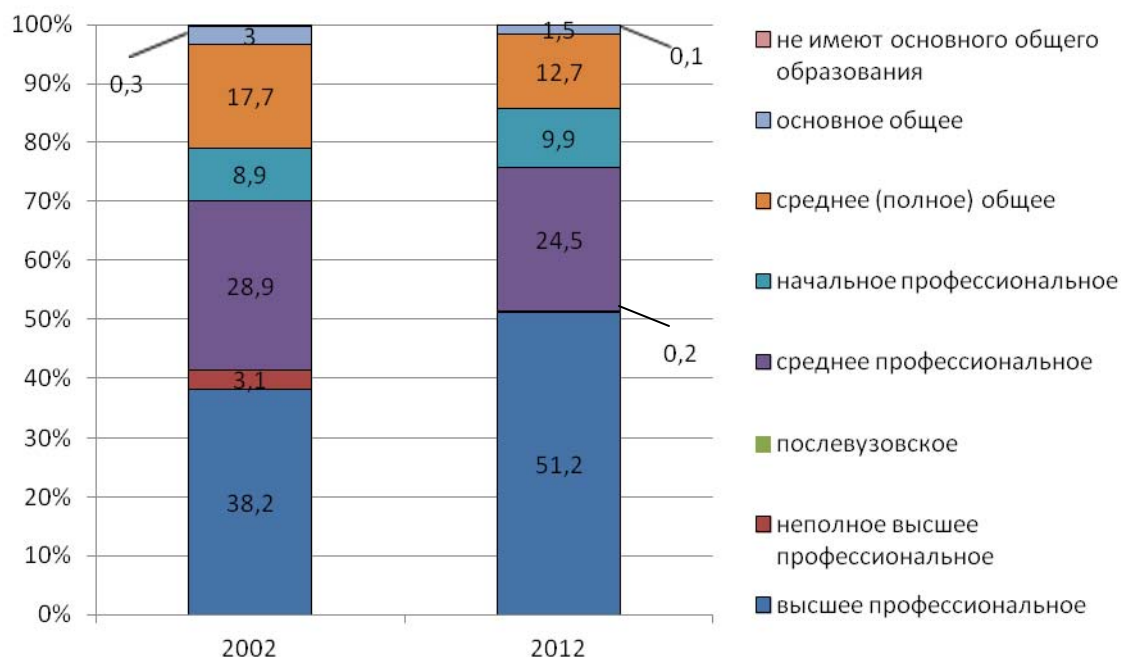
По данным Росстата, среднемесячная начисленная заработная плата гражданских служащих в центральных аппаратах федеральных государственных органов составила в 2013 г. 98,4 тыс. рублей (136,5% к 2012 г.). С 2006 г. (22,2 тыс. руб.) зарплаты работников центральных аппаратов выросли в 4,4 раза). Самая высокая среднемесячная начисленная заработная плата в 2013 г. была в аппарате правительства – 240,8 тыс. рублей ежемесячно (рост к 2012 г. – 160,5%). Самая низкая – в Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации – 45,4 тыс. руб. (137,1% к 2012 г.).

Зарплаты региональных чиновников значительно ниже. По данным Росстата, среднемесячная начисленная заработная плата гражданских служащих федеральных госорганов на региональном уровне в 2013 г. составила 31,1 тыс. руб. (111,6% к 2012 г.), гражданских служащих в госорганах субъектов федерации – 49 тыс. руб. (108,4% к 2012 г.) муниципальных служащих - 33,6 тыс.рублей (111,3% к 2012 г.). Рост зарплат к уровню 2006 г. составил, соответственно, 2,3 раза (с 13,5 тыс. руб.), 2,4 раза (с 20,6 тыс. руб.), 2,8 раз (с 12,1 тыс. руб.) Самая высокая зарплата гражданских служащих федеральных госорганов была в Чукотском АО – 74,2 тыс. руб., самая низкая – в Ингушетии – 21,9 тыс. руб. Самая высокая зарплата гражданских служащих госорганов субъектов федерации была в Ямало-Ненецком АО - 169,5 тыс. руб., самая низкая – 25,7 тыс. руб. – в Ингушетии. По зарплате муниципальных служащих рекорсменами являются Ямало-Ненецкий АО (137,4 тыс. руб.) и Псковская область (15,8 тыс. руб.)

Среднемесячная заработная плата в отрасли выросла в номинальном выражении с 6 913,8 руб. в 2003 г. (на 25,7% выше средней по экономике) до 40 391 руб. в 2013 г. (на 35% выше средней по экономике). Зарплаты в отрасли на протяжении последних 10 лет росли опережающими темпами по сравнению со среднероссийскими.

Рисунок 1

Структура занятых по уровню образования в отрасли «Управление» в 2002 г. и по виду экономической деятельности «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» в 2012 г., %



Примечание. Структура предоставляемых Росстатом данных изменилась: из классификации исключили занятых с неполным высшим образованием и внесли занятых с послевузовским образованием. По 2012 г. приведена доля лиц с высшим образованием, включая лиц, имеющих послевузовское образование (их доля в управлении и обороне составила 0,2% - одна из самых высоких в экономике).

Источник: Росстат

Занятость в органах государственного управления

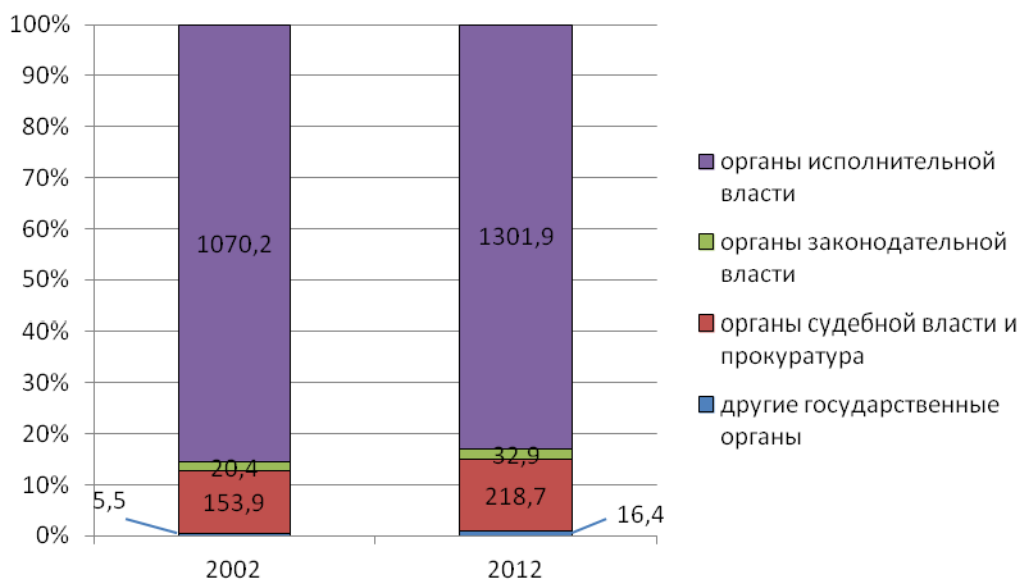
Статистика численности занятых в органах государственного управления ведется Росстатом без учета персонала СВР России, ФСБ России, ФСО России, ГУСП; с 2008 г. включены данные о численности гражданского персонала центрального аппарата Минобороны России, с 2012 г. - о численности государственных гражданских служащих центрального

аппарата и территориальных органов МВД России². Структура предоставляемых данных позволяет узнать численность работников органов государственной власти и органов местного самоуправления не только в разрезе принадлежности к одной из ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной) и одному из уровней органов управления (федеральный, субъекта Российской Федерации, местного самоуправления), но и в разрезе уровня функционирования: на федеральном и региональном уровнях.

Численность работников органов государственного управления всех уровней и ветвей власти выросла на четверть – с 1252,3 тыс. чел. в 2002 г. до 1 572,2 тыс. чел. в 2012 г. Структура распределения чиновников по ветвям власти изменилась незначительно (Рисунок 2). Несколько сократилась доля занятых в органах исполнительной власти, при этом выросла доля работающих в судебной власти и прокуратуре, а также в других государственных органах.

Рисунок 2

Структура работающих в органах государственного управления по ветвям власти в 2002 и 2012 гг., тыс. чел.



Источник: Росстат

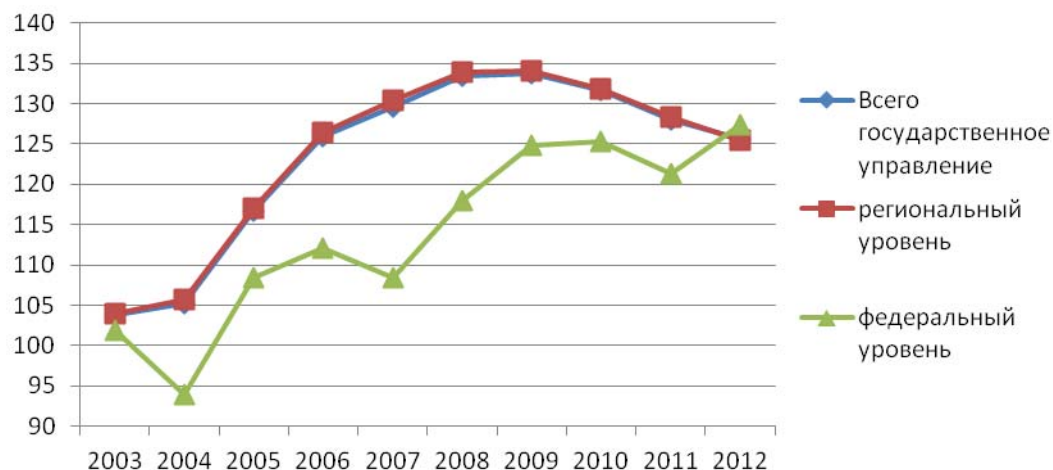
² Приведенные ниже статистические данные приводятся с учетом этих ограничений, если не указано иное.

