

**СОВМЕСТНЫЙ ПРОЕКТ ТЕЛЕКОМПАНИИ REN TV,
АУДИТОРСКО-КОНСАЛТИНГОВОЙ КОМПАНИИ ФБК
И ГАЗЕТЫ «ВЕДОМОСТИ»**

СКОЛЬКО СТОИТ РОССИЯ

РАЗДЕЛ 14

УПРАВЛЕНИЕ И ОБОРОНА

Москва, 2004 г.

Авторский коллектив: доктор экономических наук И.А.Николаев (руководитель),
кандидат экономических наук И.Е.Шульга,
С.А.Артемьева,
А.М.Калинин.

© 2004, ООО «ФБК». Все права защищены. Использование информации без ссылки на источник и указания наименования «ФБК» запрещено.

Содержание

ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ	4
КАДРЫ УПРАВЛЕНИЯ.....	5
<i>Занятость в органах государственного управления</i>	<i>7</i>
<i>Судебная власть и прокуратура.....</i>	<i>11</i>
<i>Законодательная власть</i>	<i>12</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	18
ПОЛИТИКА В ОТРАСЛИ	21
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ	21
СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ.....	22
ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ	24
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ, НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	30
СКОЛЬКО СТОИТ УПРАВЛЕНИЕ.....	35
ПРИЛОЖЕНИЕ. РАСЧЕТ СТОИМОСТИ	40

Основные показатели

В соответствии с Методологическими положениями Госкомстата России, отрасль «Управление» включает деятельность:

- *органов государственной власти и управления;*
- *судебных и юридических учреждений;*
- *органов охраны общественной безопасности и обороны.*

Отрасль «Управление» – это деятельность федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления. Это вся совокупность властных структур, от судов и законодательных собраний до районных управ. Помимо разнообразных органов власти, к управлению относятся также коммерческие юридические учреждения, оказывающие рыночные услуги, специализированные органы приватизации и внебюджетные государственные фонды. Всего в отрасли, по данным Госкомстата России на 1 января 2003 г., действовало 78,7 тыс. организаций.

Оценка выпуска государственных учреждений управления, предоставляющих в основном нерыночные услуги, производится Госкомстатом России *по сумме расходов за счет государственного бюджета на содержание правоохранительных органов, органов государственной власти, органов государственного управления и расходов на оборону*. Рыночные услуги оцениваются исходя из выручки, полученной от их оказания, а услуги внебюджетных фондов и фондов приватизации – в размере расходов на содержание их аппарата.

Следует обратить внимание на то, что расходы на оборону учитываются в показателе выпуска и, соответственно, в показателе валовой добавленной стоимости по отрасли «Управление». В этой связи стоимостная оценка данной отрасли представляет особый интерес, так как до сих пор достаточно распространенным остается мнение, согласно которому уж если что и осталось ценного в России за годы рыночных преобразований, так это ее ядерный арсенал и т.п.

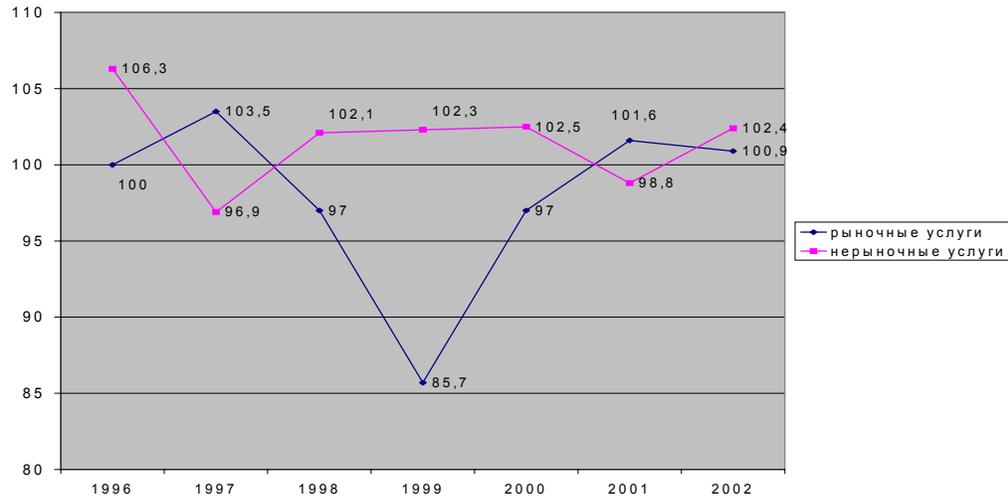
Валовая добавленная стоимость услуг отрасли «Управление» составила в 2002 г. 482,2 млрд руб. (5% всей ВДС в экономике), из которых 447,5 млрд руб. (93%) – валовая добавленная стоимость нерыночных услуг.

Доля услуг органов управления в общем объеме выпуска рыночных услуг совсем незначительна: менее 1%, что связано с активным развитием сектора

услуг в последние годы и сокращением общих объемов рыночных услуг государства в 1998-1999 гг. (рис.1)

Рисунок 1

Индекс физического объема валовой добавленной стоимости услуг управления, % к предыдущему году



Источник: Госкомстат России

В общем объеме нерыночных услуг в экономике страны доля управления составляет в последние годы около 50% .

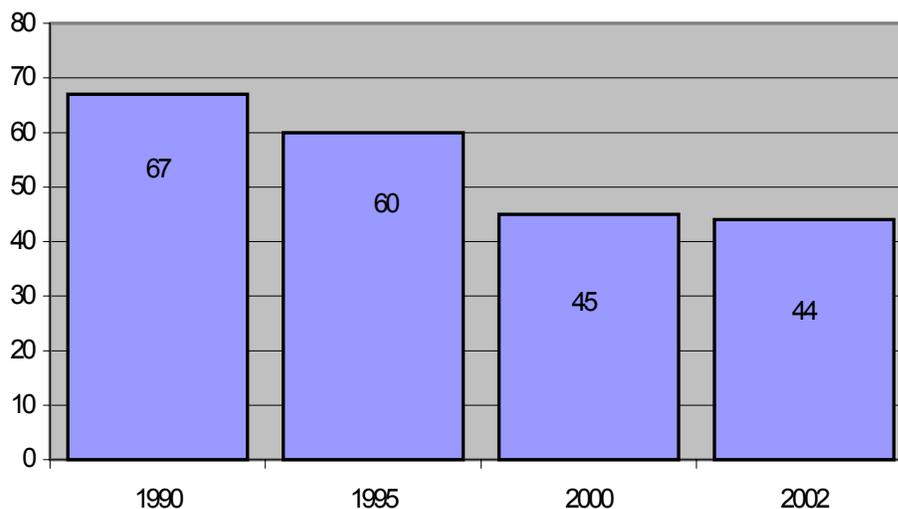
Кадры управления

Анализ отрасли логично начать именно с кадров – специфика управления такова, что «кадры решают все».

В соответствии с данными Госкомстата России о рынке труда Российской Федерации, всего оказанием услуг управления в 2002 г. занималось порядка 4,5% всех занятых в экономике. Удельный вес численности женщин составляет 44%, причем еще в 1990 г. женщины составляли две трети занятых в отрасли (рис. 2).

Рисунок 2

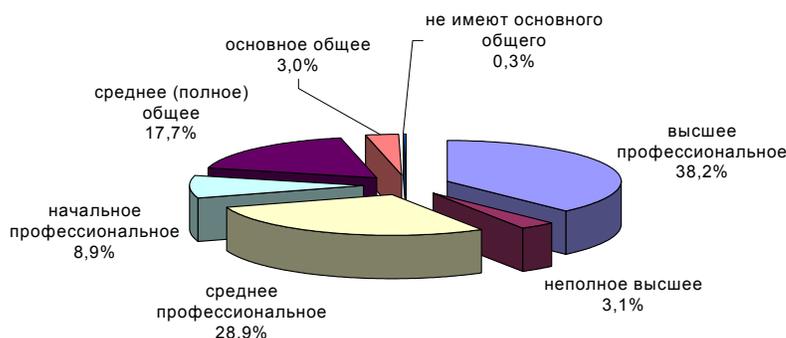
Удельный численности женщин в общей численности занятых в управлении, %



Источник: Госкомстат России

Этот факт заслуживает специального анализа, потому что **только по отрасли «Управление»** отмечается такое **значительное сокращение удельного веса женщин в числе занятых**. Получается, что переход к рынку в России сопровождался вытеснением женщин из числа работников отрасли «Управление». В качестве предположения, объясняющего отмеченную тенденцию, можно отметить следующее: многочисленные кампании по сокращению численности работников отрасли имели следствием увольнение прежде всего женщин. Напротив, когда решался вопрос об увеличении штатной численности, принимали преимущественно мужчин.

С точки зрения уровня образования, в отрасли «Управление» преобладают работники с высшим и средним профессиональным образованием — суммарно на эти две категории приходится 67,1% работающих (рис. 3).

Рисунок 3
Структура занятых в отрасли «Управление» по уровню образования


Источник: Госкомстат России

Отрасль «Управление» – далеко не самая высокопрофессиональная: по числу специалистов с высшим профессиональным образованием она проигрывает таким отраслям экономики, как «Наука и научное обслуживание» (62,3%), «Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение» (53,5%) и «Образование» (48,2%).

Средняя заработная плата в отрасли в феврале 2004 г. составляла 7821 руб., что на 27% больше среднего по экономике уровня.