В плане соотношения числа федеральных и региональных чиновников также мало что изменилось. На федеральном уровне, то есть в центральных аппаратах министерств и ведомств³, в 2002 г. трудилось только 3% занятых, в 2012 г. их было 3,1%.

Численность работников государственного управления увеличивалась с 2003 по 2009 гг. включительно, после чего сокращалась до 2012 г. включительно. В основном это происходило за счёт работающих на региональном уровне⁴ (Рисунок 3). Их численность выросла с 1 214,5 тыс. человек до 1 523,9 тыс. человек. Численность федеральных чиновников росла не так равномерно, но в итоге накопленный рост даже превысил региональный показатель, составив 127,4%. Численность федеральных чиновников выросла с 37,9 тыс. человек в 2002 г. до 49,3 тыс. человек в 2012 г.

Рисунок 3

Численность занятых в государственном управлении, в % к 2002 г.



Источник: Росстат

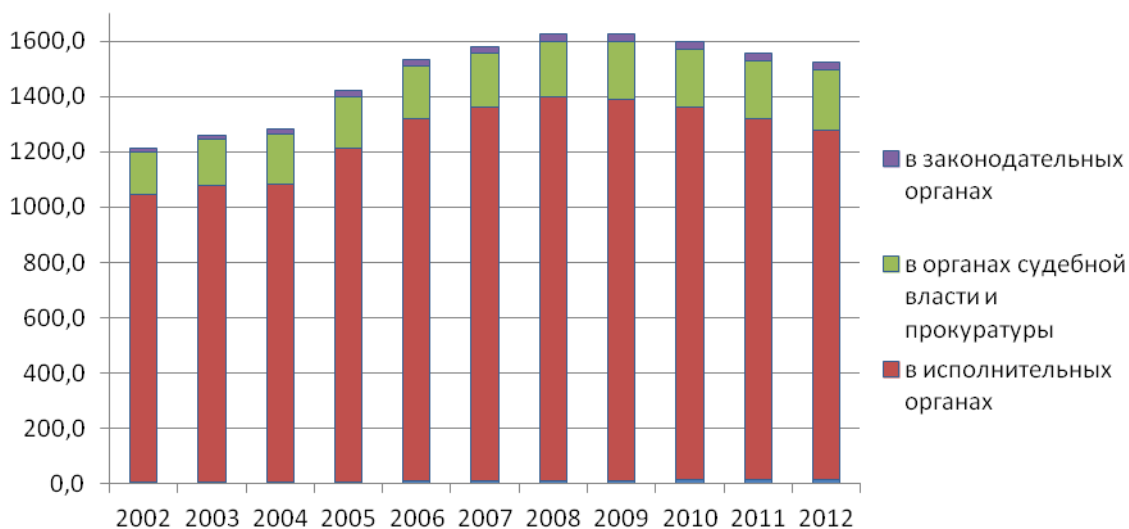
³ Речь здесь идет не о федеральном уровне власти как таковом, а лишь о тех, кто работает «в центре», обеспечивая оказание услуг в масштабе всей Российской Федерации. Федеральные органы государственного управления могут иметь департаменты, представительства и учреждения, действующие на региональном и местном уровне. Именно на территориальные органы и приходится основная часть чиновников.

⁴ Под региональным уровнем подразумеваются не только органы субъектов Российской Федерации, но и территориальные учреждения федеральных органов власти.

Разрастание «армии чиновников» началось ещё с середины 90-х гг., рост довольно равномерный – примерно на четверть за десятилетие. В основном прирост происходит за счёт работающих в исполнительной власти, а также работников судебной власти и прокуратуры (Рисунок 4). Численность работников исполнительной власти регионального уровня росла до 2008 г. включительно, достигнув 1 387,4 тыс. человек, а затем постепенно снижалась, достигнув к началу 2013 г. 1 265,3 тыс. человек. Численность работников судебной власти и прокуратуры регионального уровня более-менее равномерно росла на протяжении 2003-2012 гг., увеличившись со 150,5 тыс. чел. на начало 2003 г. до 214 тыс. чел. на начало 2013 г. Штат работников других ветвей власти также расширялся равномерно весь указанный период.

Рисунок 4

Структура занятых в государственном управлении на региональном уровне в 2002-2012 гг., на конец года, тыс. чел.



Источник: Росстат

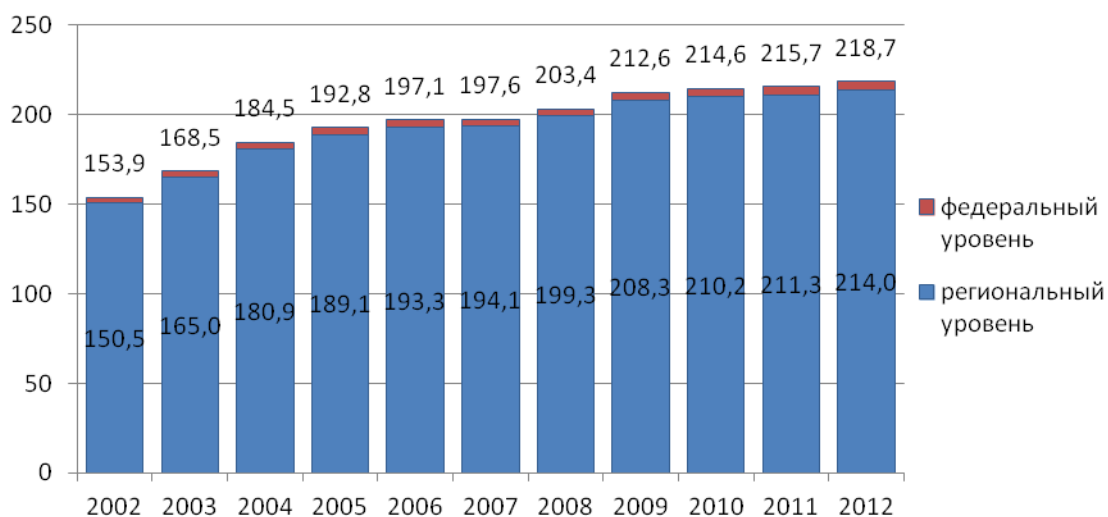
Судебная власть и прокуратура

Численность занятых в органах судебной власти и прокуратуры Российской Федерации всех уровней выросла на 42,1% – со 153,9 тыс. чел. в 2002 г. до 218,7 тыс. чел. в 2012 г., наиболее резкий рост произошёл в 2002-2005 гг. (Рисунок 5). При этом на федеральном уровне было занято всего порядка 2%

всех судей и прокуроров – 3,4 тыс. чел. в 2002 г. и 4,7 тыс. чел. в 2012 г. Остальные – это работники судов и органов прокуратуры регионального и местного уровня⁵: (районных, областных и т.д.). Именно «региональный уровень» составляет основную часть судебной системы России.

Рисунок 5

Численность работников судебной власти и прокуратуры, тыс. чел.



Источник: Росстат

Законодательная власть

Число работающих в органах законодательной власти Российской Федерации выросло за последние 10 лет на 61,3%: с 20,4 тыс. чел. в 2002 г. до 32,9 тыс. чел. в 2012 г. Как 10 лет назад, так и сейчас основная масса законодательной власти сосредоточена на уровне регионов и органов местного самоуправления. В 2002 г. их численность составляла 16,1 тыс. чел. (78,9% всех работников законодательной власти), в 2012 г. – 29,1 тыс. чел. (88,4% работников).

⁵ К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Численность федеральных работников законодательных органов сократилась с 4,3 тыс. чел. в 2002 г. до 3,8 тыс. чел. в 2012 г. Тем не менее, из всех ветвей власти в законодательной федеральный уровень (по сути, это штат Федерального Собрания Российской Федерации) наиболее представлен. При этом собственно законодателей не так много: 450 депутатов Государственной Думы Российской Федерации и 170 членов Совета Федерации (по два от каждого субъекта Российской Федерации). Остальные – это аппарат Федерального Собрания Российской Федерации, так что на каждого законодателя приходится более 5 сотрудников аппарата (в 2003 г. это соотношение равнялось 6).

В региональном разрезе больше всего работников законодательной власти (всех уровней) в 2012 г. было в Республике Татарстан – 1408 человек (в 2002 г. «лидером» была Тамбовская область – 1966 человек). Меньше всего законодателей было в 2012 г. в Чукотском автономном округе – 50 человек (в 2002 г. это место занимала республика Калмыкия, в которой был всего 31 работник законодательного органа власти).

Исполнительная власть

Численность работающих в органах исполнительной власти выросла за 10 лет на 21,7% - с 1070,2 тыс. чел. до 1301,9 тыс. чел (Таблица 1). При этом сильнее всего вырос штат работников федеральных органов (на федеральном и региональном уровнях) – на 37,7% (с 444,4 тыс. чел. в 2002 г. до 612,1 тыс. чел. в 2012 г.). Меньше всего разросся штат муниципальных чиновников – всего на 6,2% (с 448,7 тыс. чел. до 476,6 тыс. чел. за тот же период).

Таблица 1

Динамика изменения численности работников органов исполнительной власти в 2002-2012 гг., тыс. чел.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
На федеральном уровне	27,1	27,6	24,4	30,2	31,5	31,4	33,3	35,6	35,7	35,7	36,6
В федеральных органах на региональном уровне	417,3	431,6	432,9	560,2	615,5	625,7	633,7	647,3	635,4	603,4	575,5
В государственных органах субъектов	177,1	182,8	181,9	189,2	200,0	221,1	246,6	236,5	225,1	219,0	213,3
В местных администрациях	448,7	458,4	461,5	454,8	495,6	507,1	507	495,7	489	483,5	476,6

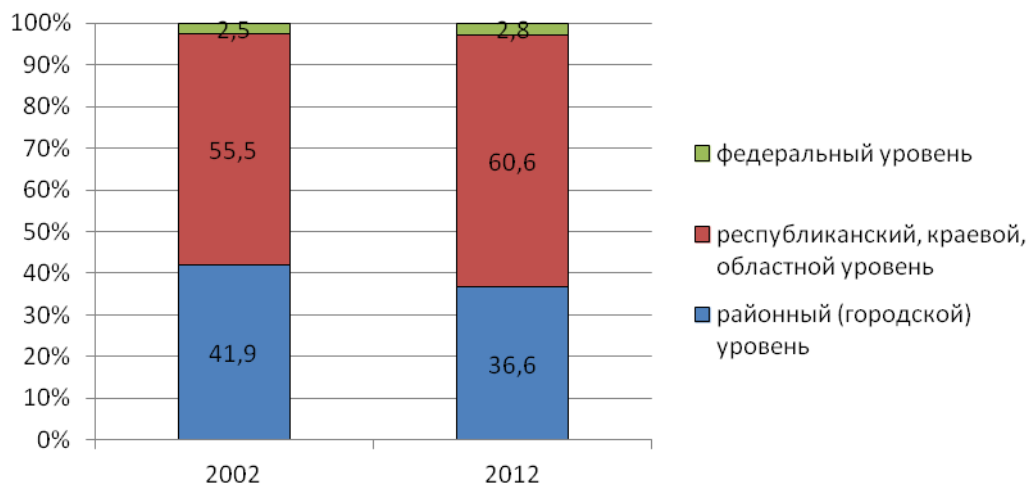
Источник: Росстат

Структура работников органов исполнительной власти при этом изменилась незначительно (Рисунок 6). Доля сотрудников центрального аппарата, как и 10 лет назад, весьма незначительна – 2,8% в 2012 г. (в 2002 г. было 2,5%). Большинство чиновников работают «на местах».

Примечательно, что число работников органов исполнительной власти, работающих в федеральных органах на региональном уровне, в госорганах субъектов Российской Федерации, в местных администрациях, достигнув максимума в 2008-2009 гг., потом стало снижаться. Это было следствием принятого решения о сокращении численности чиновников⁶. Исключение составили работники центральных аппаратов, численность работников которых росла на протяжении всех 10 лет – с 27,1 тыс. чел. в 2002 г. до 36,6 тыс. чел. в 2012 г. – на 35,1%.

Рисунок 6

Структура работников органов исполнительной власти по уровням управления, %



Источник: Росстат

⁶ В начале 2009 года на волне опасений финансового кризиса Минфин России обратился к региональным властям с рекомендацией сбалансировать свои бюджеты на текущий год с учетом ожидаемого сокращения на треть поступающих доходов. Администрации российских регионов с готовностью заявили о предстоящем сокращении численности своих чиновничьих аппаратов. В дальнейшем президентом Д. Медведевым был подписан Указ Президента РФ от 31.12.2010 N 1657 "Об оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных государственных органов", согласно которому численность чиновников должна была сократиться на 20% ко 2 кварталу 2013 г.

«Обеспеченность» населения чиновниками за 10 лет выросла. Если в 2002 г. в среднем на 1000 человек населения приходилось 7,3 работающих в органах государственной власти и местного самоуправления, то в 2012 г. их было уже 9,1 человек. В региональном разрезе самая большая обеспеченность чиновниками наблюдается в наименее густонаселённых регионах: Чукотском (52,5 человека на 1000 человек населения) и Ненецком (36,7) автономных округах и Магаданской области (36,5), а самая низкая – в наиболее населённых Санкт-Петербурге (7,6) и Москве (6).

Органы безопасности, обороны и правопорядка

В соответствии с Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», сведения *о дислокации, действительных наименованиях, об организационной структуре, о вооружении, численности войск и состоянии их боевого обеспечения* относятся к сведениям, составляющим государственную тайну. Таким образом, точной действительной численности Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск и воинских формирований, предусмотренных Федеральным законом «Об Обороне» в официальной открытой статистике не приводится.

Штатная численность Вооруженных Сил Российской Федерации устанавливается указами президента. Так, с 1 января 2008 г. (самые ранние доступные данные) она была установлена в количестве 2 019 629 единиц, в том числе военнослужащих 1 134 800 единиц⁷. В дальнейшем планируется снижение численности войск: с 1 января 2016 года штатная численность Вооружённых сил устанавливается в количестве 1884829 единиц, в том числе 1000000 военнослужащих⁸. Фактическая численность войск, как было сказано выше, не публикуется в открытых источниках. Данные о штатной численности ФСБ России, пограничных и других войск засекречены. Последний раз данные о численности силовых структур открыто публиковались в 1996 году (Таблица 2).

⁷ Указ Президента РФ от 01.01.2008 N 1 «О штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации».

⁸ Выписка из Указа Президента РФ от 29.12.2008 N 1878сс «О некоторых вопросах Вооруженных Сил Российской Федерации».

Таблица 2

Штатная численность вооруженных сил, органов правопорядка и безопасности на 1 января 1997 г. и на 1 января 2013 г., тыс. чел.

	1.1.1997	1.1.2013
Вооруженные Силы Российской Федерации	2 069,9	2 019,6
в т.ч. военнослужащие	1 469,9	1 134,8
гражданский персонал	600,0	884,8
Сотрудники органов внутренних дел, содержание которых осуществляется за счет средств федерального бюджета	540,0	1 106,2
Военнослужащие и гражданский персонал внутренних войск МВД России	264,0	н.д.
ФСБ России	76,9	н.д.
ФПС России (с 2003 г. – Пограничная служба в составе ФСБ России)	210,0	н.д.
Органы правительственной связи	54,0	н.д.

Источники: Федеральный закон о федеральном бюджете на 1997 г., Указ Президента Российской Федерации от 12 апреля 2013 г. № 352 "О штатной численности органов прокуратуры Российской Федерации и органов внутренних дел Российской Федерации".

Расчётная численность вооружённых сил, органов правопорядка и безопасности составляла на начало 2013 г. 2 041,7 тыс. чел.⁹ В 1997 г. штатная численность силовых ведомств без учёта сотрудников органов внутренних дел, содержащихся за счет региональных и местных бюджетов, составила более 3 млн. чел. Таким образом, с 1997 г. произошло сокращение штата силовиков примерно на треть. При этом численность сотрудников органов внутренних дел, содержание которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, за тот же период выросла более чем вдвое.

Общая численность сотрудников органов внутренних дел в настоящее время не указывается ни Росстатом, ни МВД России. Известны лишь некоторые отдельные цифры:

- штатная численность сотрудников уголовно-исполнительной системы, содержащихся за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета,

⁹ Число получено вычитанием из среднегодовой численности занятых по виду деятельности «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» численности чиновников всех уровней и численности работников Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР), составившей 120 065 чел. по состоянию на 31.12.2012 (согласно годовому отчёту ПФР за 2012 г.).

составляет с 1 января 2014 г. 225,3 тыс. чел.¹⁰; с 1 января 2005 г. она составляла 255,5 тыс. чел.¹¹;

- штатная численность Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации составляет с 1 января 2014 г. 4041 чел.¹²; с 13 августа 2004 г. предельная численность сотрудников территориальных органов Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации составляла 4461 чел.¹³;
- штатная численность Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и ее территориальных органов составляет с 1 января 2014 г. 34,8 тыс. чел.¹⁴; в конце июля 2004 г. штатная численность составляла 40 тыс. чел.¹⁵.

Основные фонды

Основные фонды вида экономической деятельности «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» в 2012 г. на 71,6% составляли здания и сооружения – недвижимость органов государственного управления и государственных учреждений¹⁶.

¹⁰ Указ Президента РФ от 20.04.2013 N 363 «Об установлении штатной численности работников уголовно-исполнительной системы».

¹¹ Указ Президента РФ от 08.02.2005 N 135 «Об установлении предельной численности должностей в уголовно-исполнительной системе, подлежащих замещению лицами начальствующего состава и содержащихся за счет средств федерального бюджета».

¹² Указ Президента РФ от 25.03.2013 N 286 «Об установлении штатной численности Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации».

¹³ Указ Президента РФ от 13.08.2004 N 1074 «Вопросы Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации».

¹⁴ Указ Президента РФ от 14.08.2013 N 671 «Об установлении штатной численности Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков».

¹⁵ Указ Президента РФ от 28.07.2004 N 976 «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков».

¹⁶ Возможно, эти данные не вполне точно отражают действительность. Указанная цифра получена из таблиц Росстата «Видовая структура основных фондов коммерческих/некоммерческих организаций (без субъектов малого предпринимательства) в Российской Федерации на конец 2012 г. с учетом переоценки, осуществленной на конец отчетного года, по видам экономической деятельности». Стоимость основных фондов по виду деятельности «Государственное управление и обеспечение военной безопасности;

На начало 2003 г. полная учетная стоимость основных фондов отрасли «Управление» составляла 788,4 млрд. руб. (2,6% всех основных фондов российской экономики); за 10 лет она выросла номинально в 7,3 раза и составила¹⁷ 5,79 трлн. руб. на начало 2013 г. (4,8% всех основных фондов российской экономики). В сопоставимых ценах стоимость основных фондов вида деятельности «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» выросла с 2004 по 2012 гг. в 1,7 раз. Начиная с 2004 г. стоимость основных фондов отрасли возрастает со среднегодовым темпом порядка 6,1% - это намного выше, чем в предыдущие годы (в 1998-2002 гг. средний темп прироста составлял 0,5%). Коэффициент обновления в 2004—2012 гг. составлял от 5,3% до 7,6%, коэффициент выбытия от 0,8 до 1,8%, то есть за рассмотренный период фонды обновлялись быстрее, чем ликвидировались.