Занятость в органах государственного управления

Статистика численности занятых в органах государственного управления ведется Госкомстатом России *без учета персонала Минобороны России, МВД России, других органов, обеспечивающих правопорядок и охрану безопасности государства, таможен¹.*

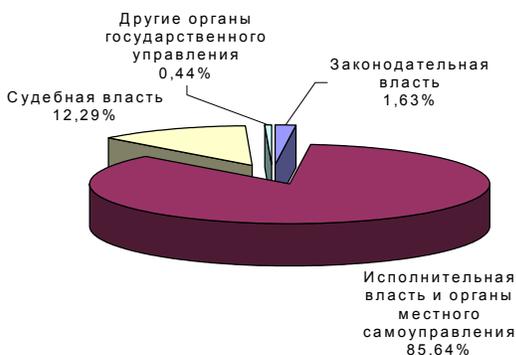
¹ Приведенные ниже статистические данные приводятся с учетом этих ограничений, если не указано иное.

С учетом этих ограничений, всего в органах государственного управления всех уровней и ветвей власти в 2002 г. работало, по данным Госкомстата России, 1252,3 тыс. чел., из которых:

- 20,4 тыс. чел. относились к органам законодательной власти;
- 1 072,6 тыс. чел. работали в органах исполнительной власти;
- 153,9 тыс. чел. трудились в судебной власти и органах прокуратуры.

Рисунок 4

Структура работающих в органах государственного управления по ветвям власти



Источник: Госкомстат России

На федеральном уровне, то есть в центральных аппаратах министерств и ведомств, трудится только 3% занятых. При этом в органах законодательной власти этот показатель составляет 21%, в органах исполнительной власти лишь 2,7%, а в органах судебной власти и прокуратуры – лишь 2,2%.

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, и основная часть чиновников работает именно в регионах, «на местах». Именно на территориальные департаменты и учреждения и приходится основная часть «армии чиновников».

Соответствующим образом построена и статистика Госкомстата России: численность работников органов государственной власти и органов местного самоуправления указывается 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 государственного управления в течение 1990-х гг. увеличивалась практически непрерывно, в основном за счет работающих на региональном уровне² (рис. 5).

Рисунок 5

Численность занятых в государственном управлении, в % к 1994 г.



Источник: Госкомстат России

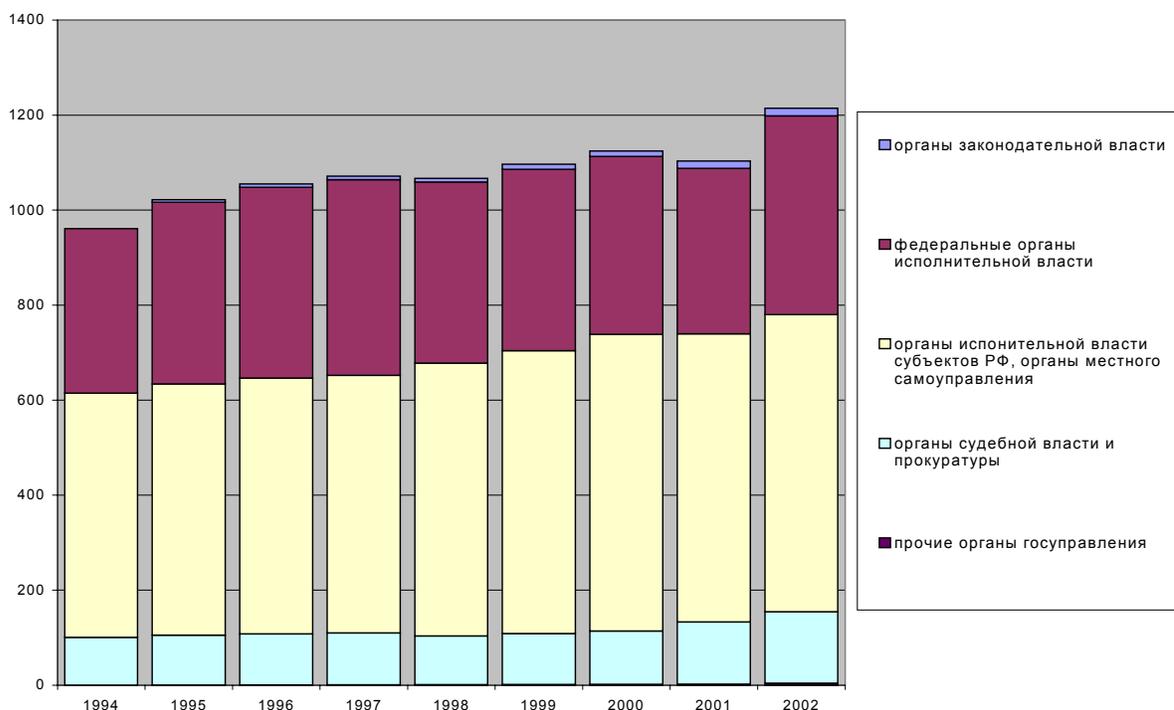
Число работников федерального уровня в 1995 – 1998 гг. снизилось с 39,7 тыс. чел. до 35,9 тыс. чел., однако в 1999-2000 гг. наблюдался рост, и в 2002 г. численность работающих на федеральном уровне составила 37,9 тыс. чел., что составляет около 96% от уровня 1994 года. Региональный уровень напротив, увеличивался весьма активно, и сейчас численность работающих «в регионах» (1214,5 тыс. чел.) более чем на четверть превышает показатель 1994 года (965 тыс. чел.). Выделить «локомотив» роста чиновников регионального уровня достаточно трудно. Численность работников органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов

² Под региональным уровнем подразумеваются, соответственно, не только органы субъектов Российской Федерации, но и территориальные учреждения федеральных органов власти

местного самоуправления за 1994-2002 гг. возросла на 111,3 тыс. чел (с 514,5 тыс. до 625,8 тыс. чел.). Численность работников территориальных представительств федеральных органов исполнительной власти, сократившаяся было в 2001 г. до уровня 1994 года (348,3 тыс. чел. в 2001г. против 346,1 тыс. чел. в 1994г.), в 2002 г. резко выросла и составила 418 тыс. чел. На 50,1 тыс. чел. возросла с 1994 г. численность работающих на региональном уровне в органах судебной власти и прокуратуры (рис. 6).

Рисунок 6

Структура занятых в государственном управлении на региональном уровне, тыс. чел.



Источник: Госкомстат России

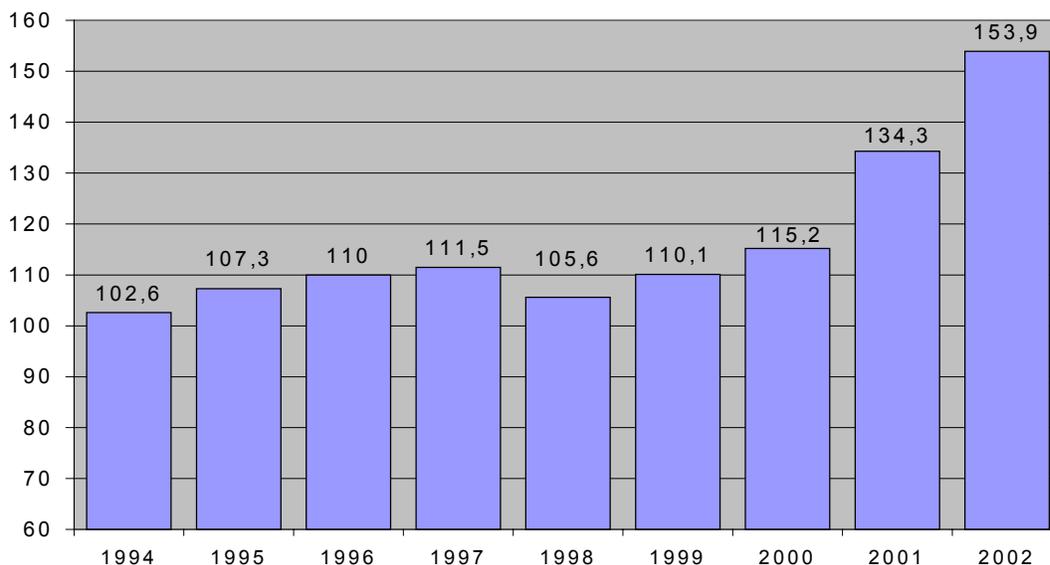
Общий прирост численности занятых в государственном управлении в 1994-2002 гг. составил 25%. Интересный факт, который требует своего объяснения, если учесть, что практически на эти же годы пришлось время перехода от командно-административной экономики к экономике рыночной, где почти что по определению управленцев не может быть много.

Судебная власть и прокуратура

Что такое «региональный уровень», хорошо видно на примере судебной системы и прокуратуры. В органах судебной власти и прокуратуры Российской Федерации в 2002 г. работало 153,9 тыс. чел., притом только 3,4 тыс. чел. работало на федеральном уровне. Остальное – это суды и органы прокуратуры регионального и местного уровня: районные, областные и т.д. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, судьи независимы и подчиняются только Конституции и федеральному закону. Финансирование судов производится только из федерального бюджета, это - федеральная судебная система³. Но с точки зрения уровня работы, оказания услуг – это услуги на федеральном, региональном и местном уровне.

Рисунок 7

Численность работников судебной власти и прокуратуры, тыс. чел.



Источник: Госкомстат России

С 1994 года численность персонала судебной власти и прокуратуры растет почти непрерывно (снижение наблюдалось лишь в 1998 г.), по сравнению с

³ Помимо федеральной судебной системы, Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» предусматривает существование судов субъектов Российской Федерации. К ним относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

1994 г. увеличившись в полтора раза (в 1994 г. число работников составляло 102,6 тыс. чел.).

Таким образом, в последние годы **отмечается резкое увеличение численности работников судебной власти и прокуратуры.**

Законодательная власть

По информации Госкомстата России, всего в органах законодательной власти Российской Федерации в 2002 г. трудилось 20,4 тыс. чел., из которых 4,3 тыс. чел. работало на федеральном уровне, и 16,1 тыс. чел – на уровне регионов и органов местного самоуправления.