Финансирование

В соответствии с отчётами об исполнении консолидированного бюджета за 2004 г. и 2013 г., а также оценкой показателей консолидированного бюджета на 2014 г.¹⁸, суммарные расходы консолидированного бюджета по разделам «Государственное управление», «Судебная власть», «Национальная оборона» и «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства» возросли в номинальном выражении в 7,4 раза – с 871,4 млрд. руб. в 2003 г. (22% расходов консолидированного бюджета) до 6,4 трлн. руб. в 2014 г. (19,7% расходов консолидированного бюджета) (Таблица 3). В 2013 г. расходы на управление и оборону составили 5,8 трлн. руб., что в 6,6 раза превышает показатель 2003 г. Примечательно, что расходы федерального бюджета на управление и оборону выросли сильнее, чем бюджеты территорий и внебюджетных фондов. Если в 2003 г. расходы на управление

обязательное социальное обеспечение» (7,96 трлн. руб.) согласно этим таблицам на 37% выше стоимости основных фондов по соответствующему виду деятельности (на конец 2012 г., по полной учётной стоимости), указанной в сборнике «Российский статистический ежегодник, 2013» (5,8 трлн. руб.).

¹⁷ Стоимость основных фондов вида экономической деятельности «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» (Российский статистический ежегодник, 2013 г.)

¹⁸ Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 февраля 2014 г.

и оборону финансировались из федерального бюджета на 79,8%, то в 2013 г. этот показатель составил уже 86,6%.

Таблица 3

Показатели консолидированного бюджета Российской Федерации на 2004 г. и 2013-2014 гг., млрд. руб.

	Федеральный бюджет			Бюджеты территорий и внебюджетных фондов			Консолидированный бюджет		
	2003	2013	2014	2003	2013	2014	2003	2013	2014
Государственное управление и местное самоуправление	66,7	719	872	116,5	659,2	840,6	183,3	1375,3	1 712,6
Судебная власть	25,1	131,7	137	3,3	18,9	19,8	28,4	150,6	156,8
Национальная оборона	355,7	2 103,6	2 488,1	-	4,4	4	355,7	2 105,5*	2 492,1
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	247,9	2 061,6	2 053,6	56,1	106,6	104,8	304	2 159,3	2 058,4
Итого по указанным разделам	695,4	5 015,9	5 550,7	175,9	789,1	969,20	871,4	5 790,70	6 419,9

* расчётная сумма не совпадает с указанной в Отчёте об исполнении консолидированного бюджета в 2013 г. Указана сумма из отчёта.

Примечания. За 2013-2014 гг. в качестве данных по государственному управлению и местному самоуправлению приводится разность расходов по разделу «Общегосударственные вопросы» и расходов на судебную систему (которые учитываются в составе «Общегосударственных вопросов» с 2005 г.). За 2014 г. показатели консолидированного бюджета расчётные.

Источник: отчёты об исполнении консолидированного бюджета на 2003 г., 2013 г., на 1 февраля 2014 г.

Доля расходов на управление в общей сумме расходов на управление и оборону выросла с 24,3% в 2003 г. до 26,4% в 2013 г. и 29,1% в 2014 г. Доля расходов на национальную оборону, безопасность и правоохранительную деятельность, соответственно, сократилась.

Международные сопоставления

Как 10 лет назад, так и сейчас статистика опровергает сложившееся мнение, что в России чиновников очень много по сравнению с развитыми странами. По данным Росстата, по сопоставимым оценкам (Таблица 4), в федеральных органах исполнительной власти занятых (в расчете на душу населения или одного работника) меньше, чем в США и Великобритании. Хотя численность чиновников в России выросла за 10 лет, она также выросла и в других странах, в результате соотношение по-прежнему в пользу России.

Таблица 4

Численность работников федеральных органов исполнительной власти (по сопоставимому кругу органов власти)

	всего, тыс. человек.		на 1000 чел. населения		на 1000 занятых	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012
Россия	446,8	612,1	3,1	4,3	6,8	9
Великобритания	308,8	401,1	5,2	6,3	11,3	13,5
Канада	160,0	н.д.	5,1	н.д.	10,6	н.д.
США	1050,4	2144,1	3,7	6,9	7,8	15,3

Примечание. По Великобритании приведены данные за 1999 г. и 4 кв. 2012 г., по Канаде – за 2001 г., по США – за 2001 г. и конец сентября 2011 г.

Источник: Росстат

Однако встаёт естественный вопрос: почему при столь скромном российском показателе числа чиновников на 1000 чел. населения (на 1000 занятых) складывается впечатление о, напротив, их большом количестве. Дело в том, что неэффективность, забюрократизированность работы чиновничьего аппарата, условно говоря, множит его. За последние годы, безусловно, наметился прогресс в решении этих проблем. Однако процесс этот пока далеко не завершился.

Анализ доли валовой добавленной стоимости (ВДС) государственного управления в общем объеме валовой добавленной стоимости показывает также, что Россия вполне сопоставима с развитыми странами (Таблица 5). С одной стороны, это говорит о том, что услуги управления и обороны имеют в российской экономике примерно тот же вес, что и в развитых странах. Россия даже обогнала Австралию, Великобританию, Швецию по доле ВДС в ВВП. С другой стороны, Россия отстаёт от Японии, Кореи и ряда

европейских стран, что говорит о наличии некоторого резерва для роста ВДС управления и обороны.

В целом же можно отметить, что Россия вполне сопоставима по ВДС в сфере государственного управления, а фактически по соответствующим расходам, с развитыми странами.

Однако всё-таки обращает на себя внимание динамика российского показателя, если оценивать его через сравнение с другими странами: если в 2002 г. Россия с показателем доли ВДС управления и обороны в общем объёме валовой добавленной стоимости в 4,5% обгоняла из рассматриваемого круга стран только Румынию (4,4%) и Ирландию (4,3%), то в 2012 г. российский показатель – 5,8% – был больше соответствующих показателей 10-ти стран.

Таблица 5

Доля валовой добавленной стоимости вида экономической деятельности «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» в общем объеме валовой добавленной стоимости, %

Страна	2002	2012
Кипр	9,3	10,7
Греция	8,6	9,9 ¹⁾
Венгрия	9	8,4
Португалия	8,4	8,4 ¹⁾
Исландия	5,8	8,3 ¹⁾
Бельгия	7,2	7,8
Франция	7,8	7,8
Нидерланды	7,2	7,3
Италия	6	6,7
Чешская Республика	7,4	6,6
Дания	6,4	6,6
Эстония	5,8	6,6
Испания	5,7	6,6
Латвия	8,3	6,6
Мальта	6,9	6,6
ЕС (28 стран)	6,3	6,5
Словения	5,8	6,5
Словакия	7,4	6,5

Страна	2002	2012
Корея	5,8	6,5 ²⁾
Япония	6 ³⁾	6,4 ¹⁾
Колумбия	7	6,3 ¹⁾
Финляндия	5,8	6,2
Германия	6,4	6,1
Литва	7,9	5,8
Австрия	6	5,8
Россия	4,5	5,8
Люксембург	5,6	5,7
Норвегия	5,7	5,4
Болгария	6,2	5,3
Австралия	5,6	5,3 ²⁾
Великобритания	4,9	5,2 ¹⁾
Польша	5,8	4,9
Швеция	4,8	4,7
Румыния	4,4	4,6
Турция	5	4,4 ²⁾
Ирландия	4,3	4,1

1) данные за 2011 г.

2) данные за 2008 г.

3) данные за 2005 г.

Источники: Евростат, ОЭСР, Росстат

Указанные цифры дают представление об объеме и динамике расходов на содержание государства по сравнению с другими странами. При этом они не отражают изменения реальной эффективности государственного управления и обороны. Эффективность обороны можно проверить только в условиях реальных боевых действий (или хотя бы очень крупных учений). А вот эффективность государственного управления оценивается, в том числе, с помощью ряда индексов, разрабатываемых международными организациями. К ним относятся, например, индексы государственного управления Всемирного банка, подиндекс «качество государственных институтов» Индекса конкурентоспособности Всемирного экономического форума, Индекс восприятия коррупции Transparency International и др.

Всемирным банком ведется статистика 6 «индексов государственного управления», формируемых на основе оценок и данных, публикуемых в опросах и исследованиях международных организаций¹⁹:

- учет государством интересов общества (voice and accountability);
- политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма (political stability and absence of violence/terrorism);
- эффективность правительства (government effectiveness);
- качество регулирующих мер (regulatory quality);
- соблюдение законодательства (rule of law);
- коррупция (control of corruption).

По всем указанным показателям Россия за 10 лет «откатилась» назад. Как в 2002 г., так и в 2012 г. она оказалась ниже уровня развитых стран (Таблица 6). Справедливости ради отметим, что по некоторым из указанных стран показатели также ухудшились. Например, в США ухудшились все показатели, кроме индекса политической стабильности, в Великобритании – все, кроме учёта интересов общества. Однако российские показатели снизились ещё сильнее, в результате разрыв по индексам государственного управления между Россией и развитыми странами возрос.

Таблица 6

Индексы государственного управления в 2002 и 2012 гг.

Индекс \ страна	Россия		США		Франция		Канада		Велико-британия		Австралия	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012
Учет интересов общества	37,5	19,9	92,8	86,3	85,1	89,6	98,6	94,3	90,4	92,4	95,2	96,2
Политическая стабильность	24,0	20,9	50,0	68,2	77,9	63,5	87,0	88,2	64,9	60,2	86,1	80,6
Эффективность правительства	43,9	40,7	91,2	90,4	89,8	87,6	95,6	95,2	93,2	91,9	91,7	94,3
Качество регулирования	43,1	38,8	94,1	87,6	80,4	83,3	93,1	95,7	96,6	94,7	91,7	97,1
Соблюдение законодательства	23,9	23,7	92,8	91,5	84,7	90,0	94,7	95,3	94,3	92,9	95,7	94,8
Коррупция	22,4	16,3	93,2	89,5	84,4	90,0	95,1	95,2	95,6	92,3	92,2	95,7

Источник: Всемирный банк

¹⁹ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

В Таблице 7 показаны изменения мест России и некоторых других стран в рейтинге по Индексу восприятия коррупции и по индексу «качество государственных институтов» интегрального Индекса конкурентоспособности Всемирного экономического форума. По обоим показателям Россия опустилась в рейтингах: на 56 позиций по Индексу восприятия коррупции и на 40 позиций по индексу качества государственных институтов. Сопоставимые потери позиций по индексу качества государственных институтов произошли в Корею и Украину – на 38 и 43 места соответственно. Остальные рассмотренные страны не изменили столь существенно своих позиций. По Индексу восприятия коррупции существенно утратила позиции Украина, спустившись на 59 мест. Справедливости ради отметим, что опустились в соответствующих рейтингах также развитые страны: США, Португалия, Австралия, Дания и др. Это произошло, в том числе, за счёт расширения перечня рейтингуемых стран, а также из-за развития институтов в странах Азии, Африки, Ближнего Востока и Восточной Европы. Так, например, Шри-Ланка переместилась в индексе качества институтов с 72 на 54 место, Македония – с 93 на 60-е место; Уругвай поднялся с 32 на 19 место в Индексе восприятия коррупции,

Таблица 7

Изменения мест России и других стран в индексах, характеризующих качество государственного управления, в 2003-2013 гг.

Страна	Индекс восприятия коррупции			Качество (государственных) институтов		
	2003	2013	Разница	2003	2014	Разница
Россия	71	127	-56	81	121	-40
США	16	19	-3	17	35	-18
Канада	7	9	-2	24	14	10
Финляндия	1	3	-2	2	1	1
Дания	2	1	1	1	18	-17
Новая Зеландия	2	1	1	5	2	3
Исландия	4	12	-8	3	22	-19
Австралия	11	9	2	4	23	-19
Португалия	25	33	-8	22	46	-24
Япония	20	18	2	30	17	13
Корея	40	46	-6	36	74	-38
Румыния	77	69	8	86	114	-28
Украина	85	144	-59	94	137	-43
Филиппины	77	94	-17	85	79	6
Индия	71	94	-23	55	72	-17

Страна	Индекс восприятия коррупции			Качество (государственных) институтов		
	2003	2013	Разница	2003	2014	Разница
Китай	59	80	-21	52	47	5

Примечания. Количество стран в индексах 2003 г. – 102, в индексах 2013 г. – 148 для индекса конкурентоспособности и 175 – для индекса восприятия коррупции. Состав показателей, использованных при расчёте подиндекса качества институтов, расширился в 2013 г. по сравнению с 2003 г.

Источники: Transparency International, World Economic Forum

Сопоставление данных о направленности динамики численности чиновничества и рассмотренных индексов эффективности государственного управления неутешительно. При росте числа чиновников и расходов на их содержание качество государственного управления существенно ухудшилось. Уровень коррупции возрос. Субъективное ощущение, что чиновников слишком много (хотя объективно это не так), за прошедшие 10 лет только усилилось.

Политика в отрасли

За прошедшее десятилетие в отрасли «Управление и оборона» был проведён ряд заметных реформ: административная, военная, реформа милиции. В настоящее время проводится судебная реформа. Последствия этих изменений неоднозначны. Роль некоторых из них, возможно, будет ясна только через несколько лет.

Тем не менее, уже сейчас можно сказать, что каких-то кардинальных изменений в результате реформирования пока не произошло. С одной стороны, это объяснимо: после реформирования отрасли, происходившего в середине 90-х и завершившегося появлением новой системы органов законодательной, исполнительной и судебной власти острой необходимости в радикальных реформах не было. С другой стороны, недостаточная эффективность госуправления, казалось бы, должна была подтолкнуть власти к более глубокому реформированию. Однако этого не произошло. Указанные реформы в значительной степени свелись к «изменению вывесок».

Судебная власть

За прошедшее десятилетие в судебной системе были реализованы федеральные целевые программы «Развитие судебной системы России» на 2002 – 2006 годы и «Развитие судебной системы России» на 2007 - 2012 годы.

Общий объем финансирования, предусмотренный по *программе «Развитие судебной системы России» на 2002 – 2006 годы* на весь период ее реализации, составил 44,9 млрд. руб. Задачи, поставленные в программе, в основном были выполнены²⁰. В числе задач были:

- повышение средней заработной платы судей (перевыполнена более чем в 2 раза);
- расширение штата судей, в том числе за счёт мировых судей (введены 5,3 тыс. судей, 12,4 тыс. работников аппарата и почти 6 тыс. мировых

²⁰ Итоги ФЦП «Развитие судебной системы России» на 2002 – 2006 годы были освещены на заседании Правительства 19 января 2006 г.

судей; становление мировой юстиции в России произошло именно в 2002-2006 гг.);

- обеспечение судебной системы необходимыми помещениями;
- рост числа автоматизированных рабочих мест в судах общей юрисдикции (с 7,2 тыс. в 2001 г. до 35,5 тыс. в 2005 г.) и арбитражных судах (с 4,4 тыс. до 10,6 тыс. соответственно).

В результате реализации мероприятий программы выросла эффективность судебной системы. Это выразилось в общем сокращении сроков рассмотрения дел и росту доверия к арбитражным судам.

Общий объем финансирования **федеральной целевой программы "Развитие судебной системы России" на 2007 - 2012 годы** составил 60,7 млрд. руб. В ходе реализации программы «в целом были достигнуты намеченные результаты и выполнены основные показатели»²¹. Итоги реализации программы были следующие:

- принят ряд федеральных законов, направленных на обеспечение открытости и прозрачности правосудия, повышение эффективности и качества рассмотрения дел, обеспечение доступности правосудия и предотвращение коррупции в органах судебной власти;
- во всех федеральных судах общей юрисдикции, арбитражных судах и в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации созданы официальные сайты в Интернет;
- рост числа автоматизированных рабочих мест в судах общей юрисдикции (до 72,5 тыс.) и арбитражных судах (до 14 тыс.);
- внедрена система автоматической публикации всех судебных решений, принятых арбитражными судами, в открытом и бесплатном доступе на едином портале «Банк решений арбитражных судов»;
- введение в эксплуатацию более 200 зданий для судов;
- обеспечение жильём судей и сотрудников аппаратов судов.

Тем не менее, некоторые аспекты функционирования судебной системы вызывают вопросы. Так, согласно опросам общественного мнения, только 27% граждан России доверяют органам правосудия, при этом 38% органам правосудия не доверяют. Сохраняется ряд проблем, связанных с качеством правосудия, сроками судопроизводства, недостаточной информированностью граждан о деятельности судебной системы,

²¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2012 г. N 1735-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы "Развитие судебной системы России на 2013 - 2020 годы"».

неудовлетворительной работой судов, неэффективным исполнением судебных актов, отсутствием необходимых условий для осуществления правосудия и др. То есть, невзирая на констатацию ряда положительных изменений, пользователи судебной системы – граждане – не ощущают этих изменений.

Задачи ФЦП «Развитие судебной системы России на 2013 - 2020 годы», состоят в обеспечении открытости и доступности правосудия, обеспечении независимости судебной власти, создании условий для осуществления правосудия, модернизации судебно-экспертной деятельности, осуществляемой государственными учреждениями. Сам перечень задач говорит о том, что проблемы в судебной системе достаточно серьёзные. По всей видимости, проведённые в 2002-2012 гг. ФЦП не решали по-настоящему насущные проблемы.

Важным изменением последнего года стало объединение Верховного суда и Высшего арбитражного суда²², фактически, сопровождающееся упразднением последнего. Официальное объяснение таких изменений состоит в том, что суды конкурировали между собой, принимали порой противоположные решения по одним и тем же делам, что перешло в открытую конфронтацию между судами. Тем не менее, остаётся неясным, почему для разрешения сложившихся противоречий понадобилось упразднить явно эффективный орган судебной власти.

Органы правопорядка

Идея разделить милицию на федеральную полицию (гвардию), муниципальную милицию и органы расследования обсуждалась с 2002 года. Однако провальная политика МВД России, в частности, ликвидация РУБОП, приведшая к небывалой коррупции в рядах сотрудников МВД, вынудила в конечном итоге не только отказаться от реформирования министерства, но и сделать его ещё более централизованным, что, в целом, вписалось в общую концепцию централизации власти в России. На протяжении последующих лет периодически появлялась информация о всё-таки возможном осуществлении реформы, но ничего из этого выполнено не было.

²² Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации":

В 2009 г., после ряда громких преступлений, совершённых сотрудниками милиции, тема необходимости изменений в органах правопорядка привлекла значительное внимание общественности. В 2009 – 2011 гг. была проведена реформа МВД. Реформа получила широкую огласку, в том числе потому, что Федеральный закон «О полиции» был опубликован в открытом доступе, и в его обсуждении участвовало значительное число людей²³.

В ходе реформы численность сотрудников органов внутренних дел была сокращена на 22%. В наибольшей степени сокращению подвергся аппарат управления. Были существенно повышены социальные гарантии и денежное довольствие сотрудников полиции. В результате преобразований примерно на 30-40% была сокращена численность оперативных главков МВД, при этом возросло количество штабных подразделений.

В результате сокращения штата полиции на 20% многие сельские районы остались без участковых, а во многих крупных городах не хватает сотрудников патрульно-постовой службы. Были закрыты многие учебные заведения, что отрицательно повлияло на уровень профессиональной подготовки полицейских.