Как уже отмечалось, роль федерального уровня здесь наибольшая - законотворческую деятельность Федерального Собрания Российской Федерации обеспечивают 4,3 тыс. чел. Нелишне вспомнить, что собственно законодателей федерального уровня у нас не так много: 450 депутатов Государственной Думы Российской Федерации и 178 членов Совета Федерации (по два от каждого субъекта Российской Федерации). Остальные – это аппарат Федерального Собрания Российской Федерации. Простой подсчет показывает, что на одного законодателя приходится примерно 6 сотрудников аппарата.

На региональном уровне больше всего работников законодательной власти в 2002г. было в Тамбовской области – 1966 человек, меньше всего в республике Калмыкия – всего 31 работник законодательного органа власти⁴.

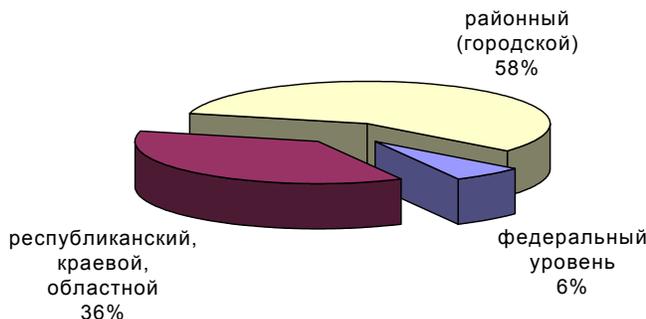
Исполнительная власть

Из более чем миллиона работающих в органах исполнительной власти, 446,8 тыс. чел. обеспечивают деятельность федеральных органов (рис. 8).

⁴ В Коми-Пермяцком автономном округе в органе законодательной власти работал 21 человек, но этот субъект Федерации, похоже, прекращает существование с образованием Пермского края

Рисунок 8

Структура работников федеральных органов исполнительной власти по уровням управления



Источник: Госкомстат России

То, что все чиновники сконцентрированы в Москве, с точки зрения числа работников является мифом – в центральных аппаратах органов исполнительной власти федерального уровня работают 28,8 тыс. чел, остальные (418 тыс. чел.) заняты «на местах», то есть в территориальных департаментах, представительствах министерств и ведомств, государственных учреждениях на уровне республик, краев, областей, городов и районов.

Особенно хорошо это видно на примере численности работников, замещающих государственные должности в федеральных министерствах и ведомствах. Больше всего работающих в территориальных органах в 2002 г. приходилось на Министерство Российской Федерации по налогам и сборам: 147 104 чел., при том что центральный аппарат МНС состоял из 921 чиновника. На втором месте - Минфин России, в системе территориальных органов которого государственные должности занимало 52 493 чел., а в центральном аппарате – только 1493. Совершенно понятно, что почти 150-тысячная армия работающих на местах налоговиков – это и есть налоговые инспекции, с которыми приходится сталкиваться в повседневной жизни, а высокая численность территориальных органов Минфина России объясняется существованием системы органов федерального казначейства.

Схожая ситуация наблюдается и в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Всего в 2002 г. численность работников госуправления субъектов Российской Федерации составила 177,1 тыс. чел., а органов местного самоуправления 448,7 тыс. чел.

В среднем в Российской Федерации на 1000 человек населения приходится 9 работающих в органах государственной власти и местного самоуправления. Если не учитывать центральные аппараты министерств и ведомств федерального уровня, меньше всего работников органов государственной власти на 1000 чел. населения в Москве и Московской области (6) — из-за большой численности населения региона, самый же большой показатель в Эвенкийском (57) и Корякском (42) автономных округах.

Наибольшее представительство федеральных органов исполнительной власти на региональном уровне – в Москве (22 175 чел., исключая чиновников федерального уровня). Далее, однако, следует не Московская область (12 696 чел.) или Санкт-Петербург (12 984 чел.), а Ростовская область (13 175 чел.). Меньше всего «рука Москвы» представлена в Ненецком и Корякском автономных округах (304 и 301 чиновник).

Самая большая численность сотрудников органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации – в Москве (16010 чел.), на втором месте Татарстан (15016 чел.). Меньше всего – вновь в Корякском автономном округе (177). Самая большая численность работников местного самоуправления в Московской (19 322 чел.), Тюменской (17 334 чел.) и Ростовской области (14 264 чел.). Первые места по численности персонала судов и органов прокуратуры также удерживают Москва и Московская область (5273 и 4285 чел.), однако на третьем месте – Краснодарский край (4727 чел.) Меньше всего судей и прокуроров в Эвенкийском автономном округе.

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, так же как и штатная численность других войск, воинских формирований и органов, в соответствии со ст. 193 Бюджетного кодекса Российской Федерации, включаются в число документов, представляемых в Государственную Думу Российской Федерации. В настоящее время в открытой части комплекта документов, представляемых в Государственную Думу вместе с проектом федерального бюджета, этих данных нет. Отсутствует открытая информация о штатной численности и в самом бюджете. Последний раз данные о численности силовых структур открыто публиковались в 1996 году (табл. 1).

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

Вооруженные Силы Российской Федерации	2 069,9
в т.ч. военнослужащие	1 469,9
гражданский персонал	600,0
Сотрудники органов внутренних дел, содержание которых осуществляется за счет средств федерального бюджета	540,0
Военнослужащие и гражданский персонал внутренних войск МВД России	264,0
ФСБ России	76,9
ФПС России	210,0
Органы правительственной связи	54,0
Органы налоговой полиции	38,0

Источник: Федеральный закон о федеральном бюджете на 1997 г.

Таким образом, в 1997 году в силовых ведомствах по штату должно было работать и служить более 3 млн чел., и это без учета сотрудников органов внутренних дел, содержащихся за счет региональных и местных бюджетов. С тех пор организационная структура силовых ведомств существенно изменилась, но официально объявлялось лишь о сокращении штатной численности вооруженных сил и внутренних войск.

По информации Министра обороны России С.Б. Иванова, численность Вооруженных Сил Российской Федерации к началу 2003 г. должна была выйти на уровень 1 126 тыс. чел. военного и 860 тыс. чел. гражданского персонала⁵. К январю 2006 г., в соответствии с выпиской из Указа Президента России от 24 марта 2001 г. № 337с⁶ «Об обеспечении строительства и развития вооруженных сил Российской Федерации, совершенствовании их структуры», штатная численность военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации должна составить 1 млн единиц.

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

⁵ http://www.redstar.ru/2002/11/27_11/1_01.html

⁶ Указы, имеющие букву «с» в своем номере, являются секретными, однако выписки из них, не содержащие секретной информации, публикуются органами государственной власти в установленном порядке. Указанная выписка опубликована в "Российская газета", №63 от 30 марта 2001 г. и "Собрании законодательства РФ" от 02.04.2001, № 14, ст. 1326.

- при органах внутренних дел функционирует 2047 подразделений вневедомственной охраны штатной численностью 368,3 тыс. человек, в т.ч. 144 тыс. сотрудников милиции⁷;
- штатная численность сотрудников центрального аппарата МВД России, в соответствии с Указом Президента России от 4 июня 2001 г. № 644, составляет 3 000 человек;
- численность органов предварительного следствия, в соответствии с Постановлением Правительства России от 5 февраля 1999 г. № 126, составляет 56 000 единиц;

Штатную численность «милиции общественной безопасности»⁸, финансируемой из региональных и местных бюджетов, тех милиционеров, с которыми приходится ежедневно встречаться на улицах, устанавливается в соответствии с Указом Президента России от 12 февраля 1993 г. В Указе приводятся нормативы численности всех видов органов милиции общественной безопасности, однако наиболее интересны следующие цифры:

- на каждые 1-1,5 тыс. чел. или 150 сельских дворов должен приходиться один сотрудник патрульно-постовой службы (постовой милиционер).
- на каждые 3,5 тыс. чел. – участковый инспектор
- на каждые 35 км федеральных и 200 км региональных и местных автодорог – инспектор ДПС ГИБДД

Основные фонды

Основные фонды отрасли «Управление»⁹ - это, прежде всего, недвижимость органов государственного управления и государственных учреждений отрасли.

На начало 2003 г. полная учетная стоимость основных фондов отрасли «Управление» составляла 483 млрд руб., что составляет 1,9% всех основных фондов российской экономики и сопоставимо с основными фондами в отраслях «Образование» (572 млрд руб.) или «Здравоохранение, физическая культура, социальное обеспечение» (501,6 млн руб.). Начиная с 1998 г.

⁷ <http://www.mvdinform.ru/index.php?newsid=638>

⁸ В соответствии с законом «О милиции», в состав милиции входят криминальная милиция (уголовный розыск, борьба с экономическими преступлениями, с оборотом наркотиков, с организованной преступностью, и т.п.) и милиция общественной безопасности: ОМОН, изоляторы временного содержания, конвойная служба, ГИБДД, патрульно-постовая служба, дежурные части, участковые, паспортные столы и т.п.

⁹ Стоимость основных фондов обороны, по всей видимости, Госкомстатом России не учитывается.

имущество отрасли возрастает со среднегодовым темпом порядка 0,5%. Коэффициент обновления в 2000—2002 гг. составлял 2%, коэффициент выбытия 0,9.

Финансирование

В соответствии с оценкой показателей консолидированного бюджета на 2004 г.¹⁰, суммарные расходы консолидированного бюджета по разделам «Государственное управление», «Судебная власть», «Национальная оборона» и «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства» в 2004 г. составят порядка 1 трлн руб., или 20,9% расходов консолидированного бюджета (табл. 2).

Таблица 2

Показатели консолидированного бюджета Российской Федерации на 2004 г., млрд руб.

	Федеральный бюджет	Бюджеты территорий	Консолидированный бюджет
Государственное управление и местное самоуправление	76,8	111,5	188,3
Судебная власть	33,3	4,0	37,3
Национальная оборона	411,6	-	411,6
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	310,1	58,6	368,7
Итого по указанным разделам	831,8	174,1	1 005,9

Источник: проект федерального бюджета на 2004 г.

Если исходить из показателей консолидированного бюджета, собственно услуги управления составляют менее 20% валовой добавленной стоимости. Остальное – это национальная оборона, безопасность и правоохранительная деятельность. Последняя, впрочем, вполне может быть отнесена к «обычным» услугам управления: несмотря на традиционное выделение органов охраны правопорядка в качестве «силовых», сотрудник милиции по своей сути – такой же чиновник, хотя и в погонах.

¹⁰ Материалы проекта Федерального Бюджета Российской Федерации на 2004 г.

Международные сопоставления

Вопреки сложившемуся мнению, **чиновников в России не так уж и много по сравнению с развитыми странами**. По данным Госкомстата России, по сопоставимой оценке (табл. 3), в федеральных органах исполнительной власти занятых меньше, чем в США, Великобритании или Канаде (в расчете на душу населения или одного работника).

Таблица 3
Численность работников федеральных органов исполнительной власти (по сопоставимому кругу органов власти)

	год	всего, тыс. человек.	на 1000 чел. населения	на 1000 занятых
Россия	2002	446,8	3,1	6,8
Великобритания	1999	308,8	5,2	11,3
Канада	2001	160,0	5,1	10,6
США	2001	1050,4	3,7	7,8

Источник: Госкомстат России

Не так уж сильно отличается Российская Федерация от развитых стран и с точки зрения доли валовой добавленной стоимости государственного управления в общем объеме валовой добавленной стоимости (т.е. в ВВП). С точки зрения вклада в валовой внутренний продукт, управление и оборона, например, Австралии, обеспечивают 4,3% валовой добавленной стоимости, Великобритании — 4,9%, а в Канаде на государственное управление приходится примерно 5,7% валового внутреннего продукта. В этом отношении Российская Федерация (4,6%) выглядит вполне сопоставимой с развитыми странами. С одной стороны, это говорит о том, что услуги управления и обороны занимают в российской экономике ту же роль, что и в развитых странах. С другой стороны, показатель России несколько ниже, чем, к примеру, у Канады и Великобритании, а значит, есть некоторый резерв для его увеличения. Надо, тем не менее, учитывать различное государственное устройство и структуру отраслей управления и обороны в разных странах. Например, низкая доля Австралии может быть объяснена небольшими расходами на оборону, а высокий показатель Канады — развитой федеративной системой и активными органами власти в регионах страны.

Однако эти цифры показывают только расходы на содержание государства. Реальной эффективности государственного управления они не отражают. Из общего количества занятых и валовой добавленной стоимости, произведенной в отрасли управления, нельзя сделать какой-либо вывод о ее эффективности. Эффективность и достаточность расходов на оборону можно

вообще проверить только в условиях реальных боевых действий (или хотя бы очень крупных учений). Но то, как работает гражданский чиновник, каждый гражданин ощущает на себе.

Всемирным банком ведется статистика 6 «индексов государственного управления», формируемых на основе оценок и данных, публикуемых в опросах и исследованиях международных организаций¹¹:

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

По всем указанным показателям Россия оказывается ниже среднемирового уровня (табл. 4)

Таблица 4
Эффективность отрасли «Управление»

	Индекс эффективности (100=максимум, 50 – среднемировое значение)						число опросов и исследований, использованных при определении индекса для России
	Россия	США	Франция	Канада	Великобритания	Австралия	
учет интересов общества	33,8	90,9	88,4	94,9	93,9	94,4	11
политическая стабильность	33	56,2	70,8	87,0	73,5	89,7	9
эффективность правительства	44,3	91,2	90,7	94,8	97,9	92,8	11
качество регулирования	44,3	91,2	85,6	93,8	97,9	94,8	10
соблюдение законодательства	25,3	91,8	87,6	93,8	94,3	95,4	15
коррупция	21,1	92,3	89,2	95,9	94,3	93,8	12

Источник: Всемирный Банк

Сопоставление данных о численности чиновничества и «индексов государственного управления» по версии Всемирного Банка позволяет объяснить, почему при столь сравнительно небольшом числе чиновников

¹¹ <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html>

создается впечатление, что их очень много. Дело в том, что **чрезвычайно высокая коррумпированность и крайне недостаточный учет интересов общества «умножают» количество управленческих работников.** Непонимание этого приводит к тому, что в России реформы административного аппарата (и последняя из них не является исключением) начинаются с самого простого – сокращения численности работников. Основные проблемы при этом так и остаются нерешенными.

Политика в отрасли

Свою современную форму отрасль управления приобрела в 1993 г., с принятием Конституции Российской Федерации. Именно с этого момента система органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации получила базовое законодательное оформление. Принятие Конституции определило общие черты отрасли, фактически была произведена большая реформа государственного устройства, с появлением новой системы органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

После такого кардинального реформирования дальнейшая деятельность сводилась преимущественно к оформлению структуры ветвей власти: принятию федеральных конституционных законов, положений о министерствах и ведомствах, и т.п. Административная реформа как реформа прежде всего содержания отрасли, а не ее структуры, отошла на второй план: но повестке дня были более актуальные задачи стабилизации экономики.

Законодательная власть

Возможность реформирования законодательной власти на федеральном уровне ограничена Конституцией России: структура Федерального Собрания Российской Федерации четко определяется основным законом страны. Порядок формирования Совета Федерации и порядок выбора депутатов Государственной Думы, в соответствии со ст.96 Конституции, определяются федеральными законами, которые опять же должны приниматься Федеральным Собранием России. Политика исполнительной власти и Президента России в отношении Федерального собрания за последнее десятилетие менялась не раз, иногда дело доходило до конфликтных ситуаций (можно вспомнить попытку импичмента или трудный процесс утверждения председателей Правительства), но попыток изменить Конституцию или существенно подправить порядок формирования обеих палат парламента не предпринималось. Единственным серьезным изменением в этом плане является переход в 2000 г. от прямого представительства в Совете Федерации руководителей субъектов федерации (как указывалось в Федеральном законе от 5 декабря 1995 г. №192-ФЗ, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов

государственной власти) к институту представителей, назначаемых региональными властями. Результатом реформы стало ослабление позиций губернаторов как политических фигур федерального уровня и одновременное увеличение лоббистского потенциала Совета Федерации.

Политика федерального центра в отношении региональной власти последовательно менялась от предоставления максимальной свободы действий до стремления в полном соответствии со ст.72 Конституции Российской Федерации обеспечить соответствие региональных законов и нормативных актов федеральному законодательству.

Вопрос установления общих принципов организации органов законодательной и исполнительной власти (пункт «н» ст.72 Конституции) был решен только в 1999 г., с принятием Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». До этого деятельность региональных властей регулировалась Законом РФ от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном совете народных депутатов и краевой, областной администрации» и Указом Президента России от 22 октября 1993 г. № 1723 «Об основных началах организации и деятельности государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы».

Судебная власть

Первая концепция судебной реформы появилась еще в 1991 г.¹² и определяла порядок действий по созданию федеральной судебной системы взамен судов советского времени. Однако после принятия Закона РФ № 3132-1 от 26 июня 1992 г. «О статусе судей», в начале 1990-х гг. судебная власть была фактически забыта федеральными властями. Это привело к снижению качества работы судов, их превращению в рычаг административного давления. Исключение составил Конституционный суд Российской Федерации, созданный в середине 1994 г.¹³ взамен Конституционного суда РСФСР. Необходимость толкования недавно принятой Конституции и частые запросы депутатов Государственной Думы привели к тому, что этот судебный орган оказался в центре внимания общественности и был

¹² Постановление ВС РСФСР от 24 октября 1991 г. №1801-1

¹³ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ

вынужден принимать важные с точки зрения государственного устройства решения.

О росте эксплуатации возможностей судей региональной и местной властью в 1990-х гг. может свидетельствовать обращение Президента России к главам исполнительной власти и руководителям законодательных (представительных) органов субъектов федерации № Пр-1579 от 4 ноября 1994 г. В письме, в частности, указывается, что в отсутствие федерального конституционного закона *в некоторых субъектах Российской Федерации отступают от положений Конституции Российской Федерации, наделяя судей полномочиями, разрабатывая нормативные акты по вопросам, касающимся судебной власти.*

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» был принят только в конце 1996 г.¹⁴, однако в судебной системе после его принятия мало что изменилось. Оплата труда судей оставалась низкой, а судебные решения находились в сильной зависимости от характера участвующих в деле сторон. К реформированию судов приступили только в конце 1990х гг. Реформирование судебной системы было объявлено одним из ключевых приоритетов в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию России от 4 апреля 2001 «Не будет ни революций ни контрибуций». Вскоре была разработана и принята Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2002-2006 гг.», предусматривавшая рост финансирования судебной власти, развитие кадрового, материального и информационно-технического обеспечения судов. Судебная власть – один из немногих реальных приоритетов бюджетного финансирования в 2002-2004 гг.: доля расходов на судебную систему в общем объеме расходов федерального бюджета возросла с 0,95% в 2001 г. до 1,25% в 2004 г. (табл. 5).

Таблица 5

Расходы федерального бюджета на судебную систему в 2001-2004 гг.

год	2001	2002	2003	2004
тыс. руб.	11 333 920,40	19 111 999,80	25 485 900,00	33 250 793,10
% к ВВП	0,95	0,98	1,06	1,25

Источник: Госкомстат России, законы о федеральном бюджете

Развитие кадрового обеспечения – это и привлечение в судебную систему новых сотрудников, и существенный рост их оплаты труда, позволяющий привлечь высококвалифицированных юристов. Результатом этих мер станет значительное увеличение расходов на содержание судебной системы, что

¹⁴ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ

повлечет за собой и рост валовой добавленной стоимости. Судебная власть будет более дорогой – но и, в случае эффективной реализации реформ, более эффективной.