Сокращение численности оперативных подразделений привело, в частности, к тому, что были упразднены целые направления работы сыщиков, такие, например, как борьба с этнической организованной преступностью. Только после целого ряда громких конфликтов, например событий на Манежной площади, эти направления стали восстанавливать по всей стране.

В министерстве также признали провал переаттестации его сотрудников, проводившейся в ходе реформы. Поскольку переаттестация генералитета МВД президентской комиссией затянулась, отведённого на неё времени президентской комиссии хватило только на проверку высшего офицерского состава полиции. Времени на должную проверку рядовых сотрудников не осталось.

Своими главными задачами полиция в настоящее время называет²⁴ повышение к 2020 году раскрываемости тяжких и особо тяжких

²³ Так, на официальном сайте «Общественное обсуждение законопроектов» к проекту закона «О полиции» было получено более 20 тыс. комментариев, многие из которых были учтены.

²⁴ Согласно Распоряжению Правительства РФ от 06.03.2013 N 313-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности"».

преступлений, сокращение уровня уличной преступности, повышение безопасности дорожного движения и повышение доверия граждан к правоохранительным органам (Таблица 8).

Таблица 8

Некоторые целевые показатели МВД России в 2013-2018 гг.

Показатель		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Количество тяжких и особо тяжких преступлений, уголовные дела о которых впервые приостановлены по п. п. 1 - 3 ч. 1 ст. 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (остаток нераскрытых тяжких и особо тяжких преступлений), по отношению к 2011 году		97,8	96,7	95,6	95,2	94,8	94,3 (93,9 к 2020 г.)
Число тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных на улицах, площадях, в парках, скверах, по отношению к 2011 году		100	99	98	97	96	95 (92 к 2020 г.)
Уверенность граждан в защищенности своих личных и имущественных интересов (доля положительных оценок в числе опрошенных)		44,5	45,0	45,5	46,0	46,5	47,5 (50 к 2020 г.)
Число лиц, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий (на 100 тыс. населения)	план	19,9	19,8	19,7	19,3	18,6	15,8
	ожидаемое значение	18,8	18,8	18,8	18,5	17,9	15,8
Число детей, погибших в дорожно-транспортных происшествиях (чел.)	план	949	941	933	911	874	739
	ожидаемое значение	871	871	871	830	792	739
Число подразделений ГИБДД, в которых организован прием граждан на получение госуслуг с помощью электронной очереди	план	70	85	115	315	515	-
	ожидаемое значение	89	89	115	315	515	-

Показатель		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Доля граждан, для которых обеспечен доступ к получению ряда государственных услуг МВД России по принципу «одного окна» (%)	план	не менее 20	не менее 40	не менее 90	-	-	-
	ожидаемое значение	100*	100	100	-	-	-
Доля современных образцов вооружения, военной и специальной техники в оснащении внутренних войск МВД России (в % от общего количества вооружения, военной и специальной техники)	план	46,2	49,7	52,8	58,3	63,2	67,8
	ожидаемое значение	51,4*	51,4	52,8	58,3	63,2	67,8
Доля военнослужащих внутренних войск МВД России, проходящих военную службу по контракту, в общей численности военнослужащих внутренних войск МВД России (%)	план	66,4	75,9	83,9	85,6	-	-
	ожидаемое значение	70*	70	70	70	-	-
Прирост пенсий пенсионерам органов внутренних дел и внутренних войск МВД России, %	план	7,5	8,6	8,3	8,0	7,6	7,3
	ожидаемое значение	7,5*	8,6	8,3	8,0	7,6	7,3

* фактическое значение

Источники:

План деятельности МВД России по реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года на 2013 год и плановый период 2014 – 2018 годов, утвержденный 27 июня 2013 г. № 1/6020;

Отчет о ходе выполнения мероприятий Плана деятельности МВД России по реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года на 2013 год и плановый период 2014 – 2018 годов, утвержденного 27 июня 2013 г. № 1/6020;

Государственная программа Российской Федерации "Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности".

Органы исполнительной власти

За последнее десятилетие тематика совершенствования государственного управления по сложившейся практике и особенностям правового регулирования разбивалась на несколько базовых блоков: административная реформа, реформа государственной службы, электронное правительство, бюджетная реформа. Объектом реформирования стал государственный сектор со всеми его компонентами – государственной службой, финансами, системой управления, информационными ресурсами. Очень много внимания было уделено регламентации (введению в действие регламентов работы). Это показательно, поскольку явно регламентация не является наиболее актуальной задачей госуправления.

Результаты реализации Концепции административной реформы показывают сохраняющуюся актуальность большинства определенных ею направлений совершенствования государственного управления (повышение качества и доступности госуслуг, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, ограничение вмешательства государства в экономику, повышение информационной открытости).

Трехуровневая структура правительства была введена в рамках административной реформы в 2004 году. Федеральные органы были разделены на три группы: федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства. Министерства были призваны осуществлять функции по выработке государственной политики, службы взяли на себя обязанности по контролю и надзору, агентства стали оказывать государственные услуги.

Тогда же сократилось с шести до одного количество вице-премьеров. Было обещано, что заместителей у каждого министра будет не более двух. Первое время это выдерживалось, но сегодня двух заместителей не имеет ни один министр, у председателя правительства один первый заместитель и семь заместителей. А, к примеру, у министра финансов весной 2014 г. было уже 9 заместителей, у министра экономического развития – 9, у министра здравоохранения – 5.

Весьма показательной является и динамика численности федеральных органов исполнительной власти. В ноябре 2002 г. таковых насчитывалось 60. В том числе:

- 24 министерства;

- 6 государственных комитетов;
- 2 федеральных комиссии;
- 13 федеральных служб;
- 8 российских агентств;
- 2 федеральных надзора;
- 5 иных федеральных органов исполнительной власти.

В мае 2014 г. таковых уже было 81, в том числе: 22 министерства, 34 федеральные службы и 25 федеральных агентств. Последнее из созданных министерств – Министерство Российской Федерации по делам Крыма. Итог: за последние десять с лишним лет число федеральных органов исполнительной власти увеличилось на 21 единицу, или на 35%.

Национальная оборона

В 2008 г. начался *первый этап* военной реформы, запланированной до 2020 года. В рамках первого этапа (2008–2011 гг.) предполагалось сократить численность военнослужащих, оптимизировать управление (сократить число уровней управления, штат центрального аппарата, число военных округов и военных частей, учреждений военной медицины) и реформировать систему военного образования (создать 10 научных центров на базе 65 военных образовательных учреждений).

Оптимизация численности военнослужащих в первую очередь коснулась офицерского состава. К 2011 году число офицеров в российской армии составило 150 тысяч, сократившись более чем вдвое по сравнению с уровнем 2008 г. Однако к началу 2012 г. планировалось уже увеличить офицерский состав – на 70 тыс. чел.²⁵ Оптимизация управления привела к созданию новой трёхуровневой структуры оперативного управления войсками и флотами — военный округ, оперативное командование, бригада. Шесть военных округов были реорганизованы в четыре.

На *втором этапе* (2012–2015 гг.) планировалось решить социальные вопросы: повысить денежное довольствие военным, обеспечить их жильём, а также провести мероприятия по повышению квалификации военнослужащих.

²⁵ <http://www.interfax.ru/politics/txt.asp?id=175858>

С 1 января 2012 г. денежное довольствие военнослужащих было увеличено в 2,5-3 раза, а военные пенсии – в 1,5-1,7 раза²⁶.

Ликвидация очереди военнослужащих на получение жилья должна была произойти к 2013 году. Однако по ряду причин этого не произошло. В 2013 г. количество очередников составило 55 тыс. человек. В связи с этим Минобороны приняло решение о выдаче очередникам единовременной денежной выплаты вместо квартиры. По словам замминистра обороны, у человека, прослужившего более 15 лет, размер компенсации составит 4,5 млн. рублей, а военнослужащий с семьей, отслуживший более 25 лет – получит вдвое больше. По мнению Минобороны, денежные выплаты помогут ликвидировать очередь на жилье к середине 2015 года.

Для решения задачи повышения квалификации и профессиональной переподготовки военнослужащих с января 2012 года все военнослужащие контрактной службы обязаны пройти курсы интенсивной общевоинской подготовки в специально созданных учебных центрах, так называемые курсы выживания. Не прошедшие испытания будут рассмотрены на предмет увольнения из Вооружённых сил.

На третьем этапе (2016–2020 гг.) планируется осуществить перевооружение российской армии. Это наиболее затратная часть реформы. Перевооружение, в соответствии с Планом Минобороны России на 2013-2020 гг., происходит уже сейчас, однако в наибольшей степени оно активизируется с 2016 г. (Таблица 9).

Таблица 9

Некоторые целевые показатели Плана деятельности Минобороны России 2013-2020 гг.

Показатель	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Численность военнослужащих, проходящих военную службу по контракту (тыс. чел.)	241,4	295,0	350,0	400,0	425,0	425,0	425,0	425,0
Оснащение Вооруженных Сил современными образцами ВВСТ (%)	19	26	30	41	48	59	64	70 - 100

²⁶ Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2011 г. № 992 «Об установлении окладов денежного содержания военнослужащих, проходящих военную службу по контракту», Федеральный закон от 7 ноября 2011 г. N 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат».