Исполнительная власть

За годы экономических реформ практически никаких серьезных усилий по реформированию федерального госаппарата не предпринималось. Административная реформа считалась второстепенной, тем более что сама структура исполнительной власти была только-только сформирована. Государственная политика сводилась к перераспределению полномочий и источников финансирования, жонглированию кадрами и наименованиями министерств, служб, агентств и комиссий. Одни министерства ликвидировались, другие создавались. Заявления о необходимости реформирования государственного аппарата, увеличения его эффективности, и т.д. делались достаточно вяло, реальных практических действий не предпринималось. В этом была одна из стратегических ошибок реформаторов. С развалом СССР, потерей КПСС всех своих позиций, многие чиновники центральных министерств и ведомств превратились в своего рода скрытую оппозицию. Они не разделяли взглядов Е.Гайдара и А.Чубайса, а важнейшие решения попросту саботировались. Поэтому «удовольствие» столь долгого перехода к рынку в том числе и на совести «отдельных представителей» советского бюрократического аппарата.

Первый крупный всплеск интереса к административной реформе – это 1997 г. В Послании Президента России Федеральному Собранию российской Федерации «Общими силами - к подъему России» от 2 февраля 1998 г. содержался раздел «административная реформа», а в программной речи при утверждении собственной кандидатуры на пост Председателя Правительства России в Государственной Думе весной 1998 года С.Кириенко говорил о необходимости отказа от громоздкого аппарата, о его организационно-кадровой слабости, о ликвидации всевозможных излишеств. Было заявлено о намерении жестко проводить принцип: каждое звено государственного управления должно отвечать за свое дело. Хотели тогда и поменять порядок согласования правительственных решений с Администрацией Президента Российской Федерации, усилить ответственность федеральных министерств и ведомств.

В результате не было сделано абсолютно ничего: в условиях кризиса 1998 г. про административную реформу быстро забыли. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию России от 4 апреля 2001

включало требование о необходимости *начать подготовку к административной реформе, в первую очередь министерств и ведомств, их территориальных органов.*

После требования Президента России работа по проведению административной реформы несколько оживилась. Реформу вновь стали обсуждать в обществе, появились несколько альтернативных концепций административной реформы, Минэкономразвития России и ряд других ведомств, включая Администрацию Президента Российской Федерации, занялись подготовкой к реформированию.

В середине 2003 г. Указом Президента России от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 –2004 гг.» была образована Комиссия по административной реформе при Правительстве России.

Минэкономразвития России провело гигантскую по масштабам и практически бессмысленную с точки зрения использования результатов работу по инвентаризации функций министерств и ведомств. Было выявлено более 5600 функций, но реальный эффект от проделанной работы оказался более чем скромным. Из-за активного сопротивления министерств и ведомств оказалось, что можно сократить лишь порядка нескольких сотен избыточных и дублирующих функций.

Последние действия под флагом административной реформы – изменение структуры Правительства России, начавшиеся в марте 2004 г.

Первым видимым результатом реформы стала смена вывесок. При этом общее число органов государственного управления не снизилось, а возросло. Подавляющая часть неэффективных чиновников осталась на своих местах или перешла на другие должности.

Пока предлагаемая схема перехода к системе «министерство-агентство-служба» сохраняет все недостатки, свойственные российскому госаппарату. Новоиспеченные руководители агентств и служб по своему статусу мало отличаются от прежних замминистров, да и статус руководителя департамента вполне может быть повышен. Министерства все так же будут контролировать весь комплекс функций. Агентства и службы подчинены соответствующему министру, их руководители полностью зависят от министерств (о какой независимости может идти речь, если заместители руководителей служб и агентств, а также руководители их территориальных подразделений назначаются министром, пусть и по представлению руководителя агентства или службы?).

От первых шагов административной реформы марта-апреля 2004 г. создалось впечатление, что реформа в ее нынешнем виде реализуется по принципу «побыстрее провести и забыть». После создания новой системы органов исполнительной власти, к настоящему моменту уже осуществлены следующие действия.

Сокращение числа замминистров. Уже в самом начале реформирования было объявлено решение о сохранении в штате всех «несиловых» министерств только двух заместителей министра. Сама по себе идея сокращения числа «замов» абсолютно здравая. В последние годы число чиновников уровня замминистра достигло просто неприличных масштабов: в начале 2003 г. их было более 400 чел., так что на одного замминистра приходилось 50 подчиненных, а в начале 1990х гг. эта цифра составляла примерно 200 чиновников на одного замминистра. Однако почему решено оставить именно двух заместителей, не очень понятно. Замминистра может вообще быть единственным и выполнять именно функции по замещению руководителя в случае его отсутствия (как в американских министерствах). Если же заместитель министра выполняет функции промежуточного звена между руководителем министерства и его департаментами, управлениями и подведомственными организациями, тогда число «замов» может быть и 2, и 3 человека – в зависимости от того, сколько «подшефных» объектов придется на одного заместителя министра.

Теорию ограниченного количества объектов управления одного класса предложил американский ученый в области инженерной психологии Дж.А.Миллер на основе систематизации лабораторных наблюдений. Миллер показал, что с учетом особенностей нервной системы человека количество управляемых объектов не должно превышать семь плюс минус два.

Выводы Миллера нашли широкое применение в теории менеджмента, согласно которой формула «семь плюс минус два» отражает оптимальное количество подчиненных у одного руководителя. Меньшее количество подчиненных делает управляемую группу слишком малой, неустойчивой, большее – неизбежно заставляет делить ее на внутренние группы, иначе эффективность управления снижается.

Сокращение Аппарата Правительства России и межведомственных комиссий

В начале апреля 2003 г. в Правительстве России было принято решение о сокращении числа правительственных комиссий с 220 до 14, имеющих наиболее важное политическое и социальное значение. Постановление Правительства России от 16 апреля 2004 г. № 215 включало перечень из 146 упраздняемых координационных и совещательных органов (одновременно были созданы две новых комиссии: по вопросам агропромышленного и рыбохозяйственного комплекса и по вопросам международной

гуманитарной и технической помощи). Остальные правительственные комиссии будут переведены на межведомственный уровень.

Существенным изменениям подверглась структура Аппарата Правительства Российской Федерации: число департаментов сократилось с 23 до 12. Предельная численность измененного аппарата составит 954 штатных единицы. По утверждению Руководителя Аппарата Правительства России Д.Н.Козака, общее сокращение штатной численности составило 250 единиц, или 20% от общей численности сотрудников Аппарата Правительства.

Указанные меры не приведут, однако, к существенному снижению расходов на содержание госаппарата: там, где реально будет достигнута экономия, средства будут перенаправлены на увеличение оплаты труда чиновников. Таким образом, с точки зрения влияния на валовую добавленную стоимость, структурные изменения в Правительстве России вряд ли приведут к существенным изменениям в динамике ВДС: не будет ни резкого роста, ни значительного сокращения.

Рост оплаты труда государственных служащих

Указом Президента Российской Федерации от 10 апреля 2004 г. № 519 оплата труда государственных служащих была увеличена посредством введения «ежемесячных денежных поощрений», определяемых относительно должностных окладов чиновников. Были пересмотрены в сторону повышения и сами оклады денежного содержания по некоторым руководящим должностям государственной службы, однако в целом наблюдается рост надтарифной части заработной платы – то есть сумм, выплачиваемых «сверх» окладов: надбавок, поощрений, компенсаций. В соответствии с п.13 Указа, фонд оплаты труда работников федеральных государственных органов, помимо средств на выплату должностных окладов, должен включать средства на выплату (в расчете на год):

- надбавки за квалификационный разряд (классный чин) в размере 4 окладов;
- надбавки за особые условия службы в размере 14 окладов
- надбавки за выслугу лет в размере 3 окладов
- премий по результатам работы в размере 3 окладов
- ежемесячного денежного поощрения (42 оклада в министерстве, 36 окладов в федеральной службе или агентстве)
- материальной помощи в размере 2 окладов.

Таким образом, в годовом выражении оклад и надтарифная часть работников министерств соотносятся приблизительно как 1 к 5,7. Иначе говоря, надбавки и поощрения – это 85% зарплаты чиновников, и, за исключением

премий, эта часть зарплаты никак не связана с тем, какие обязанности выполняет работник, и насколько успешно он их выполняет (слово «поощрение» не должно вводить в заблуждение)

На самом деле, помимо оплаты труда в денежной форме, существуют и другие виды поощрения: ведомственная поликлиника, служебный автомобиль, и т.д. Простой расчет позволяет оценить, во сколько обходится предоставление некоторых из подобных привилегий:

- Обслуживание в спецполиклинике: (2 000 долл. на чел. в год. * (чиновник + 2 члена семьи)) = 6 000 долл.
- Мобильная связь: Прямой федеральный номер, безлимитный тариф, роуминг 150 дол. в мес. * 12 мес. = 1800 долл.
- Аренда автомобиля представительского класса с водителем = 25 000 долл.

Сокращение штатной численности министерств и ведомств.

«Арифметика» административной реформы была озвучена на заседании Правительства России 1 апреля 2004 г. В результате реформы несилового блока в 9 министерствах должно было остаться 9 министров, 18 заместителей министров и 100 руководителей департаментов вместо нынешних 250-ти. Управлять агентствами и службами должны были 46 начальников и 123 заместителя. По заявлению Министра финансов А.Л. Кудрина, объем сокращения общего числа персонала ведомств по центральным аппаратам составит 19—20%.

С 6 по 9 апреля, то есть спустя месяц после начала реформирования, появилась серия из 53 Постановлений Правительства России, определявших «вопросы» функционирования практически всех министерств, агентств и надзоров, находящихся в ведении Правительства России. В этих постановлениях указывалось, какие функции должен выполнять орган власти, его предельная штатная численность, количество заместителей министра и количество управлений или департаментов. Не появилось постановлений лишь для Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы и Федерального казначейства.

Без учета этих служб, в реформированных органах исполнительной власти должно было работать 16 776 чел. в центральных аппаратах и 136 648 тыс. чел. в территориальных органах (исключая персонал по охране и обслуживанию зданий). В 53 органах власти можно создать 403 департамента или управления, а их руководители будут пользоваться поддержкой со стороны 168 заместителей.

Уже на этих цифрах видно, что официальная арифметика реформы кое-где дает сбой. Если в министерствах число «замов» (2) четко соблюдается, и в общем-то может быть обосновано, то в агентствах и надзорах сохраняется старая система, когда на одного заместителя руководителя приходится в лучшем случае 3, а чаще 2 управления.

Есть сомнения и в реальности сокращения общей численности персонала. В министерствах и ведомствах часто целенаправленно сохраняются вакантные должности – с тем расчетом, чтобы в случае сокращения предельной численности персонала не пришлось увольнять работников. Где-то сокращение будет реальным: к примеру, в Государственном комитете по рыболовству на 1 января 2002 г., по данным Госкомстата России, государственные должности занимало 255 человек. В новом Федеральном агентстве по рыболовству штат предусматривает только 150 единиц сотрудников. Где-то наоборот, сокращение численности произойдет лишь на бумаге, за счет сокращения имеющихся вакансий.

Однако приведенные выше цифры не являются окончательными. 20 мая 2004 г. был подписан Указ Президента Российской Федерации № 649, результатом которого стало очередное уточнение структуры федеральных органов исполнительной власти. Число федеральных министерств выросло на 1 единицу (вместо Министерства транспорта и связи Российской Федерации появились два министерства – транспорта и связи), создано 4 новых федеральных службы и агентства, две существующих службы были слиты в одну. Общий итог – рост числа федеральных органов исполнительной власти на 4 единицы.

В этом же указе содержится положение (п.8), ставящее под угрозу концепцию проводимой реформы: федеральным органам исполнительной власти разрешено наряду с другими функциями исполнять функции по принятию нормативных правовых актов. То есть, ранее декларировавшееся разделение функций между министерствами, агентствами и службами поставлено под угрозу.

Не решенной остается главная проблема – неэффективная система стимулирования госслужащих. Резкое повышение заработной платы должно быть увязано с максимальной привязкой оплаты труда к результатам деятельности чиновников. Проведенная работа по созданию перечня функций не должна окончиться на сокращении лишь нескольких сотен избыточных и дублирующих функций. Необходимо максимально формализовать результаты деятельности по выполнению действительно приоритетных, основных функций, а в дальнейшем осуществить переход к программному принципу финансирования ведомств.

В том случае, если эти условия будут выполнены, в отрасли «Управление» произойдет резкий рост валовой добавленной стоимости, реально отражающий увеличение эффективности работы госуправления.

Пока же о проводившейся работе по анализу избыточных функций никто не вспомнил, также как и о роли саморегулируемых организаций в новой системе (контрольные и надзорные функции государство полно решимости оставить за собой). Не ставится пока и вопрос оценки качества исполнения функций.

Правоохранительные органы, национальная оборона

Реформа правоохранительных органов как отдельное направление реформирования государственного управления в течение 1990-х гг. не ставилась. В рамках изменения структуры МВД России производились мероприятия организационного характера, отдельные ведомства и службы передавались другим органам государственной власти (как, например, служба исполнения наказаний или противопожарная служба), на региональном уровне активно шло формирование милиции общественной безопасности («муниципальной милиции»), на федеральном уровне периодически проводились антикоррупционные мероприятия. В целом, однако, ситуация не менялась, и положение сотрудников милиции мало отличалось от положения чиновников государственного аппарата. Существовавшие методы контроля деятельности правоохранительных органов были неэффективны, деятельность часто «подгонялась» под плановые цифры: либо преступления не регистрировались, либо, напротив, использовались незаконные методы по увеличению количества задержаний или раскрываемости преступлений, что отмечалось даже Президентом России¹⁵. Снижалась укомплектованность низкооплачиваемых должностей, служб, от которых зависело повседневное благополучие граждан: системы участковых, патрульно-постовой службы.

Удивительно, но о необходимости серьезного реформирования правоохранительных органов, напрямую связанного с проведением реформы судебной системы и административной реформы, заговорили лишь сравнительно недавно. Пока, однако, далее очередного реформирования структуры Министерства внутренних дел Российской Федерации и

¹⁵ см., например, Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 6 марта 1997 г. «Порядок во власти – порядок в стране»

показательной борьбы «оборотнями в погонах» дело не продвинулось. Между тем для улучшения качества работы милиции требуется разработка всего комплекса мер, требуемых при проведении административной реформы, включая сокращение избыточных функций, увеличение оплаты труда и ее привязку к результатам, создание механизмов внешнего контроля деятельности правоохранительных органов, исключающего фальсификацию результатов деятельности, и т.п. Все это требует серьезной и глубокой подготовки, которая в настоящий момент не ведется. Более того, пока не затронуто МВД и в рамках уже проводимой административной реформы Правительства России.

Военная реформа в течение 1990-х гг., так же как и административная, носила вялотекущий характер. Периодически звучали заявления о необходимости реформирования Вооруженных Сил, проводились организационно-структурные реорганизации (по большей части бывшие простой сменой вывесок), однако армия в целом оставалась такой, какой была при СССР: значительная по численности, основанная на призывной системе и ориентированная на противостояние в условиях глобальных конфликтов с применением ядерного оружия. При этом финансирование национальной обороны в начале 1990-х оставляло желать лучшего. Процесс сокращения численности вооруженных сил столкнулся с проблемами трудоустройства увольняемых в запас и обеспечения их жильем. В условиях крайне низкого уровня денежного довольствия даже наиболее привязанные к своему делу офицеры были вынуждены уходить с военной службы. Ко всему прочему, необходимо было обеспечить размещение войск, выводимых с территорий стран Варшавского договора и республик бывшего СССР.

В результате, как отмечалось в «Обращении Государственной Думы к Президенту Российской Федерации и Правительству России о проведении военной реформы» (Постановление Государственной Думы Федерального Собрания России от 4 декабря 1996 г. № 860-П ГД), имела место ситуация финансирования вооруженных сил на 50% от их потребностей. И это с учетом и без того низкого уровня обеспечения личного состава в те годы.

По мере развития боевых действий в Чечне быстро выяснилось не только то, что к отражению современных угроз, связанных с терроризмом и партизанскими войнами, армия не готова (несмотря на многолетний опыт афганской войны), но и то, что общий уровень подготовки личного состава и его материально-технического обеспечения оставляет желать лучшего. Потребность в реформировании стала очевидной.

Вскоре появился указ Президента Российской Федерации от 6 июня 1997 года «Вопросы Совета обороны Российской Федерации», в соответствии с которым были созданы 2 комиссии (по военному строительству и по финансовому и экономическому обеспечению военной реформы), начата

работа по ускорению военной реформы. Результатом всех принятых мер стала разработка пакета нормативных документов, в т.ч. Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», ряда других нормативных актов. Характерно, однако, что рамочный закон «О военной реформе» так и не был принят: его принятие блокировалось сначала Советом Федерации, а затем Президентом Российской Федерации.

Кризис 1998 г. заставил забыть о фактическом проведении реформы – как и в случае со многими другими намеченными планами реформ. Впрочем, кое-что было сделано: военная реформа была выделена как отдельное направление бюджетных расходов: сначала в виде целевого бюджетного фонда (Федеральный закон о федеральном бюджете на 1999 г.), а затем в виде отдельного направления расходов федерального бюджета. Это позволило улучшить ситуацию с социальным обеспечением военнослужащих, увольняемых в запас в рамках военной реформы.

Новый виток военной реформы – 2000 г., когда реформирование вооруженных сил было признано одной из приоритетных задач, а российская армия вновь активно взялась за реализацию антитеррористической операции в Чеченской республике. Военная реформа наконец-таки стала приобретать видимые очертания: в войсках появились военнослужащие-контрактники, с принятием военной доктрины (Указ Президента России от 21 апреля 2000 г. № 706), концепций и планов строительства и развития войск, воинских формирований и органов Российской Федерации на 2001—2005 годы государство хотя бы приблизительно определилось с концепцией военной реформы. В августе 2001 года были определены основные направления строительства и развития ВС РФ на период до 2010 г., объемы финансирования предстоящих преобразований. 21 ноября 2001г. Президент Российской Федерации одобрил мероприятия Правительства по переходу части Вооруженных Сил к комплектованию на контрактной основе, начался эксперимент по переводу на контрактную основу частей 76-й Псковской дивизии ВДВ. Пока реформа продолжает пробуксовывать: как отмечает Минобороны России, *«Сегодня наблюдается высокая текучесть кадров среди военнослужащих, проходящих службу по контракту, свидетельствующая о том, что связать свою судьбу с Вооруженными Силами пока что желает далеко не лучшая часть молодых людей, а, в первую очередь, те лица, которые по разным причинам не нашли своего места в гражданской жизни»*¹⁶.

¹⁶ <http://www.mil.ru/articles/article3945.shtml>

В 2003 г. была разработана Федеральная целевая программа «Переход к комплектованию должностей ряда соединений и воинских частей военнослужащими, проходящими военную службу по контракту» В соответствии с программой, в 2004—2007 г. расходы на социальное обеспечение и повышение привлекательности военной службы по контракту составят 64,2 млрд рублей, на решение задач совершенствования боевой готовности соединений и воинских частей, переводимых на контрактный способ комплектования, – 14,9 млрд рублей.

Таблица 6

Планируемые расходы на создание системы военной службы по контракту в 2004-2007 гг.