Показатель	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Количество воинских формирований, переоснащённых на современные образцы ВВСТ (нарастающим итогом)	15	27	61	112	184	260	315	406
Наплаванность экипажей надводных кораблей, подводных лодок ВМФ (суток в год на экипаж)	60	75	80	100	110	110	125	125
Обеспечение современной формой одежды (%)	10%	50%	100%					
Предоставление военнослужащим единовременных денежных выплат на приобретение помещения в качестве основной формы обеспечения военнослужащих (тыс. чел.)		38,4	9,4	9,6	9,8	10,3	10,3	11,1
Обеспечение военнослужащих и членов их семей служебным жильем (%)	30	40	55	70	80	100		
Средний рост размера пенсий военных пенсионеров в текущем году к размеру пенсии 2012 года	7,5	15	23	31	42	53	63	72
Повышение денежного довольствия военнослужащих в текущем году к размеру денежного довольствия 2012 года с учетом инфляции (%)	-	5,0	10,3	16,2	22,4	28,6	34,6	40,4

Источник: План деятельности Минобороны России 2013-2020 гг.

Основополагающим документом стратегического планирования в области национальной обороны является Военная доктрина²⁷. Она представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации²⁸.

Кроме Военной доктрины, в области национальной обороны можно отметить такие стратегические документы, как Стратегия национальной безопасности

²⁷ Интересно, что с царских времён в России не было периода, когда не существовало бы военной доктрины, в отличие от всех остальных отраслей. В стране могло не быть экономической программы, но военная доктрина была всегда.

²⁸ Указ Президента РФ от 05.02.2010 N 146 "О Военной доктрине Российской Федерации"

Российской Федерации до 2020 года²⁹, Концепция ФЦП «Совершенствование системы комплектования должностей сержантов и солдат военнослужащими, переведенными на военную службу по контракту, и осуществление перехода к комплектованию должностей сержантов (старшин) Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также матросов плавсостава Военно-Морского Флота военнослужащими, проходящими военную службу по контракту (2009 - 2015 годы)³⁰ и Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса».

²⁹ Указ Президента РФ от 12.05.2009 N 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

³⁰ Распоряжение Правительства РФ от 15.07.2008 N 1016-р.

Сколько стоит управление

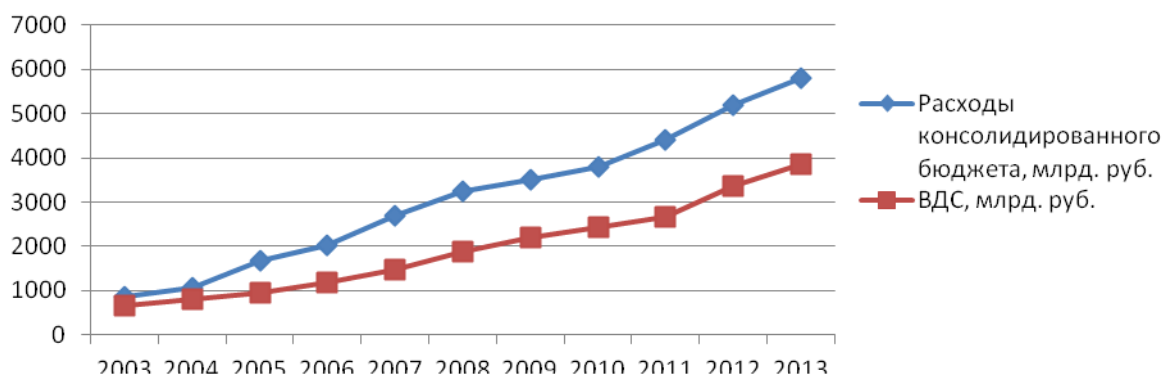
Согласно используемой методике, для расчета стоимости управления и обороны выделяются прогнозный и постпрогнозный периоды. Прогнозный период составляет 10 лет – с 2013 по 2022 г. включительно.

При построении прогноза роста отрасли необходимо принимать во внимание следующее.

Корреляция между показателями ВДС по виду экономической деятельности «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» и расходами консолидированного бюджета весьма высока (Рисунок 7). Коэффициент корреляции составляет 99,2%. В этом нет ничего удивительного, поскольку бюджетные расходы на управление и оборону – это, фактически, валовый выпуск отрасли «Управление и оборона». Как уже отмечалось выше, в отрасли представлены в основном нерыночные услуги, а выпуск по ним оценивается Росстатом по фактическим текущим затратам на оказание этих услуг (оплата труда, затраты на приобретение товаров и услуг, потребленных в процессе производства), плюс потребление основного капитала (амортизация); эти затраты финансируются из бюджета. Учитывая выявленную зависимость, примем допущение, что темпы роста отрасли определяются темпами роста соответствующих бюджетных расходов.

Рисунок 7

ВДС по виду экономической деятельности «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» и расходы консолидированного бюджета на управление и оборону, млрд. руб.



Источники: Росстат, расчёты ФБК (по данным отчётов об исполнении консолидированного бюджета за 2003-2013 гг.)

Анализ структуры бюджетных расходов показал, что в 2003-2013 гг. доля расходов на оборону и безопасность составляла 63-75% всех расходов на государственное управление, оборону и безопасность (Таблица 10). В 2013 г. доля этих расходов составила 70,9%.

Таблица 10

Расходы консолидированного бюджета на управление и оборону 2003-2013 гг., млрд. руб.

Статья расходов	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Общегосударственные вопросы	211,7	260,0	515,1	624,9	996,1	1102,8	1077,5	1178,0	1366,6	1437,9	1525,9
Национальная оборона	355,7	430,0	581,8	683,4	834,0	1043,6	1191,2	1279,7	1517,2	1814,1	2105,5
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	304,0	381,6	585,2	714,1	864,3	1092,1	1245,9	1339,4	1518,6	1929,2	2159,3
Итого по управлению и обороне	871,4	1071,6	1682,1	2022,4	2694,4	3238,5	3514,6	3797,1	4402,3	5181,2	5790,7
Доля обороны и безопасности	0,76	0,76	0,69	0,69	0,63	0,66	0,69	0,69	0,69	0,72	0,74

Источники: отчёты об исполнении консолидированного бюджета на 2003 - 2013 гг., расчёты ФБК

Примем допущение, что в дальнейшем соотношение расходов на управление и на оборону и безопасность сохранится и составит приблизительно 3:7. Таким образом, учитывая вышесказанное, рост ВДС отрасли будет на 70% определяться ростом расходов на оборону и безопасность и на 30% - ростом расходов на общегосударственные вопросы. Поскольку правительством разработан Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, включающий, в том числе, показатели параметров развития бюджетной системы, то будут использованы эти данные. В соответствии с Прогнозом, темпы роста расходов бюджета на общегосударственные вопросы не превысят инфляции в период до 2030 года; прогноз темпов роста расходов на оборону и безопасность отражён в Таблице 11.

Таблица 11

Основные параметры расходов бюджета Российской Федерации на оборону и безопасность

Показатель	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023-2030
Доля расходов на оборону и безопасность в ВВП, %	5,4	6	6,1	6,2	6,3	6,5	6,6	6,7	6,4	6,1	6,1	6,1	6,1
Объём ВВП, трлн. руб.	56,0	62,2	67,5	72,9	79,7	86,8	96,5	105,3	113,1	120,5	128,1	136,3	-
Объём бюджетных расходов на оборону и безопасность, трлн. руб.	3,04	3,74	4,13	4,54	5,05	5,61	6,35	7,05	7,23	7,35	7,82	8,32	-
Дефлятор ВВП, %	115,5	108,5	106,4	105,4	105,4	105,5	107,1	105,6	104,5	104,0	103,7	103,7	-
Темпы роста объёма бюджетных расходов, %	-	113,6	103,6	104,4	105,6	105,3	105,7	105,2	98,0	97,8	102,5	102,6	102,1

Источники: Росстат, Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, расчёты ФБК

Таким образом, прогнозные темпы прироста валовой добавленной стоимости управления и обороны составят в прогнозный период от 99,4% до 105,3% (Таблица 12).

Таблица 12
Прогнозные темпы роста расходов на управление и оборону

Показатель	Доля	Темпы роста										
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023-2030
Оборона и безопасность	0,7	103,6	104,4	105,6	105,3	105,7	105,2	98,0	97,8	102,5	102,6	102,1
Общегосударственные вопросы	0,3	106,5	104,8	104,7	104,7	104,5	104,1	103,6	103,2	102,8	102,7	102,2
Управление и оборона	1	104,5	104,5	105,3	105,1	105,3	104,8	99,7	99,4	102,6	102,6	102,1

Источник: расчёты ФБК

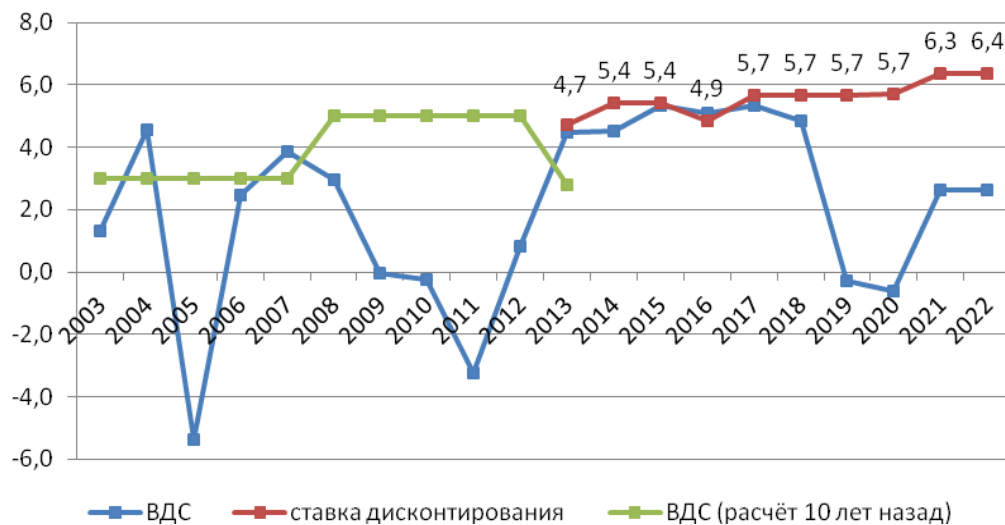
Расчеты производятся на основе реальных значений темпов прироста, поэтому объем валовой добавленной стоимости считается в ценах 2012 г., а ставка дисконтирования не включает инфляционную составляющую.