Год	Расходы, млрд руб.	Количество планируемых к набору контрактников, тыс. чел.
2004	9,7	15,7
2005	20,9	54,5
2006	21,7	26,8
2007	26,8	50,6

Источник: Министерство обороны Российской Федерации

Таким образом, увеличение расходов федерального бюджета на оборону в 2005—2007 гг. в рамках создания системы контрактной службы составит в среднем 23,1 млрд руб. в год. Для сравнения, расходы на оборону в федеральном бюджете на 2004 г. запланированы в размере 411,5 млрд руб., то есть, при условии сохранения всех существующих расходов, создание системы контрактной службы потребует роста затрат на оборону как минимум на 6%. Как отмечается Минобороны России, всего на руки солдат-контрактник первого года службы будет получать около 6 тыс руб. в месяц, в Чеченской республике – 15 тыс руб. в месяц. Однако 6 тыс. рублей – это уже сейчас ниже средней заработной платы в экономике (6 141 руб. в феврале 2004 г.), а значит для удержания профессионала-контрактника на военной службе потребуются дальнейшее увеличение размеров денежного довольствия.

Результаты реформирования армии будут зависеть от того, насколько государству удастся найти баланс между численностью вооруженных сил и объемом их финансирования. Наиболее вероятно, что военная реформа потребует значительного увеличения расходов на оборону, и не только в силу перехода на преимущественное комплектование вооруженных сил военнослужащими по контракту. Недостаточно средств расходуется на боевую подготовку, да и текущие условия жизни не только рядового, но и офицерского состава мягко говоря далеки от идеальных. В условиях растущей экономики увеличение финансирования вполне реально даже при условии стабильной численности личного состава и фиксированной части бюджета, направляемого на оборону: когда растет экономика, растут

налоговые поступления и доходы бюджета, появляется возможность для увеличения расходов. Так что в случае активной военной реформы валовая добавленная стоимость обороны будет расти, и высокие темпы ее роста будут в значительной мере отражать не только рост благосостояния военнослужащих (офицеров и бойцов-контрактников), но и общее повышение обороноспособности страны.

Сколько стоит управление

Согласно предложенной методике, для расчета стоимости отрасли «Управление» выделяются прогнозный и постпрогнозный периоды. Прогнозный период составляет 10 лет – с 2003 по 2012 включительно. Прогноз строится на основе анализа существующих тенденций развития, показателей динамики объема валовой добавленной стоимости в 1996 – 2002 гг.¹⁷, учета соответствующей государственной политики и экспертных оценок. Расчеты производятся на основе реальных значений, поэтому объем валовой добавленной стоимости считается в ценах 2002 г., а ставка дисконтирования не учитывает инфляцию. Расчет производится для услуг управления в целом (рыночных и нерыночных).

В условиях административной реформы на динамику валового выпуска и валовой добавленной стоимости услуг управления действуют несколько факторов. Валовой выпуск отрасли – это по сути бюджетные расходы на содержание органов управления. Из этого следует, что при стабильной структуре бюджетных расходов темп роста валового выпуска услуг государственного управления не должен превышать темпов роста экономики: в настоящее время провозглашается курс на сокращение роли бюджетных расходов в экономике. Кроме того, по замыслу Правительства России налоговая нагрузка на негосударственный сектор должна сокращаться. Значит, ожидать темпов роста доходов бюджета больших, чем темпы роста экономики, не следует.

Административная реформа должна привести к сокращению избыточных функций госаппарата, увольнению части чиновников. Все это должно приводить к сокращению объемов предоставляемых услуг управления, расходов на содержание госаппарата, а значит и к сокращению валовой добавленной стоимости.

Сдерживать темпы роста расходов на госуправление будет и развитие института саморегулирования в экономике. Первый опыт создания саморегулируемых организаций достаточно противоречив, однако не приходится сомневаться что таким организациям во многих сферах деятельности действительно нет достойной альтернативы.

В то же самое время без резкого (действительно резкого) увеличения фактического уровня оплаты труда государственных служащих при создании

¹⁷ Национальные счета России в 1995-2002 гг. – М: Госкомстат России, 2003

стимулирующей системы оплаты труда не обойтись, а это приведет к быстрому и значительному росту расходов, то есть увеличению статистических показателей выпуска услуг управления и валовой добавленной стоимости.

Таким образом, отрасль «Управление» будет отличаться наличием разнонаправленных тенденций с точки зрения роста затрат на ее функционирование. В итоге вообще может оказаться, что выпуск и валовая добавленная стоимость услуг управления будут расти с примерно постоянным темпом: бюджетные расходы будут перераспределяться внутри системы органов государственного управления, однако на общем объеме это не скажется.

Наиболее вероятно, что в период 2004—2007 гг. валовая добавленная стоимость услуг государственного управления будет расти с темпом порядка 3%. Это выше, чем существующие темпы роста, и отражает рост расходов, связанный с реформированием структуры органов государственного управления при сохранении курса на снижение доли расходов на управление в ВВП. Ставка дисконтирования составит 6%.

В дальнейшем, в 2008—2012 гг., валовая добавленная стоимость услуг государственного управления будет ежегодно увеличиваться на 5%, что будет связано с увеличением эффективности государственного управления (сокращение промежуточного потребления) и ростом оплаты труда государственных служащих. При этом темп роста валовой добавленной стоимости будет близок к темпам роста валового внутреннего продукта (напомним, для обеспечения удвоения ВВП за десятилетие необходимы темпы порядка 7% в год). Ставка дисконтирования сократится до 5%.

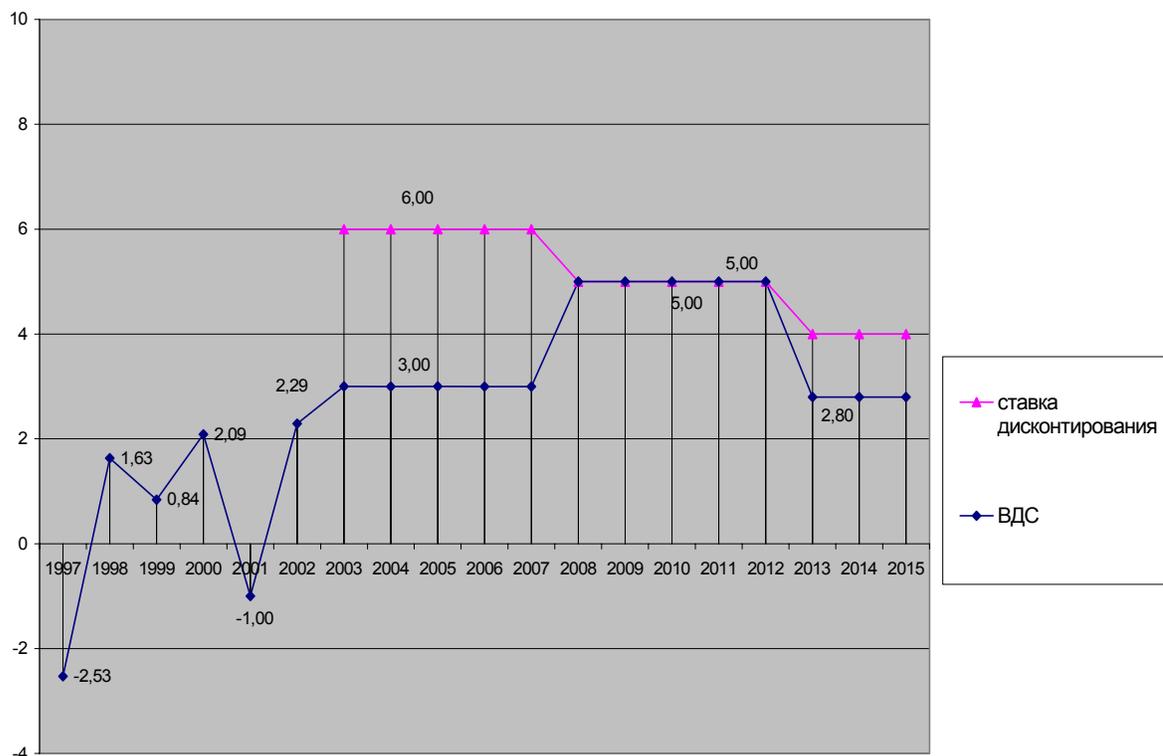
Гипотеза о росте ВДС услуг управления с темпом 5% основана на предположении об относительно фиксированном соотношении расходов консолидированного бюджета на услуги управления, обороны и охраны правопорядка и валового внутреннего продукта: объем средств на содержание государства растет с темпом, близким к росту экономики, при этом возрастают расходы на одного государственного служащего. Соответственно, доля ВДС отрасли в общем объеме ВВП будет практически неизменной.

Существенным фактором, который обусловит высокие темпы роста валовой добавленной стоимости, начиная с 2008 г., станет реализация военной реформы – расходы на содержание военнослужащих должны значительно возрасти, в противном случае окажется невозможным восстановить привлекательность военной службы, обеспечить рост профессионализма командного состава и военнослужащих-контрактников.

Постпрогнозный период будет характеризоваться ежегодным приростом валовой добавленной стоимости на 2,8% и риском 4%, что соответствует уровню развитых стран. Необходимо отметить, что для постпрогнозного периода темп прироста 2,8% является средним. Реальные темпы прироста будут колебаться вокруг этого значения, при этом могут, как превышать, так и быть ниже указанного уровня. Это означает, что, к примеру, в 2013 г. темп прироста валовой добавленной стоимости не снизится резко до 2,8%, а будет около 4%. Однако в среднем, на весь постпрогнозный период, прирост валовой добавленной стоимости берется, как было отмечено выше, на уровне 2,8%.