Ставка дисконтирования в прогнозный период будет составлять от 4,7% до 6,4% (Рисунок 8), согласно расчётам (см. Раздел «Оценки и методология»).

Постпрогнозный период будет характеризоваться ежегодным приростом валовой добавленной стоимости на 2,1%, что соответствует среднему значению прироста бюджетных расходов на государственное управление и оборону в 2023-2030 гг. согласно Прогнозу долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Если принять допущение, что ставка дисконтирования в постпрогнозный период будет равняться средней ставке развитых стран, то риск этого периода составит 4%. Для постпрогнозного периода темп прироста и ставка являются средними. Реальные темпы прироста будут колебаться вокруг этого значения, при этом могут как превышать, так и быть ниже указанных уровней. В частности, ставка дисконтирования снизится до 4% не резко, а постепенно, в течение нескольких лет.

Рисунок 8

Динамика темпов прироста валовой добавленной стоимости и ставки дисконтирования (в %)

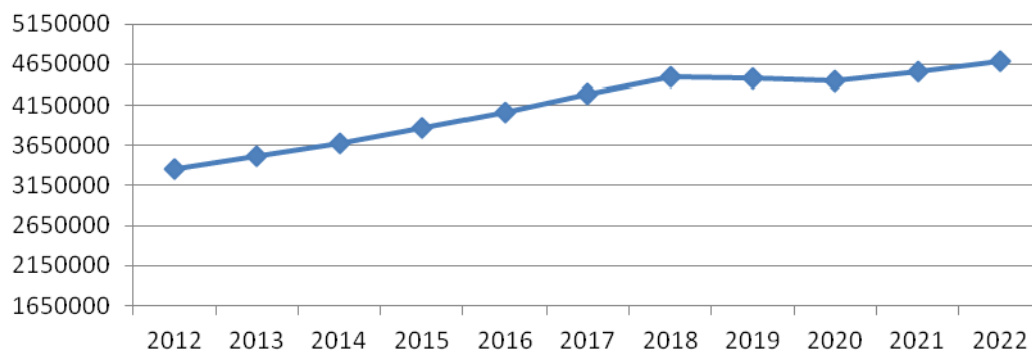


Источники: Росстат, Минэкономразвития России, ФБК

По доходному методу оценки стоимости управления и обороны в **прогнозном периоде** объем накопленной валовой добавленной стоимости, приведенной к началу 2013 г., составит **31,5 трлн. руб.** в ценах 2012 г. Объем валовой добавленной стоимости, производимой управлением и обороной, составит в 2022 г. порядка 4,7 трлн. руб. в ценах 2012 г. (Рисунок 9).

Рисунок 9

Динамика валовой добавленной стоимости в 2012 – 2022 гг. (в млн. руб., в ценах 2012 г.)



Источники: Росстат, ФБК

В постпрогнозный период будет создано дисконтированной валовой добавленной стоимости на 146,3 трлн. руб. В итоге управление и оборону России на начало 2013 г. можно оценить в $(31,5+146,3) = 177,8$ трлн. руб. (в ценах 2012 г.)³¹.

Для сравнения со стоимостью управления и обороны в 2002 г. необходимо перевести полученную 10 лет назад оценку (40,1 трлн. руб.) в цены 2012 г. путём умножения её на цепной индекс – произведение дефляторов валовой добавленной стоимости по управлению и обороне за 2003-2012 гг. Цепной индекс в этот период составил 644,5%. Таким образом, в ценах 2012 г. стоимость управления и обороны, исходя из условий 2002 года, составила бы 258,3 трлн. руб.

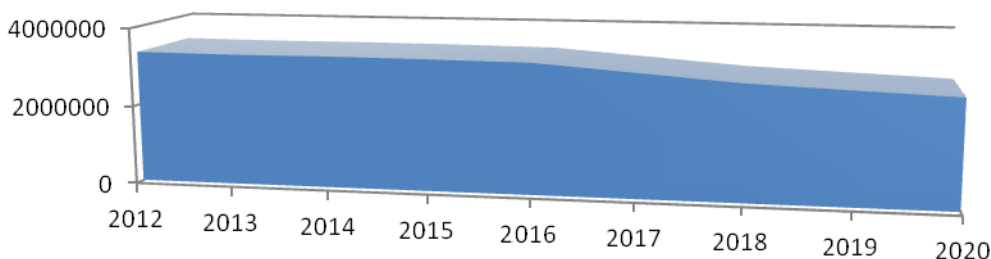
Таким образом, суммарная оценка стоимости управления и обороны снизилась за последние 10 лет в 1,5 раза. Такое различие оценок связано с тремя факторами:

³¹ Если использовать для расчётов не прогнозное, а фактическое значение темпа роста валовой добавленной стоимости за 2013 г. (опубликовано Росстатом 31.01.2014), составившее 101,2%, фактическую величину бюджетных расходов на управление и оборону в 2013 г., составившую 4 264,8 млрд. руб., и фактическое значение доли бюджетных расходов на управление и оборону в ВВП за 2013 г., составившее 6,4% то стоимость управления и обороны составит $(30,2+138,7)=168,9$ трлн. руб.

1. Период 2003 – 2012 в действительности характеризовался, в основном, меньшими темпами роста валовой добавленной стоимости управления и обороны, чем прогнозировалось 10 лет назад.
2. Постпрогнозный период в рамках текущего исследования от 2023 г. и далее характеризуется приростом бюджетных расходов на управление и оборону в 2,1% (согласно среднему значению расчётных показателей за 2023-2030 гг. на основе Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года), тогда как десять лет назад – 2,8%. Соответственно постпрогнозная валовая добавленная стоимость также была существенно выше 10 лет назад.

Рисунок 10

Динамика дисконтированной валовой добавленной стоимости в прогнозный период (в млн. руб., в ценах 2012 г.)



Источник: расчёты ФБК

Снижение дисконтированной валовой добавленной стоимости во все годы вплоть до 2022 г., кроме 2016 г. (Рисунок 10), объясняется превышением ставки дисконтирования над темпами роста валовой добавленной стоимости в эти годы.

**Стоимость управления и обороны за
последние 10 лет снизилась в 1,5 раза
и составила
177,8 трлн. руб.**

ПРИЛОЖЕНИЕ. РАСЧЕТ СТОИМОСТИ

Расчет стоимости управления и обороны производится на основе **метода дисконтирования будущей валовой добавленной стоимости**. Будущая ВДС приводится к началу 2013 г.

В прогнозном периоде объем приведенной валовой стоимости будет рассчитываться по следующей формуле:

$$PV_f = \sum_{t=1}^T \left(I_0 \prod_{k=1}^t \left[\frac{g_k}{1+r_k} \right] \right)$$

где PV_t – приведенная стоимость (present value) в прогнозный период;

I_t – добавленная стоимость, произведенная в отрасли в год t ;

r_t – ставка дисконтирования на год t ;

t – годы, $t=1$ – первый год прогнозного периода, соответствует 2013 году;

T – последний год прогнозного периода, соответствует 2022 году;

g_t – темп роста добавленной стоимости за год t .

Таблица 13

Расчет приведенной валовой добавленной стоимости в прогнозном периоде

Год	Темпы роста ВДС, %	ВДС в ценах 2012 г., млн руб.	Ставка дисконтирования, %	Коэффициент дисконтирования	Приведенная к 2013 г. ВДС в ценах 2012 г., млн руб.
2013	104,5	3 364 612,1	4,7	0,95483	3 356 596,0
2014	104,5	3 515 389,8	5,4	0,90590	3 328 388,6
2015	105,3	3 674 138,2	5,4	0,85942	3 325 691,2
2016	105,1	3 869 670,5	4,9	0,81958	3 332 789,5
2017	105,3	4 066 471,7	5,7	0,77554	3 322 175,6
2018	104,8	4 283 715,9	5,7	0,73386	3 295 549,2
2019	99,7	4 490 700,3	5,7	0,69447	3 109 170,2
2020	99,4	4 477 040,5	5,7	0,65686	2 923 237,6
2021	102,6	4 450 335,8	6,3	0,61767	2 820 807,8
2022	102,6	4 566 841,9	6,4	0,58079	2 722 115,3
Накопленная приведенная к 2013 г. ВДС, в млн руб., в ценах 2012 г.					31 536 521,0 ³²

³² Расхождение указанной величины с суммой значений в строках таблицы связано с их округлением.

В постпрогнозный период приведенная валовая добавленная стоимость рассчитывается по формуле Гордона, полученный результат приводится к началу 2013 г.:

$$PV_{pf} = \frac{g}{(1+r-g)} \cdot I_{2012} \cdot \prod_{t=1}^T \left[\frac{g_t}{1+r_t} \right],$$

где PV_{pf} – приведенная стоимость в постпрогнозном периоде;

I_{2012} – валовая добавленная стоимость в 2012 г.

g – теоретический (усредненный) темп роста валовой добавленной в постпрогнозном периоде;

r – ставка дисконтирования в постпрогнозном периоде

r_t – ставка дисконтирования в t-м году прогнозного периода;

$$PV_{pf} = \frac{1,021 \cdot 3364612,1 \cdot 1,045^2 \cdot 1,053 \cdot \dots \cdot 1,026}{(1+0,04-1,021) \cdot (1+0,047) \cdot (1+0,054)^2 \cdot \dots \cdot (1+0,064)} = 146277880,5 \text{ млн руб.}$$

Суммарная приведенная ВДС на начало 2013 г. составляет **177 814 401,5 млн. руб.** (31 536 521,0 + 146 277 880,5) в ценах 2012 г.