Рисунок 9

Динамика темпов прироста валовой добавленной стоимости и ставки дисконтирования, %

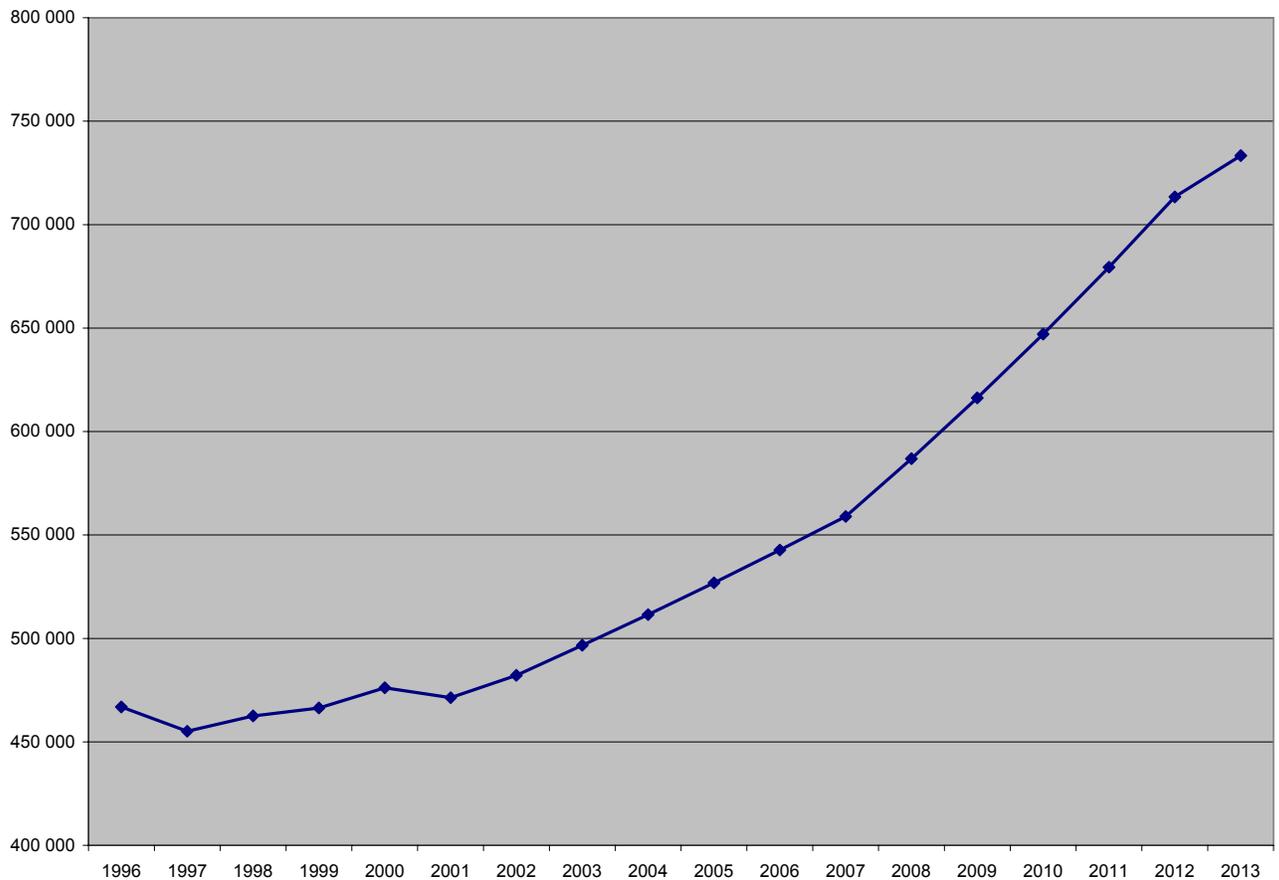


Источник: Госкомстат России, расчеты ФБК

Динамика ВДС, по прогнозам ФБК, будет выглядеть следующим образом:

Рисунок 10

Динамика валовой добавленной стоимости

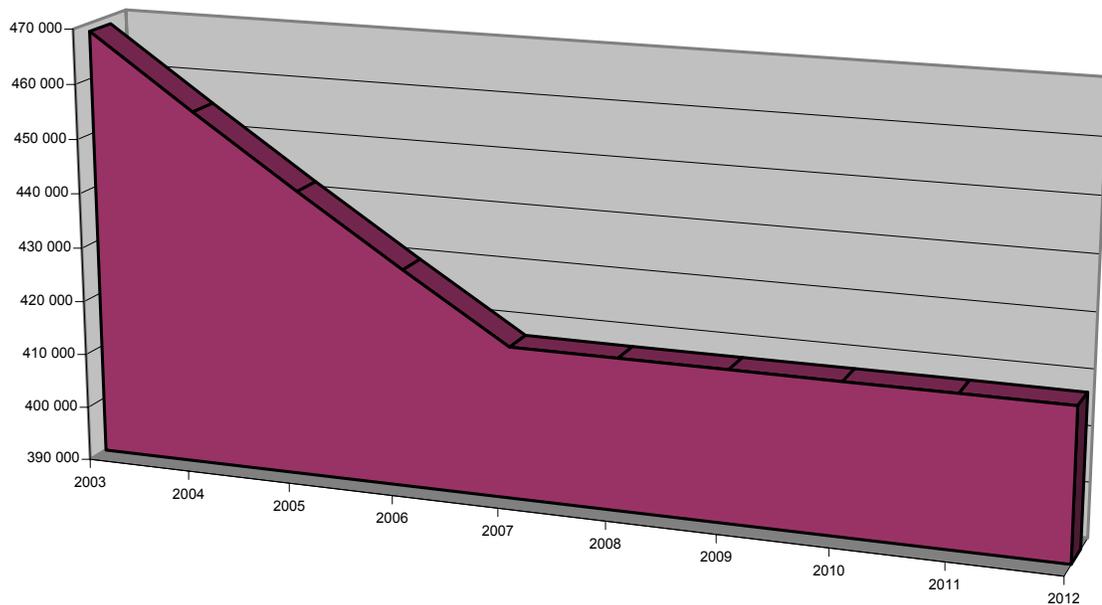


Источник: Госкомстат России, расчеты ФБК

По доходному методу оценки стоимости управления в прогнозном периоде объем накопленной валовой добавленной стоимости, приведенной к началу 2003 г., составит **4,3 трлн руб.** (в ценах 2002 г.)

Рисунок 11

Динамика дисконтированной валовой добавленной стоимости в 2003 – 2012 гг., млн руб., в ценах 2002 г.



Источник: расчеты ФБК

В постпрогнозный период будет создано дисконтированной валовой добавленной стоимости на **35,8 трлн руб.** В итоге управление России на начало 2003 г. можно оценить в **40,1 трлн руб.** (в ценах 2002 г.).

**Стоимость российского управления
40,1 трлн руб.**

ПРИЛОЖЕНИЕ. РАСЧЕТ СТОИМОСТИ

Расчет стоимости отрасли «Управление» производится на основе метода дисконтирования будущей валовой добавленной стоимости. Будущая ВДС приводится к началу 2003 г.

В прогнозном периоде объем приведенной валовой стоимости будет рассчитываться по следующей формуле¹⁸:

$$PV_{\text{прогн}} = \sum_{t=1}^5 \frac{I_{2002+t}}{(1+r_1)^t} + \sum_{t=1}^5 \frac{I_{2007+t}}{(1+r_2)^t * (1+r_1)^5},$$

где $PV_{\text{прогн}}$ – приведенная стоимость в прогнозном периоде;

I_t – валовая добавленная стоимость в соответствующем году;

r_1 – ставка дисконтирования в 2003 – 2007 гг.;

r_2 – ставка дисконтирования в 2008 – 2012 гг.

Таблица 7

Расчет приведенной валовой добавленной стоимости в прогнозном периоде

Год	ВДС в ценах 2002 г., в млн руб.	Ставка дисконтирования, в %	Коэффициент дисконтирования	Приведенная к 2003 г. ВДС в ценах 2002 г., в млн руб.
2003	496 634	6	0,94340	468 523
2004	511 533	6	0,89000	455 262
2005	526 879	6	0,83962	442 378
2006	542 685	6	0,79209	429 858
2007	558 966	6	0,74726	417 692
2008	586 914	5	0,71167	417 692
2009	616 260	5	0,67779	417 692
2010	647 073	5	0,64551	417 692
2011	679 426	5	0,61477	417 692
2012	713 398	5	0,58550	417 692
Накопленная приведенная к 2003 г. ВДС, в млн руб., в ценах 2002 г.				4 302 171

¹⁸ Формула трансформирована из модельной (см. Раздел 2 «Как считают в мире. Подход ФБК» настоящего исследования) в соответствии с динамикой роста управления в прогнозном периоде и выбранными рамками прогноза.

В **постпрогнозный период** приведенная валовая добавленная стоимость рассчитывается по формуле Гордона, полученный результат приводится к началу 2003 г.:

$$PV_{\text{постпрогн}} = \frac{I_{2012} * (1 + g)}{(r - g) * (1 + r_1)^5 * (1 + r_2)^5},$$

где $PV_{\text{постпрогн}}$ – приведенная стоимость в постпрогножном периоде;

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

g – теоретический (усредненный) темп прироста валовой добавленной в постпрогножном периоде;

r – ставка дисконтирования в постпрогножном периоде;

r_1 – ставка дисконтирования в 2003 – 2007 гг.;

r_2 – ставка дисконтирования в 2008 – 2012 гг.;

$$PV_{\text{постпрогн}} = \frac{713398 * (1 + 0,028)}{(0,04 - 0,028) * (1 + 0,06)^5 * (1 + 0,05)^5} = 35782260 \text{ млн руб.}$$

Суммарная приведенная ВДС на начало 2003 г. составляет **40 084 431 млн руб.** (4 302 171 + 35 782 260) в ценах 2002 г.